

Giovanni Moro, Sonia Amelio, Emma Amiconi, Martina Compagnin,
Matilde Crisi, Roberta Salzano, Stefano Taurelli

La cittadinanza tra crisi e resilienze

L'Italia dopo la pandemia

Morlacchi Editore U.P.

LEGAMI SOCIALI

collana diretta da
Lorenzo Bruni

– *Ricerca e critica sociale* –

18

Morlacchi Editore U.P.

La collana LEGAMI SOCIALI – coordinata dal gruppo di ricerca RILES – si propone di approfondire, attraverso lavori di tipo teorico ed empirico, lo studio della molteplicità di legami sociali che caratterizza la società contemporanea. Si rivolge a studiosi di scienze sociali, ma anche a quel pubblico di lettori attento alle più importanti e significative dinamiche della nostra realtà. Vuole contribuire ad una conoscenza sempre più consapevole della complessità sociale, in una direzione critica ed emancipativa.

DIRETTORE DI COLLANA

Lorenzo Bruni

COMITATO SCIENTIFICO

Giovanni Barbieri, Lorenzo Bruni, Enrico Caniglia, Luca Corchia, Riccardo Cruzzolin, Marco Damiani, Matteo Gerli, Laura Gherardi, Teresa Grande, Barbara Grüning, Paolo Montesperelli, Vincenza Pellegrino, Massimo Pendenza, Walter Privitera, Vincenzo Romania, Lorenzo Sabetta, Ambrogio Santambrogio, Alice Scavarda, Vincenzo Sorrentino

Questa collana è peer-reviewed

Giovanni Moro, Sonia Amelio, Emma Amiconi, Martina Compagnin,
Matilde Crisi, Roberta Salzano, Stefano Taurelli

La cittadinanza tra crisi e resilienze
L'Italia dopo la pandemia

Morlacchi Editore U.P.

Prima edizione: maggio 2026

Impaginazione e redazione: Martina Galli

Isbn: 978-88-9392-703-1

DOI: 10.61014/legamisocialiricerca/18

The online digital edition is published in Open Access on series.morlacchilibri.com
Content license: except where otherwise noted, the present work is released under Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). This license allows you to share any part of the work by any means and format, modify it for any purpose, including commercial, as long as appropriate credit is given to the author, any changes made to the work are indicated and a URL link is provided to the license.

© 2026 Fondaca

Published by Morlacchi Editore

P.zza Morlacchi, 7/9, 06123 Perugia, Italy

www.morlacchilibri.com | redazione@morlacchilibri.com

Finito di stampare nel mese di maggio 2026 presso Logo spa, Borgoricco (PD).

Questo libro è dedicato alla memoria di Giuseppe Cotturri

Indice

Presentazione	11
Introduzione	13
PRIMA PARTE	
Appartenenza: status	
I. Status legale	33
1. Acquisizione e perdita della cittadinanza	33
1.1. <i>Le modalità di acquisizione</i> 1.2. <i>I dati</i>	
2. Limitazioni delle prerogative	41
2.1. <i>Persone senza dimora</i> 2.2. <i>Persone detenute</i> 2.2.1. <i>La vita in carcere</i> 2.2.2. <i>Istruzione e lavoro</i> 2.3. <i>Accesso alla identità digitale</i>	
II. Status sociali in trasformazione e in via di riconoscimento	49
1. Status sociali in trasformazione	49
1.1. <i>Famiglia</i> 1.1.1. <i>Composizione</i> 1.1.2. <i>Reddito e condizioni abitative</i> 1.1.3. <i>Attività di cura</i> 1.1.4. <i>Consumi digitali</i> 1.2. <i>Lavoro</i> 1.2.1. <i>Occupazione, disoccupazione</i> 1.2.2. <i>Struttura della occupazione, redditi da lavoro, potere di acquisto</i> 1.2.3. <i>Part time involontario, lavoro povero</i> 1.2.4. <i>Lavoro irregolare, infortuni sul lavoro</i> 1.2.5. <i>Dimissioni volontarie</i> 1.2.6. <i>Smart working, nuove soluzioni contrattuali</i>	
2. Status sociali in via di riconoscimento	62
2.1. <i>Persone di origine straniera</i> 2.1.1. <i>Stabilizzazione</i> 2.1.2. <i>Produzione e lavoro</i> 2.1.3. <i>Religione, cultura, partecipazione alla vita pubblica e sociale</i> 2.2. <i>Unioni civili</i> 2.3. <i>Soggetti fragili</i>	
III. Status sociali in questione	71
1. Giovani	71
1.1. <i>Demografia e divario generazionale</i> 1.2. <i>Mercato del lavoro</i> 1.3. <i>Condizione sociale</i> 1.4. <i>Relazioni sociali e partecipazione</i>	
2. Donne	78
2.1. <i>Il livello di uguaglianza</i> 2.2. <i>Occupazione e istruzione, divario retributivo di genere</i> 2.3. <i>Violenza di genere, forme di supporto</i> 2.4. <i>Stereotipi</i> 2.5. <i>Stato di attuazione dei diritti riproduttivi</i> 2.6. <i>Il bilancio di genere dello Stato</i>	
3. Seconde generazioni	90
IV. Disparità per condizione sociale	93
1. Povertà	93
2. Esclusione finanziaria e microcredito	96
3. Livelli di istruzione	98
4. Povertà educativa	99
5. Accesso a beni e servizi	100
6. Mobilità sociale	103
7. Disabilità	104

V. Disparità per territorio e per origine	107
1. Disparità territoriali	107
1.1. <i>Grandi ripartizioni</i> 1.2. <i>Regioni</i> 1.3. <i>Aree interne</i>	
2. Disparità per origine	113
2.1. <i>Occupazione</i> 2.2. <i>Percorsi di istruzione</i> 2.3. <i>Accesso ai servizi di welfare</i> 2.4. <i>Libertà di culto</i> 2.5. <i>Carceri</i>	
SECONDA PARTE	
Appartenenza: identità	
VI. Solidarietà, interdipendenza, fiducia	133
1. Impegno volontario	133
1.1. <i>Volontari organizzati, autonomi e ibridi</i> 1.2. <i>Presenza nel territorio, campi di attività e destinatari</i> 1.3. <i>I volontari nella pandemia</i> 1.4. <i>Il volontariato dei migranti</i> 1.5. <i>Il volontariato digitale</i> 1.6. <i>Il volontariato d'impresa</i>	
2. Donazioni	139
2.1. <i>Solidarietà nelle emergenze</i> 2.2. <i>Cinque per mille</i> 2.3. <i>Donazione di beni</i>	
3. Solidarietà internazionale	143
3.1. <i>Sostegno alla cooperazione allo sviluppo</i> 3.2. <i>Valore del commercio equo e solidale</i>	
4. Fiducia	145
4.1. <i>Fiducia verso gli altri</i> 4.2. <i>Fiducia verso le istituzioni</i> 4.3. <i>Fiducia nella scienza</i> 4.4. <i>Fiducia nei media</i>	
VII. I luoghi della identità e l'apprendimento della cittadinanza	153
1. I luoghi della identità	153
1.1. <i>Legami con il territorio</i> 1.2. <i>Rilevanza sociale dei luoghi</i> 1.3. <i>Cura degli spazi pubblici</i> 1.4. <i>Relazioni di prossimità e reti di relazioni</i>	
2. L'apprendimento della cittadinanza	163
2.1. <i>Il ruolo della famiglia, della scuola e del lavoro</i> 2.2. <i>Gli effetti della educazione civica nelle scuole</i> 2.3. <i>Le iniziative politiche e sociali di formazione alla cittadinanza</i> 2.4. <i>Il servizio civile</i> 2.5. <i>Le iniziative di formazione alla dimensione digitale della cittadinanza</i>	
VIII. Identità nazionale ed europea	171
1. Senso della comunità nazionale	171
1.1. <i>Feste nazionali e messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica</i> 1.2. <i>Giornate nazionali</i> 1.3. <i>I giovani, la Repubblica e l'essere italiani</i> 1.4. <i>La memoria della pandemia</i>	
2. Identità europee	179
2.1. <i>Senso della identità europea</i> 2.2. <i>Pratiche di cittadinanza europea</i> 2.2.1. <i>Il programma Erasmus</i> 2.2.2. <i>L'accesso ai fondi europei</i> 2.2.3. <i>La partecipazione alle iniziative dei cittadini europei</i>	
TERZA PARTE	
Diritti e doveri	
IX. Pratica dei diritti di cittadinanza: salute e istruzione	195
1. Salute	195
1.1. <i>Un quadro delle criticità</i> 1.2. <i>Accesso ai servizi, mobilità sanitaria, rinuncia alle cure</i> 1.3. <i>La spesa privata</i> 1.4. <i>La medicina preventiva</i> 1.5. <i>La medicina territoriale</i> 1.6. <i>Le cronicità</i> 1.7. <i>La digitalizzazione della salute</i>	

2. Istruzione	206
2.1. <i>I livelli di istruzione</i> 2.2. <i>L'accesso alla istruzione e la didattica</i> 2.3. <i>I fattori strutturali e organizzativi</i>	
X. Pratica dei diritti di cittadinanza: mobilità, ambiente urbano, accesso alla cultura	213
1. Mobilità	213
1.1. <i>Il contesto</i> 1.2. <i>Il trasporto urbano e il trasporto pubblico locale</i> 1.3. <i>Alta velocità, trasporto aereo, traghetti</i>	
2. Ambiente urbano	218
2.1. <i>Il verde urbano</i> 2.2. <i>Inquinamento atmosferico</i> 2.3. <i>I rifiuti urbani</i> 2.4. <i>I servizi idrici</i>	
3. Accesso alla cultura	221
3.1. <i>Le strutture museali e i loro visitatori</i> 3.2. <i>Le attività culturali delle persone</i>	
XI. Riconoscimento di nuovi diritti, diritti operativi	227
1. Riconoscimento di nuovi diritti	227
1.1. <i>I diritti digitali</i> 1.1.1. <i>La infrastruttura digitale</i> 1.1.2. <i>Il divario digitale</i> 1.1.3. <i>L'uso di SPID e PEC</i> 1.1.4. <i>I diritti dell'amministrazione digitale</i> 1.2. <i>Il fine vita</i>	
2. Diritti operativi	236
2.1. <i>Un catalogo</i> 2.1.1. <i>Diritti generali o comuni</i> 2.1.2. <i>Diritti individuali</i> 2.1.3. <i>Diritti collettivi</i> 2.2. <i>Il caso dell'accesso civico</i>	
XII. Diritti umani	245
1. Rifugiati e richiedenti protezione internazionale	245
1.1. <i>I viaggi nel Mediterraneo</i> 1.2. <i>Le norme, le procedure e le strutture</i> 1.3. <i>Gli esiti delle domande di asilo e i rimpatri forzati</i> 1.4. <i>Il funzionamento del sistema di accoglienza</i> 1.5. <i>I minori stranieri non accompagnati</i>	
2. Rom e Sinti	255
2.1. <i>Gli insediamenti e le condizioni di salute</i> 2.2. <i>L'antiziganismo</i>	
3. LGBTQIA+	257
3.1. <i>Gli atteggiamenti degli italiani e quelli della politica</i> 3.2. <i>La discriminazione al lavoro e a scuola</i> 3.3. <i>La omolesbobitransfobia in Italia</i>	
XIII. Gli attori della tutela dei diritti	263
1. Gli attori pubblici	263
1.1. <i>Giurisdizione</i> 1.1.1. <i>Lavoro</i> 1.1.2. <i>Abitazione</i> 1.1.3. <i>Tempi e costi della giustizia</i> 1.2. <i>Amministrazione</i> 1.2.1. <i>Le authority e altri istituti di tutela</i> 1.2.2. <i>Gli Uffici per le relazioni con il pubblico</i> 1.2.3. <i>Il Difensore civico per il digitale</i> 1.2.4. <i>Le autorità indipendenti e la risoluzione alternativa delle controversie</i>	
2. Gli attori sociali, civici e privati	275
2.1. <i>Le organizzazioni di cittadinanza attiva</i> 2.2. <i>Le confessioni religiose</i> 2.3. <i>Il mondo delle professioni</i> 2.4. <i>Le fondazioni di comunità</i>	
XIV. I doveri di cittadinanza	283
1. I doveri fiscali	283
2. L'attenzione dei media	285
3. L'emergere di nuovi standard di comportamento	287
3.1. <i>Sostenibilità ambientale</i> 3.2. <i>Qualità urbana</i> 3.3. <i>Economia circolare</i>	

QUARTA PARTE
Partecipazione

XV. Le opportunità costituzionali	309
1. Partecipazione elettorale	309
1.1. <i>Gli elettori</i> 1.2. <i>Gli eletti, le elette</i> 1.3. <i>Cambi di maggioranza</i>	
2. Partecipazione ai partiti	315
2.1. <i>La disponibilità di informazioni</i> 2.2. <i>Aderenti, contribuenti, attivisti</i> 2.3. <i>Rapporto con i cittadini, modalità di partecipazione, sedi</i>	
3. Democrazia diretta	320
3.1. <i>Referendum abrogativi e referendum costituzionali</i> 3.2. <i>Leggi di iniziativa popolare, petizioni</i> 3.3. <i>Referendum regionali e nelle grandi città</i>	
XVI. Le opportunità civiche	327
1. Le organizzazioni di cittadinanza attiva	327
1.1. <i>Il fenomeno e la sua rilevanza</i> 1.2. <i>Le organizzazioni</i> 1.3. <i>Le modalità operative</i> 1.4. <i>Le persone</i> 1.5. <i>La presenza nel territorio</i> 1.6. <i>Dopo la pandemia</i>	
2. La mobilitazione nei luoghi pubblici	336
2.1. <i>La disponibilità di informazioni</i> 2.2. <i>Gli eventi</i> 2.3. <i>Le forme e le finalità</i>	
3. La partecipazione digitale	339
3.1. <i>La identificazione del fenomeno</i> 3.2. <i>Le risorse per la partecipazione digitale</i> 3.3. <i>L'ordine di grandezza degli atti di partecipazione</i> 3.4. <i>TikTok e il caso di Giulia Cecchettin</i>	
XVII. La partecipazione amministrativa	349
1. Spazi a invito	349
2. Consultazioni	350
2.1. <i>Governo e authority</i> 2.2. <i>Regioni</i> 2.3. <i>Comuni maggiori</i>	
3. Coprogettazione e coprogrammazione	356
4. Patti di collaborazione	357
Conclusioni	363
Riferimenti bibliografici	379
Indice delle tabelle e delle figure	393
La metodologia della ricerca	401
1. La ricerca di sfondo	401
2. Dimensioni, fattori, oggetti da osservare	402
3. Fenomeni, indicatori, fonti	403
Ringraziamenti	407
Gli autori	411

Presentazione

All'inizio del volume *La cittadinanza in Italia, una mappa*, pubblicato nel 2022, era scritto che al momento della consegna del testo (settembre 2021) non era possibile dare una compiuta valutazione degli “effetti di cittadinanza” della pandemia, ma si auspicava che l’approccio utilizzato in quella occasione potesse “consentire nel medio periodo di rilevare i mutamenti strutturali che hanno avuto luogo nella cittadinanza in relazione alla pandemia e alla sua gestione”.

Questo volume costituisce l’attuazione di quell’auspicio. Esso, come quello precedente, si iscrive nel programma di ricerca “Restaurare e reinventare la cittadinanza” che Fondaca conduce da anni attraverso attività di ricerca teorica, empirica e applicata. Nel corso del tempo sono stati affrontati diversi temi – dall’attivismo civico alla integrazione europea, dalla educazione civica alle dinamiche delle organizzazioni a impatto sociale, dalla immigrazione alla povertà educativa – ma è nell’ultima decade che ci si è concentrati sulla cittadinanza in sé, considerata come uno specifico fenomeno sociale, culturale, politico e istituzionale.

Dopo aver messo a punto una precisa concettualizzazione del fenomeno e un approccio metodologico alla sua osservazione, è stato realizzato un progetto di mappatura della cittadinanza in Italia con riferimento al periodo 2015-2019, i cui risultati sono pubblicati nel volume già citato. Questo termine – mappatura – non è metaforico, giacché, come insegnano le scienze sociali, è il disegno delle sue frontiere esterne e dei suoi confini interni che rende visibile, e quindi in un certo senso esistente, un fenomeno.

Vogliamo sottolineare che il tema della cittadinanza – possiamo dirlo con cognizione di causa – per molti anni è stato pressoché ignorato, ritenendo evidentemente i cittadini una variabile dipendente dallo Stato e dal mercato, oppure una entità indistinta. Solo negli anni più recenti – forse, paradossalmente, grazie alle tendenze populiste emerse nei regimi democratici – registriamo una crescente attenzione, della quale non possiamo che essere lieti e che questo volume aspira a nutrire. Riteniamo che le due fondazioni che hanno supportato la ricerca – Cariplo e Fondazione Con il Sud – condividano questo interesse e la volontà di favorirlo con nuove

conoscenze, da mettere a disposizione di tutti gli interessati in quanto bene pubblico. Desideriamo ringraziarle in particolare per questa sintonia. Nella stessa direzione va la scelta di pubblicare questo libro in open access.

Le persone che dobbiamo ringraziare per aver contribuito in molti modi a questo lavoro sono moltissime. Ad esse è dedicato uno spazio a parte a conclusione del libro. Un ringraziamento particolare, tuttavia, va fatto qui a Carlo Borgomeo, che ha sostenuto dall'inizio questo progetto e che ha costantemente interloquuto con il gruppo di ricerca, fornendo spunti critici e suggerimenti, tutti preziosi.

Infine, per rendere il senso generale e le intenzioni che sono stati e sono alla base del nostro lavoro, desideriamo citare la riflessione che Giuseppe Cotturri – amico e maestro alla cui memoria è dedicato questo libro – nel suo volume *Io ci sono*, pubblicato pochi mesi prima della sua scomparsa, ha fatto sulla ricerca precedente a questa:

La politica dunque non muore, prende altre forme. La sfida, potremmo dire, è tra quel che Gramsci chiamò “rivoluzioni passive” – decise dall'alto senza che diverse forze sociali possano intervenire e indirizzare – e percorsi di riforma nel segno dei soggetti popolari coinvolti. Una mappa di tale sviluppo dialettico in Italia è stata tracciata da un gruppo di ricerca di Fondaca, da cui si vede che il “movimento tellurico” viene non da minoritarie esperienze più avanzate e attive ... ma dall'insieme della magmatica materia che è alla base di qualunque avanzamento civile: la costruzione e l'accesso universale alla cittadinanza sono l'a-b-c di un altro mondo possibile. Diritti umani, uguaglianza, equità sociale si possono dare solo su tali basi (Cotturri, 2024, pp. 29-30).

Auguriamo buona lettura e soprattutto un buon uso del nostro lavoro.

Gli autori
Roma, novembre 2025

Introduzione

Un libro lungo e articolato, che contiene molti capitoli e una messe di figure e tabelle, necessita di spiegazioni sulle sue ragioni, il suo contenuto e il suo uso. È a questo che, in generale, servono le introduzioni; e in modo particolare in questo caso.

Dai cittadini alla cittadinanza

Al centro di questo libro c'è un rovesciamento di prospettiva, o meglio un salto percettivo (*gestalt switch*), che consiste nel mettere i cittadini al centro della osservazione. Dei cittadini in Italia si parla molto, con sentimenti diversi e contrastanti: speranza, preoccupazione, paura, ostilità. Talvolta sembra che essi possano essere solo vittime o beneficiari dell'intervento statale o della mano libera del mercato. Altre volte, invece, sono (paradossalmente) guardati come un pericolo per la stabilità e il buon andamento degli istituti democratici.

Tuttavia, poiché i cittadini non esistono senza la cittadinanza, è su questo dispositivo che occorre concentrarsi. Esso viene utilizzato qui come strumento di osservazione e interpretazione della realtà, con alcune fondamentali specificazioni. La cittadinanza, infatti, viene spesso considerata come un mero status legale, come un irraggiungibile modello ideale (per intenderci, come quello incarnato dai bambini-eroi di Edmondo De Amicis) oppure come un generico senso di comunità o di responsabilità, o infine semplicemente come buona educazione. Anche su cosa sia precisamente la cittadinanza, quindi, c'è incertezza e un po' di confusione, come dimostrato dalla mancanza di chiare definizioni nella maggior parte dei discorsi e dei materiali che circolano nell'arena pubblica sul tema.

Questa introduzione mira, appunto, a fare chiarezza proponendo una identificazione della cittadinanza come fenomeno che si è potuta utilizzare come guida per la ricerca documentata in questo libro e per quella precedente, relativa al periodo 2015-2019, i cui risultati sono contenuti nel vo-

lume collettivo del 2022 *La cittadinanza in Italia, una mappa* (da ora in poi abbreviato in CIM)¹.

La struttura concettuale su cui la ricerca si basa considera la cittadinanza democratica come un dispositivo di inclusione, coesione, sicurezza e sviluppo delle società costituito da tre componenti e altrettanti “luoghi” in cui si definisce e si ridefinisce

Le componenti del dispositivo

Quanto alle componenti, la prima di esse è quella della *appartenenza*, che consiste nell’essere riconosciuti e sentirsi parte della comunità civica e che è articolata nelle due distinte dimensioni dello *status legale e sociale* e della *identità politica o societaria*.

Lo *status legale* consiste nel riconoscimento agli individui da parte delle istituzioni statuali delle prerogative spettanti ai membri della comunità civica. In generale, tale riconoscimento ha luogo sulla base di uno dei tre principi della nascita (*ius soli*), della discendenza (*ius sanguinis*) e della “naturalizzazione” (atto di inclusione basato sulla verifica della sussistenza di specifici requisiti). Il riconoscimento dello *status sociale*, invece, avviene ad opera non solo dello Stato, ma anche della comunità dei cittadini, nonché di soggetti esterni ad essa (come gli stranieri), sulla base di una operazione di categorizzazione connessa a ruoli, situazioni e condizioni. Ciò significa che si viene riconosciuti come membri della comunità civica “in quanto...”: ad esempio in quanto lavoratori, membri di una famiglia, residenti in certe aree, affetti da certe patologie ecc. Nessuno è cittadino in sé, ma sempre “in quanto” qualcosa.

L’altra dimensione dell’appartenenza è quella della *identità*. Essa consiste nel sentirsi parte della comunità civica intesa come insieme di persone che condividono questo stesso sentimento, basato su diversi fattori (tradizionalmente, eredità storica, cultura, linguaggio, religione, stili di vita, ma oggi sempre di più su un destino comune), tra i quali c’è anche la distinzione da un “Altro” esterno, ma spesso anche interno. Il senso di identità non richiede necessariamente entusiasmo (lo dimostra proprio il caso della identità italiana); esso si costruisce e si rafforza anche attraverso pratiche e comportamenti, inclusi quelli inconsapevoli, come maneggiare monete e banconote con i loro simboli o ascoltare l’inno nazionale.

La seconda componente del dispositivo della cittadinanza è quella dei *diritti con i correlati doveri*. Al di là della loro definizione giuridica, i diritti possono essere intesi come standard di vita legittimati e protetti dalla co-

1. G. Moro, C.R. Alfonsi, E. Amiconi, A. Colletti, M. Crisi, M. Fresu, F. Rossetti, M. Ruffa, R. Salzano, S. Taurelli, *La cittadinanza in Italia, una mappa*, Carocci, Roma 2022.

munità civica. Questa opera di riconoscimento e protezione viene esercitata dalle istituzioni pubbliche (legislazione, giurisdizione, amministrazione), da istituzioni della società civile (come i media, le associazioni di rappresentanza di interessi, le confessioni religiose, le realtà di impegno civico), ma anche dai singoli cittadini attraverso l'esercizio di *doveri*, cioè di standard di comportamento che rendono possibile (e non limitano, come comunemente si pensa) la fruizione dei diritti. Quella dei diritti è una materia dinamica e contestata, non solo perché essi si possono conquistare così come perdere, ma anche perché il sistema dei diritti non è mai in equilibrio: ci sono diritti più forti e altri più deboli, ce ne sono in contrasto reciproco (come nel caso dell'evidente conflitto tra diritto alla trasparenza e diritto alla privacy), ci sono diritti proclamati ma non attuati per ragioni di volontà politica, di atteggiamento delle amministrazioni, di modelli professionali, del prevalere di interessi privati, di disponibilità di risorse, ecc. In ogni caso, la titolarità di diritti è tradizionalmente ciò che identifica i cittadini in quanto tali.

La terza componente è quella della *partecipazione*, intesa come concorso dei cittadini, su base di uguaglianza, alla definizione, alla messa in opera e alla valutazione delle finalità, degli standard e delle regole del gioco della vita comune. Nei regimi democratici, in cui la partecipazione è un elemento distintivo della cittadinanza, tutto ciò si concretizza primariamente nel voto e nella costruzione del sistema di rappresentanza, che permette alle assemblee elettive di “parlare a nome” e “agire per conto” dell'intera comunità civica. Tuttavia, la partecipazione si concretizza anche in altre forme, da quella dei gruppi di interesse a quella dei cosiddetti movimenti sociali, fino ad arrivare alla molteplicità di forme di attivismo civico promosse e realizzate da soggetti della società civile che non sono necessariamente collegate al circuito elettorale e rivolte al sistema politico, ma che oggi sono di assoluta rilevanza.

Va sottolineato che le tre componenti del fenomeno – appartenenza, diritti e doveri, partecipazione –, pur avendo una relativa autonomia ed essendo in questo libro trattate e articolate in modo distinto, sono in un rapporto di reciproca influenza: ad esempio, la partecipazione incide sul riconoscimento e la tutela di diritti, ma si basa su un senso di identità comune, che può essere rafforzato o indebolito dalle esperienze di partecipazione.

I luoghi di definizione

Per completare la identificazione e quindi la osservazione del fenomeno, alla articolazione in componenti va associata una definizione dei “luoghi” in cui la cittadinanza stessa si forma e si trasforma. Questa operazione è ne-

cessaria non solo per tenere conto della natura dinamica del fenomeno, ma anche per renderlo osservabile. È infatti dato ampiamente per scontato, sia nella comunità scientifica che nel dibattito pubblico, che la cittadinanza sia definita dalle *norme di rango costituzionale* o da quelle ad esse direttamente collegate. Ciò è indiscutibile, ma non sufficiente. Occorre aggiungere altri due luoghi che hanno un valore eziologico altrettanto importante di quello rivestito dalle previsioni costituzionali.

Uno di questi luoghi è quello che si può definire *deposito civico*: la legislazione secondaria, le procedure e gli atti amministrativi, le politiche pubbliche e la loro messa in opera, le sentenze dei giudici, gli accordi di regolazione civile come ad esempio i contratti di lavoro. I contenuti del deposito civico non hanno la stabilità nel tempo che invece caratterizza le norme di rango costituzionale. La loro importanza però è massima, se soltanto si pensa, per esempio, al peso delle procedure e delle prassi amministrative nella definizione della estensione e del contenuto della cittadinanza. Emblematico è il caso dell'uso della identità digitale (SPID e CIE), divenuta in Italia l'unica via di accesso a una quantità di diritti civili e sociali, di cui si parlerà più avanti; ma anche, per fare un esempio opposto, è quello dell'accesso di stranieri irregolari alla sanità pubblica per cure urgenti.

L'altro luogo è quello delle *pratiche di cittadinanza*, ossia l'insieme delle relazioni dinamiche che connettono il cittadino alla comunità civica e alle sue istituzioni su base quotidiana, sia nella dimensione operativa che in quella comunicativa. Ciò è di particolare importanza di fronte all'idea, diffusa sia in ambito scientifico che politico, secondo cui i cittadini sono i semplici recettori di una cittadinanza definita e conferita dallo Stato. Il modo in cui i cittadini usano la cittadinanza, invece, fa la differenza, come mostrano, ad esempio, le lotte del movimento operaio che nel secolo scorso hanno imposto la inclusione dei diritti sociali nel dispositivo della cittadinanza democratica, o quelle delle donne, che hanno messo in discussione il confine tra dimensione pubblica e dimensione privata. Essi, cioè, concorrono sostanzialmente, attraverso le loro pratiche, a dare forma alla cittadinanza stessa. La metafora che viene usualmente utilizzata in Italia – quella di una cittadinanza “dal basso” – è estremamente riduttiva al riguardo.

È il caso di sottolineare che i tre luoghi di definizione e ridefinizione della cittadinanza non compongono un sistema organico e coerente, non sono ordinati gerarchicamente e non sono scevri di contraddizioni. È anche in questa relativa indipendenza e nelle relazioni spesso conflittuali tra questi tre luoghi che risiede la natura dinamica del fenomeno della cittadinanza democratica.

In sintesi e in una logica operativa, è possibile osservare quello specifico legame associativo che è la cittadinanza democratica quando vengono

rilevati nello stesso tempo elementi di appartenenza come status e come identità; un catalogo di diritti con i correlati doveri; forme di partecipazione alla definizione di finalità e regole della vita comune su una base di uguaglianza. Questi elementi si definiscono e ridefiniscono nelle norme di rango costituzionale, nel “deposito” civico e nelle pratiche di cittadinanza. E naturalmente, utilizzando la cittadinanza come una euristica, la loro conformazione e le loro relazioni, come anche la eventuale assenza di uno o più di questi elementi, consentono di osservare dinamismi delle società democratiche altrimenti inattuabili.

Trasformazioni

La cittadinanza è quindi un fenomeno dinamico, contestuale e contestato. La sua storia nell'era moderna lo dimostra al di là di ogni dubbio. Ciò va sempre tenuto presente: noi non conosciamo il dispositivo della cittadinanza se non come un fenomeno *situato*, cioè nelle configurazioni che esso assume in luoghi, tempi e contesti determinati.

Crisi e resilienze

Da alcune decadi, il modello di cittadinanza che abbiamo ereditato dal secolo scorso è stato messo in discussione. Come era fatto questo modello? In estrema sintesi, i suoi elementi caratterizzanti sono i seguenti:

- La cittadinanza coincide con la nazionalità, cioè con l'appartenenza a una comunità culturale caratterizzata da una unità di territorio, lingua, eredità storica, religione, stili di vita, cultura materiale, e da un modello antropologico univoco; comunità che è rappresentata dalle istituzioni statuali e le legittima;
- I diritti sono quelli a suo tempo formalizzati da Thomas Marshall, e cioè diritti civili, politici e sociali, con la rilevante aggiunta, nel secondo dopoguerra, dei diritti umani; mentre i doveri sono rimasti quelli ereditati dalla cittadinanza degli antichi, ossia obbedire alle leggi, pagare le tasse, difendere la patria, cooperare nell'amministrazione della giustizia;
- Le forme di partecipazione sono connesse al sistema politico: voto, partecipazione ai partiti, costituzione di gruppi di interesse e movimenti sociali che si rivolgono direttamente ad esso, a cui si aggiungono attività di tipo associativo rivolte alle connessioni tra i cittadini in chiave orizzontale, o capitale sociale.

A partire dalle ultime due decadi del XX secolo, e con maggiore evidenza all'inizio di quello successivo, tuttavia, una quantità di fenomeni, processi ed eventi che hanno avuto luogo su scala globale hanno minato le basi di questa configurazione. Per fare solo alcuni esempi, l'appartenenza come status è messa in discussione da frontiere diventate porose, dalla diffusione della doppia cittadinanza, da forme di secessione dalla cittadinanza comune da parte dei ricchi ("cittadinanza in vendita" e nuclei residenziali auto-segregativi, *gated community*); l'appartenenza come identità dalla moltiplicazione delle identità collettive senza un principio gerarchico o dall'indebolimento dei legami sociali; i diritti dal loro gap di implementazione ma anche dalla rivendicazione di diritti basati sulla differenza e non più sulla uguaglianza; i doveri dalla fuga dalla tassazione; la partecipazione dalla inefficacia dell'esercizio della sovranità popolare su base nazionale, dal distacco dei cittadini dal sistema politico, dall'emergere di forme alternative di partecipazione e rappresentanza.

Mentre una parte della comunità scientifica ha concluso che di fronte a questa nuova situazione la cittadinanza era sulla via del tramonto, un'altra parte – alla quale il gruppo di ricerca di Fondaca si associa – ha guardato a quello che stava e sta accadendo in termini di trasformazioni in corso nella configurazione della cittadinanza. Queste trasformazioni non sono univoche, non hanno una chiara destinazione, né sembrano tendere a costituire un nuovo modello in sostituzione di quello del '900. Tuttavia, esse testimoniano della vitalità di questo dispositivo e di quanto esso continui a costituire una risorsa, oltre che un problema, nel mondo contemporaneo, ben oltre i confini dell'Occidente (Moro, 2020)

È di trasformazioni nella cittadinanza, quindi, che questa ricerca tratta. Come si potrà facilmente verificare, le dinamiche che caratterizzano la cittadinanza in Italia oggi sono in buona parte non presenti nella configurazione ereditata dal '900, mentre diverse di quelle in essa ricomprese manifestano rilevanti criticità. Da un punto di vista scientifico, osservare le trasformazioni in corso nella cittadinanza è un imperativo a cui non si può sfuggire; mentre dal punto di vista civile e politico conoscere e seguire gli sviluppi di queste trasformazioni è l'unico modo per fronteggiarle e, nei limiti del possibile, accompagnarle verso obiettivi di sviluppo delle persone e della vita sociale. La cittadinanza è infatti un fenomeno alla cui definizione e ridefinizione tutti sono chiamati a concorrere

Il titolo di questo libro, che contiene la espressione "crisi e resilienze", rende conto del suo contenuto, nel senso che esso documenta situazioni critiche – anche estremamente critiche – che si possono rilevare nelle diverse componenti della cittadinanza. Non si tratta solo del mancato rispetto degli impegni della comunità civica a proposito di prerogative già stabilite, ma

anche di nuove situazioni che generano pericoli e che vengono affrontate con difficoltà. A queste criticità si accompagnano fenomeni che possono essere definiti di resilienza, cioè di capacità di reazione e di adattamento

Naturalmente queste crisi e queste resilienze sono affidate alla valutazione e al giudizio di chi leggerà questo libro o ne utilizzerà i materiali. Lo scopo che il gruppo di ricerca si è prefisso è stato quello di metterle in evidenza, raccogliendo dati e informazioni centrate sullo stato della cittadinanza oggi in Italia, avendo come criterio guida quello di conoscere per poi poter giudicare.

Dopo la pandemia

Il 31 marzo 2022 le autorità di governo hanno dichiarato cessata la emergenza pandemica da Covid-19. Più che di una pandemia, si è trattato di una *sindemia*: per un periodo di oltre due anni il nostro Paese ha visto stravolgere regole, consuetudini, modelli di comportamento, relazioni sociali. La vita collettiva e quella personale, insomma, sono radicalmente cambiate da un giorno all'altro. A ciò, naturalmente e soprattutto, si aggiungono gli oltre 190.000 morti, una ferita che non è chiusa. Una parte di questa tragica contabilità, infatti, è composta da morti evitabili, non perché fossero note e disponibili difese di tipo medico, ma perché le strutture della medicina ospedaliera e di quella territoriale hanno mostrato gli effetti di gravi deficit consolidatisi nel lungo periodo. D'altra parte, il Paese ha dimostrato una capacità di reazione di fronte all'emergenza di cui ci si è stupiti (non solo al livello internazionale), ma che questo lavoro mostra come una caratteristica costante della società italiana.

Dopo la conclusione della fase più acuta della emergenza, la vita degli italiani e di tutti coloro che risiedono nel nostro Paese è ripresa, in parte come ritorno alle abitudini e ai dinamismi usuali, e in parte come costruzione e pratica di una "nuova normalità" nella vita individuale e sociale. Nelle ricerche che sondano sentimenti e atteggiamenti dei cittadini non è difficile notare una tendenza a considerare con sollievo la pandemia come una parentesi, e quindi a dimenticarla. Questo desiderio di oblio si accompagna a un altro sentimento, quello della delusione per una occasione di cambiamento che è stata mancata (v. ad es. Fondaca, Idos, 2025).

Entrambi questi atteggiamenti – sollievo e delusione – sono comprensibili e giustificati. Essi, tuttavia, rischiano di impedire di cogliere le trasformazioni che hanno avuto luogo durante e dopo la pandemia e che si sono consolidate nel tempo, incidendo sulla configurazione della cittadinanza in Italia

La ricerca documentata in questo libro, invece, prende la pandemia come punto di riferimento, in due sensi. In primo luogo, questo evento ca-

tastrofico – nel senso tecnico di un fatto che ha interrotto il corso normale delle cose – viene considerato un evento periodizzante: c'è un prima e un dopo la pandemia e questo non può essere ignorato. In secondo luogo, la stessa emergenza ha comportato cambiamenti strutturali nella configurazione della cittadinanza in Italia, che devono essere riconosciuti e messi in rilievo. Si tratta di effetti diretti o indiretti, o ancora di contesto, che è necessario registrare. “Dopo” la pandemia e “a causa” di essa, quindi, sono i due aspetti, spesso intrecciati nella realtà, che sono stati presi in considerazione con riferimento alla attuale configurazione della cittadinanza in Italia.

La ricerca

La ricerca i cui risultati sono presentati in questo libro ha due antefatti. Il primo è l'impegno decennale di Fondaca nel programma “Restaurare e reinventare la cittadinanza”. Si tratta di un programma di ricerca teorica, empirica e applicata focalizzato sulla cittadinanza democratica e sulle trasformazioni che investono la sua configurazione, ereditata in Occidente e oltre dal XX secolo. Ciò che fa di questo un precedente è l'approccio fenomenologico-empirico illustrato sopra, che sin dall'inizio il gruppo di ricerca ha definito e utilizzato e che è stato impiegato anche in questo caso.

Il secondo antefatto è che, con riferimento al periodo 2015-2019, è stata realizzata una prima mappatura della cittadinanza in Italia, “prima” anche nel senso che non risulta che alcuno lo avesse fatto precedentemente. I principali risultati di questa operazione sono riportati nel già citato volume collettivo del 2022. Nel corso della elaborazione del testo, alla metà del 2021, ci si pose il problema se fosse il caso di ricomprendere nella trattazione ciò che in quel momento stava avvenendo in una fase ancora acuta della emergenza da Covid-19. Si decise di non tentare questa impresa, con la motivazione che solo a emergenza finita si sarebbe potuto verificare che cosa fosse accaduto in termini strutturali. Un capitolo finale del libro fu comunque dedicato a una panoramica dei fattori di stress della cittadinanza emersi durante la fase più acuta dell'emergenza (CIM, pp. 205-220).

Si scrisse allora che ci si auspicava di poter essere in condizione di realizzare anche questa seconda operazione. Ciò è stato possibile grazie al supporto della Fondazione Cariplo e della Fondazione Con il Sud, che hanno colto la rilevanza del tema e la necessità di incrementare la conoscenza in merito. Consideriamo un segno di particolare significato la possibilità, che è stata concessa al gruppo di ricerca, di utilizzare materiali provenienti dagli archivi delle due fondazioni relativi ai risultati dei progetti supportati attraverso i loro bandi. Ciò ha permesso di mettere in rilievo alcuni casi em-

blematici di resilienza e di capacità di innovazione della comunità civica italiana di fronte a fenomeni di esclusione e di mancato sviluppo, nello stesso tempo valorizzando l'attività delle fondazioni anche per il loro patrimonio di informazioni sulla realtà.

Il disegno

La ricerca si è svolta tra il 2023 e il 2024 ed è stata anche in questo caso una operazione di mappatura della configurazione attuale della cittadinanza in Italia. Per “mappatura”, qui, ci si riferisce alla identificazione del contenuto e della estensione del dispositivo della cittadinanza nella presente fase storica, sulla base dell'architettura concettuale già esposta. In concreto, la ricerca è consistita nella selezione di indicatori (circa 280) da rilevare in oggetti da osservare, che a loro volta si riferiscono a fattori nei quali sono state articolate, per renderle osservabili, le componenti del dispositivo della cittadinanza.

È utile al proposito richiamare la coppia di concetti di “frontiere” e “confini” della cittadinanza. Le *frontiere* delineano esternamente il territorio di vita della comunità civica, consentendo di distinguere “chi è dentro” da “chi è fuori”. Esse sono stabilite dallo Stato in via legale, ma contengono anche elementi di base (culturali e sociali) dell'intero dispositivo della cittadinanza. I *confini*, invece, sono strutture interne di natura giuridica, politica, sociale, culturale, economica, etnica, religiosa, che definiscono il posto e i limiti di individui e gruppi sociali, in base ad alcune delle loro condizioni o caratteristiche, attraverso meccanismi di categorizzazione. La operazione condotta qui, quindi, consiste essenzialmente nella identificazione delle frontiere e dei confini della cittadinanza in Italia nella terza decade del XXI secolo e all'indomani della più rilevante pandemia degli ultimi 100 anni. Senza ignorare né sottovalutare il fatto che frontiere e confini dividono, ma costituiscono anche punti di contatto, arene di conflitti e luoghi di ibridazione

Il lavoro è stato guidato dal principio di materialità, il che ha portato a escludere, ad esempio, misure annunciate o decise ma non ancora attuate, concentrandosi sulle condizioni, le situazioni e le opportunità che investono qui e ora, direttamente, la vita dei cittadini.

Già nella precedente ricerca si era potuto constatare come esista in Italia un deficit di materialità e di informazioni ad essa connesse, su molti aspetti rilevanti della cittadinanza, dalle effettive pratiche di educazione civica nelle scuole al numero di iscritti ai partiti, ai diritti operativi che stabiliscono prerogative dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. Problemi analoghi si sono incontrati anche in questa occasione. Ad essi il gruppo di ricerca ha fatto fronte nei limiti del possibile, ad esempio do-

cumentando la esistenza di fenomeni non noti, come nel caso delle associazioni di professionisti costituite per tutelare diritti dei cittadini. In altri casi sono state compiute operazioni di ricerca diretta, come nel caso delle consultazioni promosse dalle istituzioni nazionali, regionali e locali.

La ricerca è legata a quella precedente anche nel senso che il costante riferimento alla configurazione della cittadinanza rilevata nel periodo 2015-2019 ha offerto informazioni essenziali sui mutamenti che si possono registrare oggi. Nello stesso tempo, la emergenza pandemica ha fatto emergere fenomeni che prima non si erano in alcun modo manifestati, oppure non con la rilevanza che invece si può cogliere oggi. Anch'essi, quindi, per quanto non trattati nella ricerca precedente, sono stati inseriti tra i fenomeni da rilevare, nella proporzione di circa un terzo del totale, al fine di aggiornare e accrescere la conoscenza sulla cittadinanza in Italia.

L'insieme di queste due operazioni – benchmarking rispetto alla situazione precedente e rilevazione della persistenza di fenomeni “nuovi” o prima scarsamente visibili – ha portato a documentare l'attuale configurazione della cittadinanza in trasformazione nel nostro Paese. Questi elementi di quadro hanno fatto da riferimento per la progettazione e l'attuazione della ricerca, oggetto della nota sulla metodologia alla fine del libro

I limiti e il valore

È anche necessario mettere in evidenza i limiti di questa operazione di ricerca; limiti che, come usuale, ne definiscono anche il valore. Si tratta in parte di vincoli oggettivi, indipendenti dalle intenzioni del gruppo di ricerca, e in parte di precise scelte.

Quanto ai vincoli oggettivi, un primo punto da mettere in rilievo è il fatto che la ricerca ferma nel tempo fenomeni che per definizione sono dinamici: scatta una fotografia quando ci sarebbe bisogno di un film. Questo limite è ricorrente e in una certa misura insuperabile. Tuttavia, la operazione di benchmarking con la ricerca precedente ha, almeno in parte, ovviato al rischio di una percezione statica e non dinamica della cittadinanza nella sua concreta configurazione. Un secondo punto è che, benché sia necessario tenere ferma la distinzione fatta sopra tra ciò che è accaduto dopo la pandemia e ciò che invece ne rappresenta un effetto, nella realtà accade che questi due aspetti si sovrappongano. Lo si potrà facilmente constatare. In ogni caso, la pandemia può essere considerata rilevante in termini di “concorso” al verificarsi di certi fenomeni.

Circa le scelte operate dal gruppo di ricerca, va sottolineato che si è scelto di privilegiare gli *outcome* e non gli *output*, cioè i fenomeni che incidono direttamente sull'esercizio della cittadinanza. Questo ha portato a

dare minore importanza a programmi come il PNRR per il fatto che durante la rilevazione esso non risultava avere ancora prodotto effetti materiali. Naturalmente leggi, atti amministrativi e programmi pubblici sono stati considerati, ma solo per i loro effetti nella realtà. Inoltre, nella ricerca non sono state prese in considerazione né dinamiche macro (come quelle che riguardano l'andamento del PIL), a meno che non avessero avuto effetti distinguibili su alcune caratteristiche della configurazione della cittadinanza (è il caso del reddito delle famiglie), né aspetti puramente individuali della condizione dei cittadini, a meno che non avessero assunto una dimensione di massa, come nel caso delle condizioni psicologiche dei giovani.

Quanto al valore della ricerca, oltre a ciò che si può desumere dalla stessa precisazione dei suoi limiti, va ribadito che essa offre una rappresentazione dell'Italia incentrata sui cittadini, le loro condizioni e le loro pratiche. Per pesare questo aspetto si pensi alle criticità che anche in Italia vive il regime democratico. Ad esse non è estranea la condizione materiale dei cittadini, della quale, tuttavia, si ha una conoscenza modesta e spesso distorta da preoccupazioni mediatiche o elettorali. Siamo convinti che la ostilità che si manifesta nei confronti dell'establishment, ad esempio con il voto di protesta o, soprattutto, con il non-voto, sia connessa anche a questo mancato collegamento con la realtà che i cittadini sperimentano quotidianamente, sia in termini di criticità che di capacità di reazione.

Inoltre, la ricerca può rappresentare uno strumento utile a evitare che la pandemia venga dimenticata o, al massimo, considerata una parentesi che si può tranquillamente ignorare. Il nostro Paese non è nuovo a queste perdite di memoria; ma in questo caso ciò è tanto più grave in quanto gli effetti della emergenza – che, come già ricordato, più che una pandemia è stata una *sindemia*, avendo sconvolto tutti gli aspetti della vita pubblica e privata – sono ben presenti e operanti.

Questo libro

La struttura

La struttura di questo libro corrisponde alla concettualizzazione del dispositivo della cittadinanza che è alla base della ricerca. Esso è quindi diviso in quattro parti: appartenenza come status, appartenenza come identità, diritti e doveri, partecipazione. Ogni parte comprende diversi capitoli, corrispondenti sostanzialmente ai fattori indicati nella nota metodologica. I fenomeni rilevati sono stati trattati, appunto, nel contesto dei diversi fattori, in congiunzione tra loro. La collocazione dei fenomeni trattati rispecchia la

concettualizzazione del dispositivo della cittadinanza utilizzato. È a questo titolo, ad esempio, che le attività volontarie (in senso generale) sono collocate nella parte che riguarda la identità: fare volontariato costruisce e manifesta il senso di appartenenza alla comunità civica. Sono anche scelte di collocazione che danno ai fenomeni trattati un valore diverso rispetto a quello delle rappresentazioni correnti.

Il gruppo di ricerca si è domandato – e ha domandato agli amici che si sono prestati a leggerne una bozza – se il libro fosse troppo lungo e troppo denso di tabelle e figure e se, quindi, dovesse essere eventualmente ridotto operando una selezione dei temi. La opinione unanime è stata quella di mantenere la lunghezza emersa nel corso della produzione del testo, così come di non ridurre le visualizzazioni di dati e informazioni contenute in tabelle e figure. La ragione di questa scelta sta nella consapevolezza di aver costruito una rappresentazione generale dello stato della cittadinanza in Italia, che richiedeva necessariamente lo spazio che è stato utilizzato.

Si è dovuto anche tenere in conto la necessità di comparare i vari fenomeni nel periodo pre- e post-pandemico, un aspetto essenziale della ricerca condotta. Allo stesso fine, nel testo si è sempre fatto riferimento puntuale al volume precedente. Anche per facilitare la lettura, comunque, all’inizio di ogni di ogni parte e di ogni capitolo è offerto un sommario dei temi via via trattati.

Una “rappresentazione generale” non significa che non vi sia stata una selezione dei fenomeni da documentare, nella ricerca costante di un equilibrio tra rilevanza e accessibilità di dati e informazioni. I lettori sicuramente troveranno altri fenomeni analoghi che si sarebbero potuti osservare. Riteniamo tuttavia che il quadro disegnato nel libro sia sufficientemente comprensivo della configurazione della cittadinanza in Italia oggi.

I dati raccolti sono relativi prevalentemente al periodo 2022-2024. In molti casi si tratta di dati che vengono aggiornati periodicamente e, sebbene nel corso della elaborazione del testo si siano potuti inserire alcuni di questi aggiornamenti, ciò non è stato sempre possibile. D’altro canto, i fenomeni di cui ci siamo occupati in linea di massima non sono tali da essere soggetti a cambiamenti repentini da un anno all’altro. In ogni caso chi leggerà il libro potrà – utilizzando lo stesso tipo di fonti che abbiamo impiegato noi – verificare eventuali variazioni nella consistenza, nella scala e nella portata dei fenomeni rilevati qui.

Il pubblico e gli usi del libro

A chi è rivolto questo libro? A tutti coloro che sono interessati alle trasformazioni in corso della cittadinanza in Italia è una risposta ragionevole ma troppo generale. Certamente scienziati sociali, responsabili istituzionali,

policy maker, operatori pubblici, dirigenti e attivisti di organizzazioni e iniziative civiche, responsabili e animatori di organizzazioni sociali, giornalisti, e via elencando sono tra i potenziali lettori di questo libro. Così come lo sono in linea di principio tutti i cittadini interessati a sapere cosa ne è di loro – al di là del proprio naso – come individui, gruppi sociali, organizzazioni e come parte della cittadinanza nel suo insieme.

È avendo questo in mente che abbiamo scelto di pubblicare questo libro in open access grazie alla disponibilità dell'editore Morlacchi. Abbiamo cioè inteso questo lavoro come un bene pubblico, da rendere accessibile a tutti. Ci auguriamo che questa opportunità venga colta dai molti soggetti che sono coinvolti nei (o investiti dai) fenomeni che abbiamo documentato.

Pensiamo che i principali usi di questo lavoro siano quelli che investono la informazione, la conoscenza e l'azione. Il libro può essere usato come fonte di informazioni che vengono dai risultati della ricerca. Ciò non riguarda soltanto dati non noti e/o prodotti ad hoc, ma anche quelli più noti e soprattutto le loro relazioni. Il nostro lavoro, inoltre, può favorire una conoscenza e una comprensione della configurazione attuale del dispositivo della cittadinanza in Italia tutt'altro che usuale, ma anche della modalità con cui singoli fenomeni (o loro grappoli) si manifestano. Ci auguriamo, infine, che il libro possa servire per agire: ad esempio per fare meglio il proprio lavoro, per aumentare la efficacia della propria attività, per tenere conto delle criticità e delle resilienze che nel libro sono documentate, per prendere decisioni, grandi o piccole che siano, che siano basate sulla realtà.

Naturalmente, poiché si tratta di un prodotto di carattere sistematico, siamo convinti che il valore del lavoro stia nel suo insieme; e raccomandiamo di leggerlo tutto. Questo libro non è un almanacco, ma, appunto, una mappa generale della cittadinanza in Italia. Ovviamente, in ragione della sua lunghezza o di specifici interessi dei lettori, è possibile anche un approccio focalizzato su alcuni tipi di fattori o di fenomeni o la costruzione di specifici percorsi di lettura.

Qualche avvertenza

Le indicazioni bibliografiche sono riportate in fondo al libro con riferimenti nel testo, tra parentesi. Le note a piè di pagina sono state utilizzate soltanto per specifiche fonti, legislative o provenienti da pagine web. Nella bibliografia non sono stati riportati i link dei vari documenti per non appesantire ulteriormente il testo e perché chiunque può reperire autonomamente e in modo agevole i materiali impiegati.

Nel volume sono utilizzate ripetutamente due fonti che, per la loro ricorrenza, sono state abbreviate. La prima è il libro precedente a questo,

La cittadinanza in Italia, una mappa, che è sempre abbreviato in CIM. La seconda è la indagine dell'Istat *Aspetti della vita quotidiana*, di carattere annuale, che non produce un rapporto specifico ma è utilizzata dall'Istituto di statistica come fonte di diverse ricerche. Essa ha il vantaggio di mettere a disposizione dei ricercatori i microdati, rendendo così possibili molte operazioni di analisi che in numerosi altri casi non sono invece accessibili. Per la ricorrenza dell'uso di questa fonte, essa è stata abbreviata in *Istat, AVQ*.

Un'altra necessaria avvertenza è quella che riguarda i dati e le informazioni riguardanti le persone con background migratorio, che hanno un posto assai importante in questo lavoro. I materiali disponibili sulla presenza di questi soggetti nella comunità civica in Italia a volte riguardano coloro che al momento della rilevazione avevano una cittadinanza diversa da quella italiana (come nel caso delle rilevazioni di Istat, AVQ), mentre in altri casi si riferiscono a tutte le persone che non sono nate in Italia, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno acquisito lo status legale di cittadini italiani, come nel caso della ricerca, sempre dell'Istat, su giovani e ragazzi o in quello delle imprese "straniere". Questo problema al momento non è superabile. Si è deciso quindi di segnalare volta per volta di quali tipi di persone si sta parlando, restando il fatto che la maggior parte dei dati disponibili riguarda coloro che non hanno la cittadinanza italiana. Quelle che la acquisiscono, infatti, di solito scompaiono dalle rilevazioni.

Va inoltre specificato che, per scelta del gruppo di ricerca, non viene impiegata la espressione "terzo settore", una definizione puramente amministrativa che genera confusione e, nello stesso tempo, taglia fuori molte iniziative rilevanti che non rientrano in quanto previsto dalle leggi, con effetti anche paradossali come quello della Caritas italiana che non è, appunto, una organizzazione "di terzo settore". Il lettore troverà quindi la espressione generale "organizzazioni civiche e sociali" per ricomprendere soggetti che vanno da quelli più classicamente considerati organizzazioni della società civile come le confessioni religiose, i sindacati, le associazioni imprenditoriali o le associazioni del tempo libero, fino alle iniziative di cittadinanza attiva che denotano forme autonome di azione collettiva dei cittadini per l'interesse generale.

Nel testo, inoltre, vengono utilizzate in modo ricorrente alcune abbreviazioni:

n.d.: dato non disponibile;

v.a.: valori assoluti;

%: valori percentuali.

In generale tutti i dati percentuali sono stati arrotondati al primo decimale.

La espressione "*Comuni maggiori*" si riferisce ai 12 comuni con più di 250.000 abitanti che, nel loro insieme, sono stati utilizzati come campione

per alcuni focus. Si tratta di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona. Con la espressione “*Grandi comuni*”, invece, ci si riferisce alla usuale e nota categoria che comprende i comuni di Roma, Milano, Napoli, Genova, Torino e Palermo.

Infine, ma non certo in ordine di importanza, nel libro si declinano al maschile sovraesteso i sostantivi plurali che includono anche il genere femminile e binario, per mere esigenze di spazio.

PRIMA PARTE

Appartenenza: status

Il tema

Quanto detto nella introduzione a proposito del dispositivo della cittadinanza democratica può essere riformulato in questo modo: la cittadinanza è una associazione di eguali funzionale ad animare e regolare la vita comune in chiave di sviluppo individuale e collettivo. L'appartenenza a questa comunità è quindi in ordine logico la prima componente della cittadinanza, da cui in un certo senso derivano le altre due, diritti e doveri da una parte e partecipazione dall'altra.

Si è anche rilevato che la componente dell'appartenenza si articola in due dimensioni, strettamente connesse tra loro. Una riguarda il versante per così dire esterno: lo status inteso come l'essere riconosciuti membri della comunità civica, mentre l'altra investe il versante interno: sentirsi parte di questa comunità come individui e come gruppi sociali, della quale si tratterà nella seconda parte del libro.

Benché sia diffusa la opinione che la cittadinanza sia essenzialmente uno status legale, la realtà di questo fenomeno è decisamente più complessa e articolata. Innanzitutto perché, parlando in generale e non solo con riferimento all'Italia, lo status legale – l'attribuzione delle prerogative che vengono assegnate dalle leggi – viene conferito in modi sostanzialmente diversi tra loro, e cioè per discendenza (*ius sanguinis*), per nascita (*ius soli*) o per “naturalizzazione” (è sempre il caso di utilizzare le virgolette nell'uso di questo termine per il suo carattere paradossale, che allude a una presunta “naturalità” della comunità civica). Mentre nei primi due casi il ruolo dello Stato è quello del semplice riconoscimento, in quello della naturalizzazione la procedura consiste in un atto discrezionale delle istituzioni, complesso e dagli esiti non scontati.

In Italia, come in altri Paesi specialmente europei, gli stranieri regolarmente residenti nel Paese – il termine tecnico è *denizen* – godono in linea di principio dei medesimi diritti dei cittadini, ad esclusione di quello di voto. Gli stranieri, insomma, non sono privi di uno status legale anche se, come si vedrà, la realtà può essere molto più complessa.

Lo status legale, tuttavia, non è un elemento a sé stante. Da un lato, esso contiene in modo implicito una definizione di chi è cittadino anche in termini culturali e sociali. Dall'altro, è in una situazione di reciproca influenza con le altre componenti del dispositivo della cittadinanza.

Per quanto riguarda lo status legale, va sottolineato infine che la sua attribuzione non mette al sicuro i cittadini da forme di discriminazione nell'esercizio delle proprie prerogative: esso, cioè, mentre discrimina verso l'esterno (definendo “chi è dentro” e “chi è fuori”), non evita che ciò avvenga anche all'interno, come nel caso delle persone senza dimora o dei detenuti;

e perfino in quello delle persone che non sono in condizioni di utilizzare la identità digitale per accedere a diritti fondamentali.

Lo status legale si accompagna allo status sociale, cioè al riconoscimento da parte della comunità civica e degli osservatori esterni oltre che delle istituzioni pubbliche della effettiva appartenenza di una persona a questa comunità. Tale riconoscimento ha luogo attraverso una operazione di categorizzazione che si basa principalmente sull'attribuzione o sul riconoscimento di ruoli, condizioni e situazioni: nessuno è cittadino in sé. Per essere più precisi:

- I *ruoli* sono le funzioni riconosciute ai cittadini all'interno della comunità (es. studente, lavoratore, madre, padre ecc.);
- le *condizioni* sono caratteristiche permanenti o durature che influenzano l'esercizio delle prerogative della cittadinanza (es. disabilità, povertà, ricchezza, ecc.);
- le *situazioni* sono contesti temporanei o contingenti che a loro volta costituiscono un campo di possibilità dell'esercizio della cittadinanza (es. disoccupazione, gravidanza, ecc.).

È principalmente nello status sociale che vengono definiti e operano quei confini interni alla comunità civica, tali per cui, benché tutti i suoi membri siano dichiarati uguali, nella realtà si verificano disparità connesse a fattori sociali, economici, culturali, geografici, di origine, e che riguardano proprio ruoli, condizioni e situazioni. Le pratiche di cittadinanza sono usualmente volte a rimuovere, spostare o ridefinire questi ostacoli: basti citare al proposito l'esempio dei diritti delle donne.

È di fondamentale importanza tenere presente che lo status in generale, e quello sociale in particolare, sono connessi a un modello antropologico di cittadino, che disegna un tipo ideale a detrimento di quelli reali. Per lo più occulto, esso è alla base della cittadinanza. Il caso più noto è quello del modello WASP (*White, Anglo-Saxon, Protestant*) emerso e sottoposto a una critica radicale negli Stati Uniti negli anni '60. Anche l'Italia ha il suo modello antropologico di cittadino, come si può facilmente cogliere dalle proteste che accompagnano la presenza di sportivi di pelle nera (come Paola Egonu o Mario Balotelli) nelle squadre nazionali, o dai ripetuti tentativi di discriminare i cittadini di religioni diverse da quella cattolica, in particolare islamica.

I. Status legale

Sommario: 1. Acquisizione e perdita della cittadinanza: le modalità di acquisizione; i dati; 2. Limitazioni delle prerogative: persone senza dimora; persone detenute; accesso alla identità digitale.

Si tende a dare per scontato, in Italia e oltre, che la cittadinanza coincida con lo status legale; insomma, con il passaporto. Tutto questo libro è invece animato dal tentativo di rendere conto della complessità e della multidimensionalità della cittadinanza come fenomeno. Tuttavia, non si può che partire dallo status legale, cioè dalle prerogative che lo Stato riconoscere a coloro che, a certe condizioni, considera parte della comunità civica. Acquisire tali prerogative è tutt'altro che semplice, però. Ed esserne portatori non mette al riparo da situazioni in cui queste stesse prerogative sono ignorate o negate. Sono questi – acquisizione delle prerogative giuridiche di cittadino e limitazioni poste al loro esercizio – i due aspetti di cui ci occuperemo in questo capitolo.

1. *Acquisizione e perdita della cittadinanza*

Come già accennato, in generale le modalità canoniche attraverso le quali lo Stato conferisce la cittadinanza sono tre:

- La discendenza (o *ius sanguinis*), in base alla quale si è riconosciuti cittadini se uno o entrambi i genitori hanno la cittadinanza;
- La nascita (o *ius soli*), in base alla quale si è riconosciuti cittadini se si nasce nel territorio dello Stato (ma non è il caso dell'Italia, salvo alcune eccezioni);
- La “naturalizzazione”, che consiste nel conferimento da parte dello Stato della cittadinanza a stranieri che soddisfino alcuni criteri, i più rilevanti e ricorrenti dei quali sono la residenza continuativa per un certo numero di anni nel Paese, lo svolgimento di un lavoro regolare, un reddito sufficiente a mantenere sé e la propria famiglia, la conoscenza della lingua, della storia e dell'ordinamento del Paese di accoglienza, l'assenza di condanne per reati gravi.

È importante sottolineare che, mentre i primi due criteri, discendenza e nascita, sono oggetto di un atto di riconoscimento da parte delle istituzioni statuali (una sorta di automatismo), la “naturalizzazione” è invece concessa dallo Stato. Questa differenza è di estrema rilevanza anche nell’Italia di oggi ed è oggetto di un intenso dibattito pubblico e di una controversia che ancora non ha trovato soluzione.

Del resto, in tutte le società democratiche i criteri di conferimento della cittadinanza sono messi in discussione da fenomeni quali la doppia (o multipla) cittadinanza che ormai è prevista dall’80% circa degli Stati¹. Di conseguenza, benché di regola ogni Paese abbia uno dei due principi come distintivo – discendenza per quelli di emigrazione, nascita per quelli di immigrazione – le trasformazioni in corso nella cittadinanza hanno portato a modifiche e aggiustamenti che, a quanto pare, non hanno prodotto una soluzione stabile, generando contraddizioni e paradossi. Ma veniamo al caso italiano.

1.1. Le modalità di acquisizione

Rispetto alla situazione registrata nel 2019, la normativa sulle modalità di acquisizione della cittadinanza in Italia non si è modificata nel suo impianto generale. La legge attualmente vigente e risalente al 1992² prevede che il principio generale che regola l’acquisizione della cittadinanza sia la discendenza, con un ventaglio di possibilità e casi specifici. Il tema è già stato trattato nella ricerca precedente (CIM, pp. 37-39) e le informazioni ad esso relative sono di facile reperibilità, anche se di meno facile lettura.

Per sintetizzare gli aspetti principali della normativa vigente, oltre al riconoscimento della cittadinanza per discendenza sono previsti meccanismi di “naturalizzazione”, che possono avere luogo al verificarsi di certe condizioni. Le principali sono:

- La residenza legale protratta per un certo numero di anni, in particolare 10 anni per i cittadini non comunitari e 5 per quelli di altri Paesi dell’Unione europea;
- L’assenza di condanne penali rilevanti (benché non specificate quanto a tipologia);
- Il godimento di un reddito sufficiente, attualmente pari a 8.200 euro circa per una sola persona, che aumenta in relazione alla quantità delle persone a carico;

1. <https://www.neodemos.info/2024/06/25/cittadinanza-fluida-e-tu-quante-cittadinanze-hai/>, ultimo accesso 5/11/2025.

2. Legge n. 91/1992 e regolamenti attuativi, i principali dei quali sono contenuti nei DPR n. 572/93 e n. 362/94.

- La dimostrazione di un adeguato livello di “integrazione”, anche certificata per quanto riguarda la competenza linguistica.

Il matrimonio o l’unione civile rientrano nei casi di “naturalizzazione”: valgono anche in questo caso le condizioni citate sopra. Per quanto riguarda i minori, essi possono diventare cittadini italiani previa dichiarazione di volontà dei genitori o del tutore, mentre i minori stranieri adottati da cittadini italiani acquistano la cittadinanza in modo automatico. Ai bambini nati in Italia da genitori stranieri la concessione della cittadinanza è subordinata ad una residenza continuativa nel territorio dello Stato. I figli di cittadini stranieri possono acquisire la cittadinanza italiana al raggiungimento dei 18 anni, se in possesso di determinati requisiti quali la residenza senza interruzioni dalla nascita o per dieci anni e solamente se lo dichiarano entro un anno dal compimento della maggiore età.

Quanto detto sin qui rappresenta una semplificazione di un insieme di norme complesse a sottoposte a frequenti cambiamenti per aspetti specifici. In sintesi, in Italia la cittadinanza si può acquisire, oltre che per discendenza, anche per “naturalizzazione”, in particolare per residenza o per matrimonio.

L’acquisizione della cittadinanza italiana, in generale, non pregiudica la possibilità di mantenere quella di origine, permettendo quindi la doppia cittadinanza.

È necessario aggiungere che il percorso da compiere per formulare la domanda di naturalizzazione e ottenere una risposta, positiva o negativa che sia, è particolarmente complesso e accidentato, oltre che dagli esiti non scontati. Nella ricerca precedente (CIM, pp. 40-42) erano stati messi in rilievo sei tipi di ostacoli che le persone di origine straniera che chiedono la cittadinanza incontrano e devono superare: la quantità di documenti richiesti che devono essere tradotti e legalizzati; il numero di enti coinvolti nell’iter della naturalizzazione; la discrezionalità negli accertamenti sulla documentazione presentata; la scarsa trasparenza e informazione sullo svolgimento delle procedure e sul loro esito; i tempi di conclusione del procedimento; i costi della intera operazione. Si potrebbe affermare che, paradossalmente, coloro che hanno ottenuto la cittadinanza italiana lo hanno fatto malgrado piuttosto che grazie alla normativa vigente.

Se il quadro normativo generale è rimasto sostanzialmente immutato, nell’ultimo periodo (estate 2024-primavera 2025) vi sono state novità che devono essere registrate.

La prima è la ripresa dei tentativi di riforma della legge del 1992, di cui si tratterà più avanti a proposito delle seconde generazioni. La seconda novità è l’emergere di un problema connesso al crescente ricorso alla normativa,

anteriore alla legge del 1992³, che consente ai discendenti di italiani emigrati all'estero di ottenere la cittadinanza italiana rivolgendosi al Consolato o al Comune di nascita dell'avo. La procedura prevista è estremamente più semplice e rapida di quella da seguire per chiedere la cittadinanza per "naturalizzazione", e soprattutto consiste nell'esercizio di un diritto e non in una domanda rivolta allo Stato.

Secondo l'Istat, nel corso del 2022 più di 85.000 persone nate nell'America centro-meridionale hanno ottenuto la cittadinanza italiana, in gran parte attraverso questo tipo di procedura (Istat, 2024a). Il problema emerso al riguardo è duplice. Da una parte, poiché la normativa vigente rende più agevole il ricorso diretto ai Comuni rispetto a quello ai Consolati, si sta verificando una pressione sulle amministrazioni locali per lo svolgimento degli accertamenti anagrafici sugli avi dei richiedenti la cittadinanza che, soprattutto nei piccoli Comuni, rappresenta un peso insostenibile e blocca l'attività amministrativa. Inoltre, dal momento che i tempi per l'espletamento della procedura da parte dei Comuni sono stringenti, il sovraccarico di domande ha provocato azioni legali che a loro volta creano difficoltà ai tribunali incaricati di gestirle. Ad esempio, il presidente del Tribunale di Venezia, competente per tutti i casi del Veneto, ha reso noto che dal 2022 alla metà del 2024 le pratiche avviate sono state 23.000, di cui 18.000 ancora da trattare⁴.

Dall'altra parte, questa modalità di riconoscimento della cittadinanza italiana in modo automatico e verso persone che non sono nate e per lo più non hanno mai vissuto in Italia, che spesso non ne conoscono la lingua e che non hanno alcun "legame genuino" con la comunità civica (come stabilito dal diritto internazionale⁵), fa emergere una contraddizione sempre più stridente con la condizione dei circa 5 milioni di stranieri che vivono, lavorano e pagano le tasse in Italia, i quali sono sempre più parte della comunità civica, alimentando la pressione per un processo di riforma della cittadinanza volto a sanare anche questa evidente ingiustizia. Il fenomeno è stato identificato da tempo (v. Zincone, 2006), ma oggi ha acquisito una rilevanza che prima non aveva: per fare un esempio, i cittadini argentini che hanno ottenuto per discendenza la cittadinanza italiana erano 3.600 nel 2021 e più di 16mila nel 2023⁶.

3. Circolare n. K.28.1 dell'8 aprile 1991 del Ministero dell'Interno "Riconoscimento del possesso dello *status civitatis* italiano ai cittadini stranieri di ceppo italiano".

4. S. Madiotto, "Oriundi, caccia alla cittadinanza: in Veneto già ventimila ricorsi in tribunale", *Il Corriere del Veneto*, 20 settembre 2024.

5. V. la sentenza del 6 aprile 1955 della Corte internazionale di giustizia relativa al cosiddetto "Affare Nottebhom".

6. <https://www.ismu.org/cittadinanza-banca-dati-sulle-migrazioni/>, ultimo accesso 20/06/2025.

A questa situazione mira a dare risposta il recente decreto del governo convertito in legge⁷ che limita fortemente la trasmissione della cittadinanza italiana per discendenza dagli avi, detta nuove disposizioni per i minori stranieri e gli apolidi e stabilisce alcune facilitazioni per il riacquisto della cittadinanza, in nome della necessità di rafforzare il principio del “legame genuino” tra gli individui e la comunità. La normativa sta suscitando forti critiche e sono annunciate iniziative legali in merito.

Va aggiunto che una delle ragioni di questo fenomeno sta nel valore internazionale della cittadinanza italiana, che si concretizza nel passaporto. Esistono ranking internazionali come il *Passport Index*⁸ che si basano sul numero di paesi che i passaporti consentono di visitare, con alcune rilevanti differenze. Vale infatti di più un passaporto che consente di entrare in un Paese senza dover chiedere prima il visto, di meno uno che comporta la concessione del visto all’arrivo, e di meno ancora uno che necessita della concessione del visto prima della partenza.

Nel 2024 il passaporto italiano risultava al secondo posto in assoluto nella graduatoria mondiale assieme a diversi paesi europei. Esso è accettato in 177 paesi (primi gli Emirati Arabi Uniti con 178). Per quanto riguarda le specificazioni menzionate sopra, il passaporto italiano consente di

- Visitare 134 paesi senza chiedere il visto (solo la Francia con 135 la supera);
- Visitare 43 paesi ottenendo il visto all’arrivo;
- Visitare 21 paesi ottenendo il visto prima della partenza (questo aspetto non è considerato nel ranking).

Nel 2019 l’Italia risultava al terzo posto della graduatoria insieme ad altri paesi, con un totale di paesi visitabili di 171, di cui 127 senza visto e 44 con visto all’entrata.

1.2. I dati

Nel 2024, 217.448 cittadini stranieri hanno ottenuto la cittadinanza italiana. Questo dato è sovrapponibile a quelli dei due anni precedenti e in netta discontinuità con quello del 2021, come visualizzato nella figura 1.1

7. Legge n. 74/2025.

8. <https://www.passportindex.org/byRank.php>, ultimo accesso 20/09/2025.

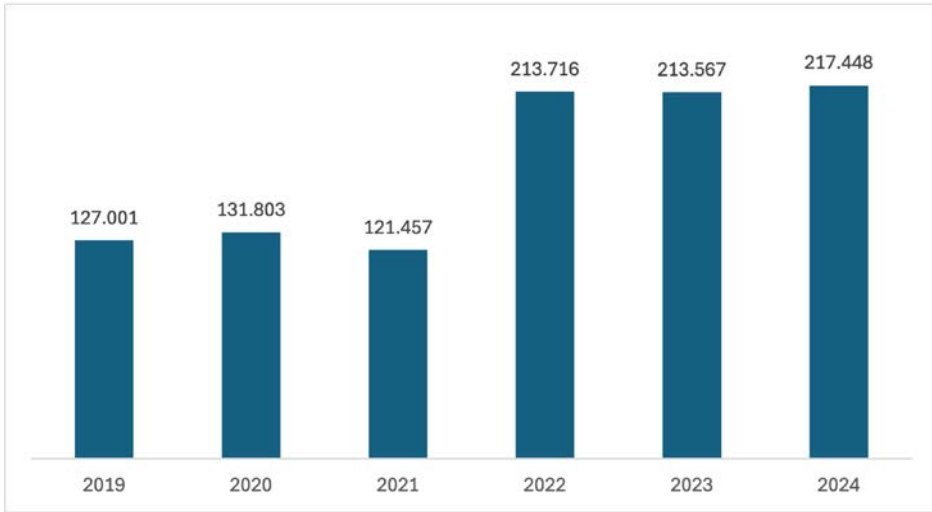


Figura 1.1 – Acquisizioni di cittadinanza in Italia, 2019-2023

Fonte: Istat (2024b; 2025a).

È verosimile che l'andamento visualizzato nella figura 1.1 sia, almeno in parte, legato alla pandemia, che ha reso più difficile reperire la necessaria documentazione nei Paesi di origine dei migranti, o ad alcuni suoi effetti, quali il rallentamento, se non la totale sospensione, dei procedimenti in materia di immigrazione e cittadinanza. La flessione dipende probabilmente anche dall'introduzione del nuovo requisito della conoscenza certificata della lingua italiana per le acquisizioni per "naturalizzazione" e in particolare per matrimonio (Istat, 2022a; v. anche Istat, 2024c).

I dati disponibili sulle acquisizioni di cittadinanza del 2023 dicono che, per quanto riguarda i paesi di origine dei nuovi cittadini italiani, i principali (pari al 48,2% del totale) sono:

- L'Albania in 31.728 casi;
- Il Marocco in 27.901;
- L'Argentina in 16.076;
- La Romania in 14.409;
- Il Brasile in 12.891⁹.

Un dato di particolare interesse è quello dell'età di coloro che hanno acquisito la cittadinanza italiana nel 2023. Esso è visualizzato nella figura 1.2.

9. <https://www.ismu.org/cittadinanza-banca-dati-sulle-migrazioni/>, ultimo accesso 20/06/2025.

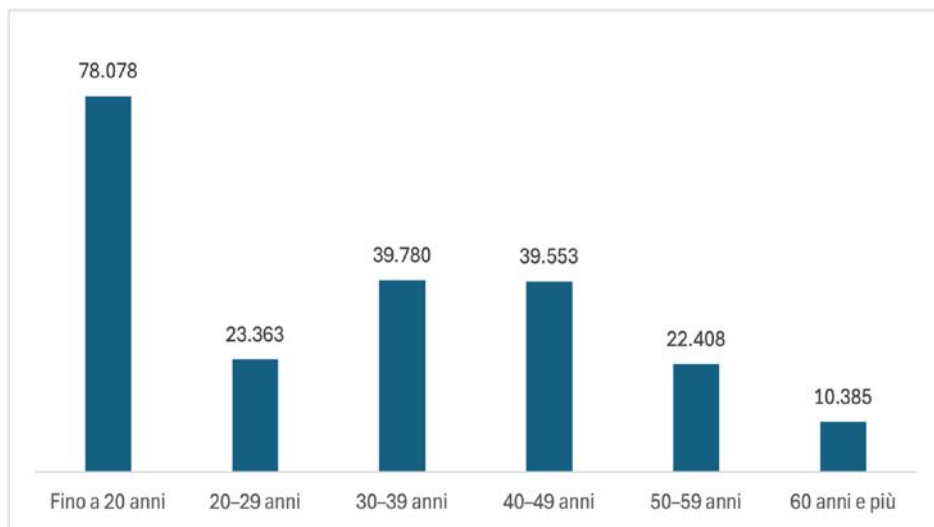


Figura 1.2 – Numero di acquisizioni di cittadinanza per classi di età, 2023, v.a.

Fonte: elaborazione da <https://www.ismu.org/cittadinanza-banca-dati-sulle-migrazioni/>, ultimo accesso 20/06/2025.

È da rilevare che il 36,5% delle acquisizioni di cittadinanza nel 2023 hanno riguardato giovani fino a 20 anni. Se si considera anche la fascia di età fino a 29 anni, le acquisizioni dei giovani sono il 47,5% del totale: si tratta di circa 101.000 giovani cittadini. A quanto pare, quindi, i nuovi cittadini italiani sono in controtendenza rispetto al fenomeno dell'inverno demografico.

Quanto al genere, invece, maschi e femmine si equivalgono: 106.449 i primi, 107.118 le seconde.

La maggior parte delle acquisizioni di cittadinanza è connessa alla residenza e una proporzione decisamente inferiore lo è al matrimonio. Più specificamente, nel 2023, secondo i dati disponibili

- Il 39,9% delle acquisizioni è per residenza ininterrotta da almeno dieci anni nel territorio nazionale;
- L'11,6% per matrimonio;
- Il 48,5% è classificato sotto la voce "Altro" e ricomprende l'acquisizione per trasmissione dai genitori, quella derivante dai giovani che hanno compiuto 18 anni e soprattutto quella, già menzionata, derivante dalla cittadinanza italiana degli avi.

Naturalmente una voce "Altro" non dovrebbe contenere quasi la metà delle unità che costituiscono un fenomeno. Ma sono questi i dati disponibili.

Per quanto concerne la collocazione geografica, i dati sulle acquisizioni del 2023 confermano la nota geografia delle persone di origine straniera:

prevalenza nel Nord-Ovest (80.824), seguito dal Nord-Est (60.258), dal Centro (38.514), dal Sud (21.229) e dalle Isole (12.742). La regione in cui residenti stranieri hanno ottenuto maggiormente la cittadinanza italiana è la Lombardia (52.197 acquisizioni), seguita dalla Emilia-Romagna (26.460), dal Veneto (25.921), dal Piemonte (18.915), dal Lazio (14.450), dalla Toscana (14.129) e dalla Sicilia (10.695)¹⁰.

Nel 2022, l'Italia era il Paese europeo che aveva concesso più nuove cittadinanze (il 20,3% del totale UE) dopo la Spagna (22,9%), ed era seguita dalla Germania (19%), dalla Francia (9%) e dalla Svezia (6,5%). Va tuttavia precisato che, se si guarda al tasso di naturalizzazione, cioè al numero di acquisizioni di cittadinanza per 1.000 residenti abituali, l'Italia risultava solo al quinto posto (3,6 acquisizioni per 1.000 residenti abituali), superata da Lussemburgo, Svezia, Spagna e Belgio¹¹.

Esiste, per l'ordinamento italiano, la possibilità di perdere la cittadinanza. Questa può occorrere automaticamente o può conseguire a una formale rinuncia da parte dell'interessato¹². Con una norma introdotta nel 2018¹³ ai motivi di incompatibilità è stata aggiunta anche la condanna definitiva per reati di terrorismo, criminalità organizzata e altri di particolare gravità, ma solo per coloro che hanno acquisito la cittadinanza italiana per "naturalizzazione", cioè non per discendenza. Tale regolamentazione è stata oggetto di numerose critiche per la disparità di trattamento nei confronti di persone immigrate e di loro figli che sono diventate cittadini italiani con modalità diverse da quelle della discendenza.

I dati disponibili sull'attuazione di queste procedure sono scarsi se non del tutto inesistenti. Interrogato in proposito tramite accesso civico nel febbraio del 2024, l'ufficio competente del Ministero dell'Interno ha risposto che tali dati non rientrano nel novero di quelli che devono essere obbli-

10. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,POP,1.0/POP_FOREIGNIM/DCIS_ACQCITIZ/IT1,29_849_DF_DCIS_ACQCITIZ_4,1.0, ultimo accesso 5/11/2025.

11. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Acquisition_of_citizenship_statistics#:~:text=Acquisitions%20of%20citizenship%20per%201000%20persons%2C%202021&text=400%20in%202019.-,Most%20new%20citizenships%20in%202021%20were%20granted%20by%20Spain%20\(144,400%2C%20or%2011%20%25\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Acquisition_of_citizenship_statistics#:~:text=Acquisitions%20of%20citizenship%20per%201000%20persons%2C%202021&text=400%20in%202019.-,Most%20new%20citizenships%20in%202021%20were%20granted%20by%20Spain%20(144,400%2C%20or%2011%20%25),), ultimo accesso 5/11/2025.

12. Nel primo caso ciò avviene per i cittadini che si arruolano volontariamente nell'esercito di uno Stato straniero o accettano un incarico pubblico presso uno Stato estero nonostante gli venga espressamente vietato dal governo italiano, o ancora per coloro che, durante lo stato di guerra con uno Stato estero, abbiano prestato servizio militare o svolto un incarico pubblico o abbiano acquisito la cittadinanza di quello Stato. Nel secondo caso può conseguire a una formale rinuncia da parte dell'interessato nei casi di persona maggiorenne adottata (a seguito di revoca dell'adozione); di cittadino italiano che risieda all'estero e possieda un'altra cittadinanza; di maggiorenne che abbia acquisito la cittadinanza italiana, prima del compimento della maggiore età, da parte di un genitore.

13. Articolo 10 bis della legge n. 91/92.

gatoriamente pubblicati. Tale posizione è stata giustificata dal Ministero (con comunicazione dell'8 marzo 2024) con riferimento alle Linee Guida dell'ANAC (Delibera n. 1310/2016), che stabiliscono quali dati le amministrazioni sono obbligate a pubblicare. Tuttavia, questa comunicazione è in contrasto con la risposta successiva, fornita il 3 ottobre 2024 da un altro ufficio dello stesso Ministero a seguito di una richiesta FOIA, in cui è stato comunicato che i casi di revoca sono stati 4 dal 1992 a oggi. Restano aperti, di questa vicenda, molti interrogativi sulla effettività delle politiche di trasparenza che riguardano temi di interesse generale, in questo caso difficilmente riconducibili ai diritti di privacy.

Un altro aspetto, altrettanto se non più rilevante per la sua consistenza quantitativa, è quello del rifiuto della concessione della cittadinanza da parte dell'amministrazione. Per semplificare una materia incerta, si può dire che tale rifiuto può avere due forme. La prima è il rigetto delle domande a causa di carenze nei requisiti formali (ad es. una documentazione incompleta), che può anche concretizzarsi in una forma di silenzio-rigetto (passati i tre anni previsti per la procedura). La seconda forma è quella del diniego, che segue invece una valutazione nel merito della documentazione presentata; una valutazione i cui criteri, a quanto pare, sono tutt'altro che chiari. In entrambi i casi è possibile (e praticato) il ricorso in via amministrativa. Quanto ai dati, nella stessa comunicazione dell'ottobre 2024 già citata, il Ministero dell'Interno ha precisato che i decreti di diniego emessi nel 2019 sono stati 5.708 e nel 2023 sono stati invece 2.263. Per la mancanza di statistiche ufficiali e di informazioni più articolate, tuttavia, non è possibile valutare questo dato.

2. Limitazioni delle prerogative

Come è stato già annotato, l'attribuzione dello status legale di cittadino non comporta automaticamente effettiva parità nell'esercizio delle prerogative che a tale status sono connesse. Questo significa che il meccanismo di esclusione che è insito nello status legale non è in assoluto evitato per chi fa parte della comunità civica. In altre parole, ci sono cittadini a pieno titolo che, per effetto di leggi e altre norme, non possono esercitare le proprie prerogative. In questa sezione sono messi in rilievo tre casi significativi, dal punto di vista qualitativo o quantitativo: quello delle persone senza dimora, quello dei detenuti e quello dell'accesso digitale a diritti civili e sociali.

2.1. *Persone senza dimora*

Nell'ordinamento italiano, la residenza ha una importanza centrale per l'esercizio dei diritti costituzionali, siano essi di carattere civile, sociale o politico. Come rileva l'associazione *Avvocato di strada*, la mancanza della residenza rende inaccessibili tali diritti. In concreto, per fare qualche esempio, le persone senza residenza non hanno diritto all'assistenza medica di base e quindi a tutte le prestazioni sanitarie salvo quelle di pronto soccorso, non possono accedere alla edilizia residenziale pubblica, non possono votare né rinnovare la patente di guida, non possono intentare una causa legale né ricevere la pensione, non possono ottenere la carta d'identità, non possono iscriversi ai Centri per l'impiego o aprire una partita IVA o un conto in banca. E ciò malgrado il fatto che la residenza, o più precisamente la iscrizione anagrafica, è riconosciuta come un diritto per i cittadini italiani ma anche per gli stranieri (*Avvocato di strada*, 2019).

Tutto ciò pone in una situazione estremamente critica le persone senza dimora che vivono nel territorio nazionale. Si tratta di un fenomeno che è per definizione di difficile rilevazione; ma negli ultimi anni l'Istat, con la collaborazione di organizzazioni civiche come la Caritas e di quelle associate alla rete FIO.PSD, sta compiendo uno sforzo per identificarlo il più precisamente possibile.

A gennaio 2026 è stata presentata una revisione dei dati prodotti nel 2021 (Istat, 2022i) con riguardo ai soli 14 Comuni centro di area metropolitana (CCAM). Il numero delle persone senza dimora, di almeno 18 anni di età, rilevate nei 14 CCAM è pari a 10.037. Tra queste, 5.563 persone erano ospitate nelle strutture di accoglienza notturna (3.838 di nazionalità straniera e 1.725 italiana). Le ulteriori 4.474 persone sono state conteggiate in strada, in spazi pubblici o in sistemazioni di fortuna (70,5% dei casi con nazionalità straniera). Roma accoglie il 26,1% delle persone senza dimora, seguita da Milano (16,4%), Torino (10,3%) e Napoli (10,3%) (Istat 2026).

Per gestire questa situazione, da tempo, per iniziativa civica e di amministrazioni locali successivamente riconosciuta dal governo nazionale, le persone senza dimora possono venire iscritte come residenti in vie fittizie, cioè in luoghi che non esistono dal punto di vista territoriale o in cui comunque le persone non risiedono effettivamente, ma che hanno lo stesso valore giuridico delle residenze in un luogo fisico. Le residenze fittizie coincidono spesso con l'indirizzo della casa comunale o con quello di sedi di organizzazioni civiche impegnate sul tema.

Vi sono tuttavia due principali ostacoli all'accesso alla iscrizione anagrafica per le persone senza dimora, rilevate di recente da FIO.PSD (2024). Il primo è la discrezionalità con cui le amministrazioni comunali stabiliscono

requisiti per l'iscrizione anagrafica che non sono previsti dalla legge ma che di fatto impediscono od ostacolano l'esercizio di questo diritto. Si tratta ad esempio della titolarità di un rapporto di lavoro, della disponibilità di una abitazione (*sic*), della sussistenza di legami familiari. Il secondo ostacolo sta nel fatto che la gran parte dei Comuni non ha attivato le residenze fittizie. Questa misura infatti è stata adottata solo da 249 sui 7.896 Comuni italiani, secondo i dati raccolti da FIO.PSD che pubblica e aggiorna un elenco delle vie fittizi¹⁴. Va aggiunto che si ha notizia di casi, benché non quantificabili, di mancato accesso alla residenza fittizia anche nei Comuni che la prevedono. Inoltre, va sottolineato che avere una residenza fittizia non comporta automaticamente la garanzia della effettività dei diritti costituzionali menzionati all'inizio di questo paragrafo.

Tra le azioni civiche che vengono svolte per superare questi due problemi vi sono azioni legali e amministrative, pressione per modifiche regolamentari, iniziative per far adottare ai Comuni delibere che introducono le residenze fittizie.

2.2. *Persone detenute*

Le persone ristrette in carcere non solo dovrebbero godere di tutti i diritti di cittadinanza (salvo i casi in cui la gravità della condanna comporti anche la interdizione dai pubblici uffici temporanea o perpetua con la perdita del diritto di voto) se sono cittadini italiani, o di diritti umani o fondamentali comunque riconosciuti dall'ordinamento giuridico nazionale se sono stranieri. Esse dovrebbero anche usufruire degli effetti della missione affidata alle carceri dalla Costituzione, ossia quella di favorire il loro reinserimento nella società una volta scontata la pena. Le limitazioni delle prerogative dello status legale di cittadino che – al di là della privazione della libertà – si possono rilevare nelle carceri sono quindi della massima importanza, dal momento che, come si dice con una certa enfasi, esse sono lo specchio di un Paese.

La minaccia, o la realtà, della perdita delle prerogative connesse allo status legale di cittadino, in questo caso, riguarda due aspetti: la organizzazione della vita carceraria e le attività specificamente rivolte al reinserimento dei detenuti nella vita sociale.

2.2.1. *La vita in carcere*

I dati più aggiornati messi a disposizione dal Ministero della Giustizia e relativi al 31 dicembre 2024 dicono che nelle 190 carceri italiane erano detenute 61.861 persone, oltre 10.500 in più di quelle previste come ca-

14. <https://www.fiopsd.org/elenco-vie-fittizie/>, ultimo accesso 10/10/202

pienza regolamentare. Le donne erano 2.698, mentre gli stranieri 19.694, cioè il 31,8% del totale¹⁵. Questa condizione di sovraffollamento era stata ridotta durante la emergenza pandemica, ma è tornata pressoché ai livelli precedenti.

Secondo il XXI rapporto di Antigone, a fine 2024 circa un quarto (26,5%) del totale dei detenuti era in attesa di giudizio o aveva subito una condanna non definitiva. Si tratta di un dato rilevante in chiave di limitazione delle prerogative, malgrado l'impegno delle istituzioni giudiziarie per la riduzione dei tempi dei processi. In proporzione, la percentuale di stranieri in questa condizione è superiore a quella generale (28%). Un quinto (20,2%) delle persone recluse scontavano una pena fino a 3 anni; un dato in aumento rispetto al 2021 (Antigone, 2025).

La condizione delle donne, pur trattandosi di una minoranza delle persone recluse, risulta particolarmente problematica: al momento della rilevazione condotta nel 2022 da Antigone in 97 istituti penitenziari, esse soffrivano di un disagio psichico grave maggiore degli uomini (12,4% contro 9,2%); il 63,8% di esse faceva uso regolare di psicofarmaci (contro il 41,6% complessivo); gli atti di autolesionismo erano stati 30,8 ogni 100 presenze, il doppio delle carceri maschili (Antigone, 2023).

Va aggiunto che le donne detenute hanno circa 4.000 figli di cui non possono prendersi cura, con gli effetti che si possono immaginare su entrambi i versanti. Inoltre, a fine aprile 2023, 22 di questi bambini vivevano in carcere. Pur essendo persone libere, essi incontrano ostacoli, ad esempio per frequentare la scuola. Per mancanza di fondi le case-famiglia previste dalla legge sono presenti solo in due carceri (Antigone, 2023).

Vi è infine il fenomeno dei suicidi in carcere. Essi sono stati 91 nel 2024, contro una media di 44 dell'ultimo decennio, 21 in più dell'anno precedente. A commettere suicidio sono stati 80 uomini e 5 donne; 49 italiani e 36 stranieri; con una età media di 40 anni benché 10 di essi abbiano riguardato persone tra i 18 e i 25 anni; 20 persone senza dimora. Il 59,5% dei suicidi è avvenuto nei primi sei mesi di detenzione, prevalentemente ad opera di persone che avevano una pena residua inferiore ai tre anni. L'80% delle persone suicide erano già state coinvolte in eventi critici e più di un terzo di esse aveva già tentato di uccidersi (Antigone, 2025).

2.2.2. Istruzione e lavoro

Secondo i dati messi a disposizione dal Ministero della Giustizia e utilizzati da Antigone per il suo rapporto periodico (Antigone, 2025), nelle carceri italiane nell'anno scolastico 2023-24 sono stati erogati 1.711 corsi con 19.250 iscritti, pari al 31,1% della intera popolazione carceraria. Sem-

15. <https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/statistiche#>, ultimo accesso 15/04/2025.

pre secondo i dati del Ministero, il 49,3% dei detenuti iscritti ai corsi è riuscito a ottenere la promozione. 7.410 di queste persone erano straniere e, tra queste, 4.580 hanno partecipato a corsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana, che permettono di ottenere la certificazione del livello A2 di conoscenza della lingua.

Ai detenuti è offerta anche la possibilità di frequentare corsi universitari, grazie alla costituzione di Poli universitari penitenziari, considerati una buona pratica italiana. Di questa iniziativa ci si è già occupati nella ricerca precedente (CIM, p. 152). Inoltre, il regolamento di esecuzione¹⁶ ha introdotto la possibilità per i detenuti studenti di avere camere e reparti che favoriscano la concentrazione nello studio e la possibilità di tenere nella propria camera libri e materiali didattici (Antigone, 2025). I Poli sono costituiti in 47 università e coordinati dalla Conferenza dei rettori. Nell'anno accademico 2024-25 si sono iscritti 1.835 detenuti (il 3% del totale) sia in carcere che in esecuzione penale esterna. Il numero degli iscritti è in continuo aumento, sia in cifra assoluta che in proporzione alla popolazione carceraria. L'88,9% è iscritto a un corso di laurea triennale; gli altri a un corso di laurea magistrale, a ciclo unico o post-laurea. Il maggior numero di iscritti riguarda corsi di laurea dell'area letteraria-artistica (27%), in quella politico-sociale (17%), in quella giuridica (12%), in quella economica (9%).

Quanto al lavoro, i dati forniti dal Ministero della Giustizia e relativi alla situazione di fine 2024 dicono che era impiegato in un lavoro un totale di 21.235 detenuti, pari al 34,3% della popolazione carceraria. Di questi, l'85,1% lavorava alle dipendenze dell'amministrazione carceraria e il resto di datori di lavoro esterni. I dati sono quasi sovrapponibili a quelli dell'anno precedente. Nel suo rapporto annuale Antigone rileva che, dei 95 istituti analizzati, solo 6 superano il 50% di detenuti che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e solo altri 6 hanno una percentuale di detenuti che lavorano per datori esterni superiore al 20%.

Per quanto riguarda, infine, i corsi di formazione professionale, a fine 2024 erano 393 i corsi attivi, ai quali erano iscritti 4.459 detenuti, pari al 7,2% del totale. I corsi conclusi invece erano 333 con 3.799 iscritti, l'87,5% dei quali erano stati promossi (Antigone, 2025).

2.3. Accesso alla identità digitale

Nel corso delle ultime due decadi è stata sviluppata una politica per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e delle loro funzioni, incluse quelle che riguardano l'accesso del pubblico ai servizi da esse erogati.

16. Adottato con DPR n. 230/2000.

È così stata istituita la identità digitale che, tramite il Sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la Carta di identità elettronica (CIE), consente ai cittadini di accedere a una serie di servizi che investono direttamente i diritti civili, sociali e anche politici contenuti nella Costituzione.

Quali sono questi servizi? Essi vanno da quelli relativi al lavoro, come presentare denunce di infortunio, ai certificati anagrafici, dalla variazione del medico di base al pagamento del bollo auto, dal pagamento delle tasse alla iscrizione dei figli a scuola fino alla sottoscrizione di proposte di referendum. Si tratta di un indiscutibile passo in avanti per rendere più agevole il rapporto tra i cittadini e le amministrazioni e risparmiare il tempo che tale rapporto toglie ai cittadini stessi. Se ne parlerà distesamente più avanti.

La tendenza delle pubbliche amministrazioni è quella di rendere la identità digitale l'unica via di accesso ai propri servizi per i cittadini. Del resto, questa disposizione è contenuta in un decreto del 2020 poi convertito in legge l'anno successivo¹⁷, a cui le amministrazioni si stanno adeguando. A luglio 2024, infatti, risultava che l'86% delle 21.868 amministrazioni pubbliche avevano adottato la identità digitale come via di accesso ai propri servizi¹⁸.

Benché non sia noto il numero delle amministrazioni che hanno fatto diventare il possesso della identità digitale l'unica via di accesso, va rilevato che questo metodo può essere utilizzato solo a due condizioni: quella di possedere un *device* (smartphone o tablet) che sia adatto all'uso della identità digitale e quella di conoscere e sapere attivare la procedura di autenticazione a due fattori. Ciò costituisce un ostacolo, ad esempio per persone in età avanzata o con diversi tipi di disabilità.

Deve essere tenuto presente al riguardo che, se al 2023 quasi 37 milioni di persone, pari al 73,5% della popolazione maggiorenne, avevano lo SPID, il 26,5% invece non lo aveva¹⁹. È ragionevole pensare che molte persone di età superiore ai 75 anni (oltre 7 milioni) non possano accedere ai servizi della pubblica amministrazione, o non possano farlo da sole, con tutto ciò che questo comporta in termini di effettività di fondamentali diritti civili e sociali, a partire da quello alla privacy.

Va aggiunto che l'Istat (Istat, AVQ, 2023) ha rilevato che a utilizzare Internet per entrare in contatto con l'amministrazione è una minoranza, per quanto cospicua. Più precisamente, tra le persone di almeno 14 anni che hanno usato internet negli ultimi 12 mesi:

17. Legge n. 120/2020.

18. <https://indicepa.gov.it/ipa-portale/dati-statistiche/dettaglio-numeri-ipa>, ultimo accesso 10/10/2024.

19. <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid>, ultimo accesso 10/10/2024.

- Il 42% ha scaricato o stampato moduli ufficiali
- Il 39% ha preso appuntamento o fatto una prenotazione (es. per ambulatori, biblioteche, con funzionari pubblici, ecc.);
- Il 35% ha chiesto informazioni su servizi, benefici, diritti (es. leggi, orari di apertura, ecc.);
- Il 16,8% ha fatto richiesta di certificati o documenti (es. nascita, residenza, carta d'identità, ecc.);
- Il 15,4% ha proceduto alla iscrizione a scuola o all'università;
- Il 12,9% ha fatto richiesta di prestazioni di previdenza sociale (es. pensione, assegno unico, ecc.).

Benché la accelerazione nel processo di digitalizzazione sia una delle caratteristiche più evidenti del periodo post-pandemico, non sembra che il processo si sia realizzato con i ritmi previsti, forse per un difetto costitutivo della politica pubblica su questo tema, che sin dalla sua origine, nel 1993, ha pressoché ignorato il tema della formazione e dell'addestramento dei cittadini, malgrado le iniziative prese da singole amministrazioni, come ad esempio i Centri di facilitazione digitale attivati dal Comune di Roma²⁰. In questo caso, tuttavia, è in gioco l'effettivo godimento delle prerogative previste dallo status legale della cittadinanza.

20. <https://www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=INF1273585>, ultimo accesso 15/04/2025.

II. Status sociali in trasformazione e in via di riconoscimento

Sommario: 1. Status sociali in trasformazione: famiglia; lavoro; 2. Status sociali in via di riconoscimento: persone di origine straniera; unioni civili; soggetti fragili.

Lo status sociale, cioè il riconoscimento dell'appartenenza di una persona alla comunità civica da parte delle istituzioni, degli altri membri della comunità o di soggetti esterni ad essa, è sempre collegata a una categorizzazione: si è riconosciuti come cittadini "in quanto" collocati in una pluralità di specifici ruoli, situazioni e condizioni. Tuttavia queste categorizzazioni e l'attribuzione di status che ne seguono non è qualcosa di dato e stabile. Ci sono status sociali tradizionali in trasformazione e altri in via di riconoscimento. In questo capitolo per il primo caso ci occuperemo di famiglia e lavoro, mentre nel secondo di persone di origine straniera, unioni civili e soggetti fragili.

1. Status sociali in trasformazione

Come è già stato accennato, la configurazione della cittadinanza ereditata dal '900 si basava, dal punto di vista sociale, su due capisaldi. Il primo era quello di una struttura familiare stabile, alimentata da una dinamica demografica e dall'esercizio di ruoli (uomini *breadwinner*, donne *caregiver*) che garantivano la riproduzione della comunità civica. Il secondo era quello della stabilità del lavoro nell'arco della vita che rendeva effettiva la garanzia costituzionale di assicurare a tutti "un'esistenza libera e dignitosa" (art. 36) anche al termine della fase lavorativa. Entrambi questi capisaldi nelle ultime decadi sono stati messi in discussione assieme ad altri pilastri della cittadinanza del '900. Si tratta di trasformazioni di lungo periodo già rilevate nella ricerca precedente (CIM, pp. 48-52) che pure, tra il "prima" e il "dopo" l'emergenza pandemica, hanno conosciuto ulteriori processi di trasformazione.

1.1. Famiglia

1.1.1. Composizione

Nelle famiglie si riflettono gli effetti di quello che è stato definito “inverno demografico”, un fenomeno che investe tutta l’Europa e oltre ma che in Italia si manifesta al più alto grado. È sufficiente al proposito rilevare come tra il 2019 e il 2023 il saldo naturale – cioè lo scarto tra nati vivi e morti – sia passato da -214.333 a -291.175, con una differenza in negativo di circa 76.800 unità¹. Questo fenomeno è dovuto ai cali del tasso di fecondità che, come è noto, è da molti anni inferiore ai 2,1 figli per donna necessari per mantenere invariata la popolazione nel tempo. In Italia invece questa misura – rimasta costante negli ultimi anni – è pari a 1,18 figli per donna, il terzo più basso in Europa dopo Malta e Spagna. L’età media al parto è per le donne italiane di 32,4 anni, anche in questo caso tra le più elevate della UE.

È ulteriormente diminuito, inoltre, il tasso di fecondità delle donne straniere, che è passato da 1,99 del 2019 a 1,86 del 2022 (Istat, 2023a), così come si è alzata l’età media delle donne straniere al primo parto, da 29,08 a 29,51 anni. Questa tendenza alla convergenza degli stili di vita delle donne straniere con quelle italiane in termini di maternità va sempre tenuto presente; e lo dovrebbe essere soprattutto nel dibattito pubblico sul tema della immigrazione, ad esempio quando si parla di una presunta “sostituzione etnica”.

Nel 2023 la composizione delle famiglie italiane risultava così articolata:

- Le famiglie unipersonali erano il 34,4% (+1,1 rispetto al 2019);
- Quelle con due componenti erano il 28,6% (+1,5%);
- Quelle con tre componenti erano il 18,3% (-1%);
- Quelle con quattro componenti erano il 14,3% (-0,8%);
- Quelle con cinque componenti erano il 3,3% (-0,7%);
- Quelle con sei e più componenti erano l’1,1% (-0,2%)².

In particolare, le famiglie con tre e più componenti sono passate dal 39,7% del 2019 al 37% del 2023. La media di componenti per famiglia, che era pari a 2,29 nel 2019, nel 2023 era invece di 2,25. Tuttavia la maggioranza relativa delle famiglie è composta da una sola persona. Le famiglie composte da un solo genitore con figli erano nel 2023 l’11,4%, mentre rappresentavano l’11,1% del totale nel 2019³.

1. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,POP,1.0/POP_POPULATION/DCIS_POPORESBIL1/IT1,22_315_DF_DCIS_POPORESBIL1_1,1.0, ultimo accesso 15/10/2024.

2. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,POP,1.0/POP_HOUSEHOLDS/IT1,82_87_DF_DCCV_AVQ_FAMIGLIE_10,1.0, ultimo accesso 15/10/2024.

3. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,POP,1.0/POP_HOUSEHOLDS/POP_HOUS_SINGLEPAR/IT1,82_87_DF_DCCV_AVQ_FAMIGLIE_4,1.0, ultimo accesso 15/10/2024.

Per quanto riguarda il tipo di unioni, i matrimoni sono stati nel 2023 184.2017, circa lo stesso numero del 2019, con una ripresa rispetto al periodo pandemico (nel 2020 erano stati solo la metà). Nella gran parte dei casi si tratta di matrimoni tra italiani; il 16,1% di essi, invece, comprende almeno uno sposo straniero (erano il 18,6% nel 2019), mentre quelli con entrambi gli sposi stranieri sono stati 8.521 (4,6% del totale), anche in questo caso con una riduzione del numero rispetto al 2019 e una ripresa dopo il periodo pandemico.

1.1.2. *Reddito e condizioni abitative*

Il reddito netto medio annuale delle famiglie inclusivo degli affitti figurativi⁴, che comprende anche il valore delle abitazioni, risulta nel 2023 pari a 42.715 euro, con un aumento di 4.396 euro rispetto al 2019 (+11,5%)⁵. Il reddito mediano, cioè il valore che divide a metà le famiglie, è passato da 32.208 euro a 35.077 euro nello stesso periodo (+8,9%). Questo aumento del reddito, tuttavia, è inferiore a quello della inflazione nello stesso periodo.

Sulla condizione economica delle famiglie si tornerà in una parte successiva del testo. Ma, proprio perché in questo calcolo viene inserito il valore dei beni immobili, è opportuno qui concentrarsi sulle abitazioni e sulle condizioni che le famiglie vi sperimentano. Non va dimenticato, infatti, che la emergenza da Covid-19 ha fatto emergere la centralità dell'abitazione come luogo in cui le persone non solo vivono nella dimensione privata, ma sono in connessione con diversi aspetti della cittadinanza (CIM, pp. 205-220). La abitazione rappresenta in ogni caso un importante indicatore della condizione delle famiglie.

Nel 2024 le famiglie proprietarie della abitazione erano l'81,6% del totale, il 2,8% in più del 2019 e in lieve aumento anche rispetto al periodo dell'emergenza. Il 18,4% delle famiglie, invece, erano in affitto⁶. La spesa media mensile per le famiglie che pagano un affitto è lievemente cresciuta tra il 2019 e il 2024 (da 412 a 423 euro). Le famiglie proprietarie di abitazione nel 2022 spendevano in media 539 euro al mese per il pagamento delle rate del mutuo, in lieve diminuzione rispetto agli anni precedenti, mentre nel 2024 vi è stato un aumento a 581 euro (Istat, 2020a; 2025b).

Se tra tutte le famiglie che vivono in Italia la quota di abitazioni in affitto è minore del 20%, nel caso di quelle in condizione di povertà assoluta

4. Cioè il costo che le famiglie dovrebbero sostenere per prendere in affitto un'unità abitativa con caratteristiche identiche a quella in cui vivono.

5. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,HOU,1.0/HOU_INCOME/DCCV_REDNETFAMFONTERED/IT1,32_292_DF_DCCV_REDNETFAMFONTERED_9,1.0, ultimo accesso 20/06/2024.

6. http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TITGODABIT#, ultimo accesso 20/06/2024.

questa quota è più che doppia: il 45% delle famiglie povere vive in affitto, mentre nel 2019 erano il 43,4%. Nel caso delle famiglie con stranieri, invece, questa percentuale sale fino al 77,5%. È da notare che l'indice di povertà assoluta delle famiglie in affitto, elaborato dall'Istat, registra un deciso aumento: dal 15,1% del periodo pre-Covid a circa il 18% durante la pandemia, fino ad arrivare al 21,6% nel 2023 (Istat, 2024e)

Le condizioni abitative e il sovraffollamento continuano a rappresentare un elemento di evidente criticità. Nel 2023, il 10,5% delle famiglie dichiarava di vivere in immobili danneggiati, il 13,4% con problemi di umidità e il 7% con poca luminosità. Questi valori sono inferiori rispetto agli anni della pandemia, ma si attestano ad un livello maggiore rispetto al periodo pre-pandemico. Quanto al sovraffollamento, esso investiva secondo l'Istat il 28,3% delle persone prima della pandemia (Istat, 2022j); successivamente è diminuito fino ad arrivare al 25,4% nel 2023 (Istat, 2024d). Mentre nel 2019 la superficie utile abitabile⁷ era in media dell'88,3%, dalla emergenza pandemica ha cominciato a calare, fino ad arrivare nel 2022 all'85,7% (Istat, 2023a).

Non si deve tuttavia dimenticare né sottovalutare il fatto che, di fronte a queste criticità della condizione abitativa delle famiglie a basso reddito e in generale di una domanda di abitazioni che non trova risposte praticabili malgrado l'ampio patrimonio immobiliare non utilizzato del Paese, si stanno diffondendo soluzioni di social housing, cioè di una offerta immobiliare rivolta a nuclei familiari con un reddito medio-basso che, se non consente loro di accedere all'edilizia popolare (usualmente riservata a redditi inferiori a 20.000 euro), non li mette egualmente in grado di ricorrere al mercato immobiliare. Operano in questo campo fondi immobiliari locali e fondazioni di origine bancaria. Si può qui fare l'esempio della Fondazione Housing Sociale che opera a Milano e in Lombardia⁸. Negli ultimi anni la Fondazione ha messo a disposizione quasi 3.200 alloggi a canone sociale, a canone convenzionato o in locazione con riscatto a persone anziane, giovani coppie con difficoltà economiche, persone e famiglie con background migratorio, studenti (Fondazione Cariplo, 2024). Complessivamente, a inizio 2024 la offerta di social housing risulta essere di circa 20.000 abitazioni sociali e oltre 8.000 residenze temporanee e studentati⁹.

7. Cioè la superficie del pavimento dell'abitazione (o dei vani) misurata al netto di mura-ture, pilastri, tramezzi, sguinci, vani di porte e finestre, di eventuali scelle interne, di logge e balconi, v. <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2017/08/Glossario1.pdf>, ultimo accesso 10/01/2025.

8. <https://www.fhs.it>, ultimo accesso 10/10/2024.

9. https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2024/01/16/confedilizia-20.000-alloggi-di-social-housing-in-italia_4f14fb98-6291-454c-8c34-4a7fe7628910.html, ultimo accesso 10/04/2024.

1.1.3. *Attività di cura*

Anche le attività di cura che caratterizzano la vita familiare sono state una delle questioni più rilevanti emerse durante la emergenza da Covid-19. Un punto della massima importanza è quello dei congedi parentali. I dati dell'INPS, relativi ai lavoratori dipendenti del settore privato, dicono che tra il 2019 e il 2023 c'è stato un aumento dei congedi degli uomini (26,8%, +6%)¹⁰. Le donne restano in ogni caso coloro che ricorrono in modo largamente maggioritario a questo istituto, ma una tendenza al riequilibrio, seppure modesta, esiste.

Il rapporto BES dell'Istat conferma questa tendenza: una lieve diminuzione dell'indice di asimmetria nel lavoro familiare (che misura, per le donne in coppia di età compresa tra i 25 e i 44 anni, quanta parte del tempo dedicato al lavoro domestico da entrambi i partner occupati è svolto dalle donne), che resta però superiore al 60% (un valore del 50% corrisponde alla parità). L'asimmetria è particolarmente alta nel Mezzogiorno rispetto alle altre aree del Paese: nel 2022-23 era al 70% nel Sud, al 61,5% nel Centro e al 58,9% nel Nord (Istat, 2024f).

Malgrado la crescente attenzione pubblica su questo fenomeno (v. ad es. Cittadinanzattiva, 2024a), i dati sul numero di caregiver familiari più aggiornati sono quelli del 2019, prodotti dall'Istat¹¹. A quella data, le persone di 15 anni e più che forniscono cure o assistenza prevalentemente a familiari almeno una volta a settimana risultavano essere poco più di 7 milioni, dei quali circa 4 milioni donne (il 58% del totale).

Non va dimenticato che le attività di cura nelle famiglie sono garantite anche da caregiver professionali e da lavoratori domestici. Le due categorie, nei dati disponibili, non vengono distinte; ma del resto si possono ricomprendere in questo contesto entrambe le figure pensando all'ampio spettro di attività che questi lavoratori garantiscono alla vita familiare. I dati, naturalmente, riguardano i lavoratori domestici con un rapporto di lavoro regolare, mentre è noto che una quota di essi non lavora in questa condizione. Secondo i dati resi pubblici dall'INPS, il numero dei lavoratori domestici regolari era nel 2023 pari a 833.874, una quantità lievemente inferiore a quella del 2019, ma decisamente più marcata rispetto a quella registrata durante la emergenza pandemica (-140.000 circa tra il 2021 e il 2023). Sempre nel 2023, si conta che circa il 91% dei lavoratori domestici

10. <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/attivita-di-ricerca/collaborazioni-e-partnership/congedi-parentali.html>, ultimo accesso 20/10/2024.

11. <https://www.istat.it/tavole-di-dati/condizioni-di-salute-e-ricorso-ai-servizi-sanitari-in-italia-e-nellunione-europea-indagine-ehis-2019/>, ultimo accesso 19/11/2024.

fossero donne (738.468); tra queste il 32% italiane (236.268) e il 68% straniere (502.200)¹².

1.1.4. *Consumi digitali*

Un altro aspetto che è emerso con forza dalla esperienza della emergenza Covid è quello dell'accesso all'ambiente digitale. Nel caso della famiglia, questo ha significato soprattutto orientare i consumi al commercio elettronico¹³.

Tra il 2019 e il 2023 la percentuale di utilizzatori di Internet maggiori di 14 anni che negli ultimi tre mesi ha fatto acquisti di beni o servizi nella rete è passata dal 34,8% al 44,3%. Le principali categorie di beni acquistati via Internet sono stati:

- Capi di abbigliamento, scarpe o accessori nel 60,1% dei casi;
- Articoli per la casa nel 32%;
- Computer, tablet, telefoni cellulari e smartphone nel 23,9%;
- Cosmetici nel 23,8%;
- Libri nel 21%¹⁴.

Si può notare al proposito come la maggior parte delle spese compiute via internet siano relative a beni di prima necessità e non allo svago o al tempo libero.

In ordine alla mole di transazioni commerciali che vengono realizzate complessivamente in Internet, secondo Osservatori.net del Politecnico di Milano nel 2023 gli acquisti online in Italia hanno superato i 54,2 miliardi di euro, con un aumento di 6 miliardi rispetto all'anno precedente¹⁵. Del 13% è la quota del commercio elettronico sul totale della vendita al dettaglio. Sempre secondo questa fonte, il numero di consumatori digitali in Italia si è stabilizzato a 33 milioni.

Più in generale, la popolazione digitale italiana è composta da 42 milioni di utenti unici mensili, i quali in media spendono 2 ore e 22 minuti al giorno su Internet. Questo dato è comparabile con la situazione pre-pandemica, anche se, come nota Osservatori.net, rispetto alla fase precedente cresce l'uso di siti e app governativi, di servizi relativi al mondo della scuola, di risorse connesse alla salute. Più della metà del tempo, in ogni caso è speso sui social media. Il 43% delle interazioni social hanno come protagonisti gli influence .

12. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/12>, ultimo accesso 15/04/2024.

13. Per una classificazione dei prodotti e dei servizi digitali, . <https://docs.italia.it/italia/icdp/icdp-pnd-servizi-docs/it/consultazione/la-definizione-di-prodotti-e-servizi-digitali.html>, ultimo accesso 19/10/2024.

14. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0830COM,1.0/DCCV_ICT, ultimo accesso 10/04/2024.

15. <https://www.osservatori.net/ecommerce-b2c/comunicato-ecommerce-acquisti-online-crecita/>, ultimo accesso 10/10/2024.

1.2. Lavoro

1.2.1. Occupazione, disoccupazione

Come è noto, il numero degli occupati (15-64 anni) in Italia è da tempo in crescita. Tra il 2019 e il 2024 il loro numero è cresciuto di 707mila unità, arrivando a 23 milioni 150mila¹⁶. Anche il tasso di occupazione, cioè il rapporto percentuale tra gli occupati e la popolazione residente nella classe di età 15-74 anni, è cresciuto, passando da 59 a 66,2¹⁷. Il periodo pandemico ha visto una diminuzione della occupazione, specialmente nel 2020, ma successivamente vi è stata una ripresa della crescita, che ha superato la media europea.

Nello stesso tempo, il numero di disoccupati e il tasso di disoccupazione sono scesi. Quanto al numero di disoccupati, il calo registrato nel 2024 rispetto al 2019 è stato di 877mila unità, attestando il totale dei disoccupati a 1 milione 648mila¹⁸. Quanto al tasso di disoccupazione, cioè il rapporto percentuale tra i disoccupati e l'intera forza lavoro 15-64 anni, esso ha registrato nello stesso periodo un calo di 3,5 punti, attestandosi nel 2024 a 6,6 contro il 10,1 del 2019¹⁹.

1.2.2. Struttura della occupazione, redditi da lavoro, potere di acquisto

Per quanto riguarda la struttura della occupazione, si registra una crescita dei lavoratori dipendenti a scapito di quelli indipendenti, in entrambi i casi con una piccola flessione durante la emergenza pandemica e con un aumento a partire dal 2022. Sempre con riferimento alla classe di età 15-64 anni, mentre i lavoratori dipendenti nel 2024 risultano più di quanti fossero nel 2019 (18 milioni 500mila, +900.000 rispetto al 2019), i lavoratori indipendenti sono in numero minore rispetto a quell'anno (4 milioni 650mila, -193mila)²⁰.

I lavoratori dipendenti nel 2024 risultano essere 2 milioni 769mila a tempo determinato e 16 milioni 78mila a tempo indeterminato. In particolare

16. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0500LAB,1.0/LAB_OFFER/LAB_OFF_EMPLOY/DCCV_OCCUPATIT1/IT1,150_938_DF_DCCV_OCCUPATIT1_1,1.0, ultimo accesso 10/10/2024.

17. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0500LAB,1.0/LAB_OFFER/LAB_OFF_EMPLOY/DCCV_TAXOCCU1/IT1,150_915_DF_DCCV_TAXOCCU1_1,1.0, ultimo accesso 10/10/2024.

18. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0500LAB,1.0/LAB_OFFER/LAB_OFF_UNEMPLOY/DCCV_DISOCCUPT1/IT1,151_929_DF_DCCV_DISOCCUPT1_1,1.0, ultimo accesso 10/10/2024.

19. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0500LAB,1.0/LAB_OFFER/LAB_OFF_UNEMPLOY/DCCV_TAXDISOCCU1/IT1,151_914_DF_DCCV_TAXDISOCCU1_1,1.0, ultimo accesso 10/10/2024.

20. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0500LAB,1.0/LAB_OFFER/LAB_OFF_EMPLOY/DCCV_OCCUPATIT1/IT1,150_938_DF_DCCV_OCCUPATIT1_4,1.0, ultimo accesso 10/10/2024.

in questo anno si è registrato un ulteriore aumento di lavoratori a tempo indeterminato e una lieve diminuzione di quelli a tempo determinato: +508mila nel primo caso, -203mila nel secondo²¹.

Va sottolineato che, come rileva anche l'Istat (2023a), nel lavoro indipendente si aggregano anche categorie di lavoro atipico che vengono denominate “falsi autonomi”, come i collaboratori e i lavoratori delle piattaforme, che lavorano in regime di parasubordinazione o con limitata autonomia.

Il lavoro costituisce la fonte principale di reddito per la maggior parte delle famiglie italiane, in una percentuale che non ha conosciuto rilevanti mutamenti nel decennio 2012-2022. È infatti passata dal 57,3% del 2012 al 58,5 del 2017 e al 58,2% del 2022.

Il reddito da lavoro ha conosciuto un incremento tra il 2019 e il 2023. Il reddito medio annuale (esclusi fitti imputati) delle famiglie che hanno come fonte principale il lavoro dipendente è passato da 36.164 euro del 2019 a 41.577 del 2023 e da 42.052 a 48.215 per le famiglie che hanno come fonte principale il lavoro autonomo. Il reddito familiare mediano era nel 2023 pari a 35.755 euro per il lavoro indipendente e a 36.896 per gli autonomi²².

Quanto al potere di acquisto connesso ai redditi da lavoro, la variazione 2019-2023 del reddito medio delle famiglie che hanno come fonte principale il lavoro dipendente, nel 2023 (15%) copre solo in parte la perdita di potere di acquisto dovuta all'inflazione (15,5%)

1.2.3. *Part time involontario, lavoro povero*

È noto che la crescita della occupazione delle ultime decadi è stata caratterizzata dalla bassa intensità lavorativa. Un fenomeno rilevante in questo contesto è quello del part time involontario: si tratta di occupati con orario ridotto che dichiarano di avere accettato un lavoro part time in assenza di opportunità di lavoro a tempo pieno. L'Istat registra la prosecuzione nel 2023 di una tendenza alla riduzione di questo fenomeno, che comunque riguarda ancora il 9,6% degli occupati. La figura 2.1 mette tuttavia in evidenza quali siano le categorie di lavoratori maggiormente colpiti da esso. Si tratta delle donne, dei giovani tra 15 e 34 anni, dei residenti nel Mezzogiorno e nel Centro, di coloro che hanno solo il diploma di licenza media.

21. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0500LAB,1.0/LAB_OFFER/LAB_OFF_EMPLOY/DCCV_OCCUPATIT1/IT1,150_938_DF_DCCV_OCCUPATIT1_7,1.0, ultimo accesso 10/10/2024.

22. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,HOU,1.0/HOU_INCOME/DCCV_REDNETFAMFONTERED/IT1,32_292_DF_DCCV_REDNETFAMFONTERED_9,1.0, ultimo accesso 10/10/2024.

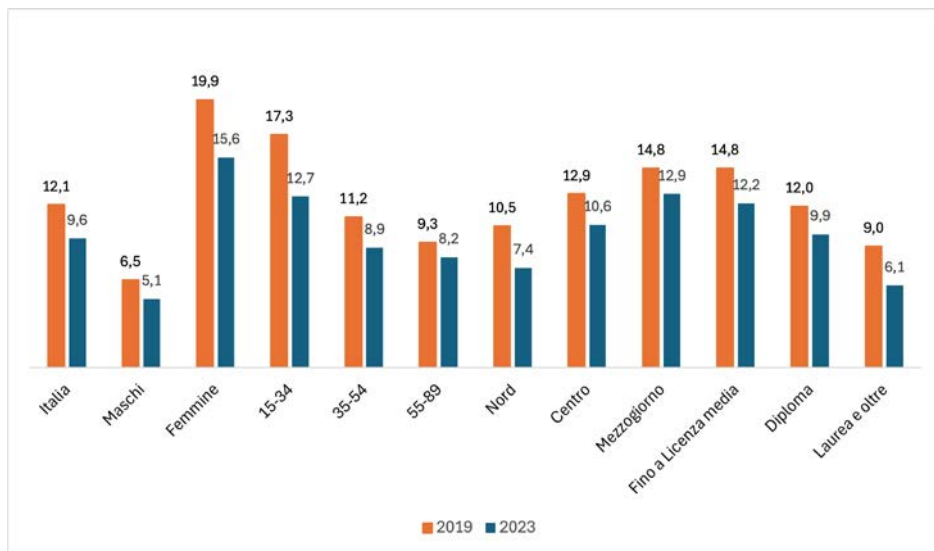


Figura 2.1 – Quota di occupati in part time involontario per principali caratteristiche dei lavoratori, anni 2019 e 2023, %

Fonte: elaborazione da Istat (2024f).

Un tipico fenomeno di intersezionalità tra condizioni di debolezza è quello delle donne straniere: più di un quarto di esse (26,2%) lavora in part-time involontario; a conferma di ciò, il settore con la maggiore quota di part time involontario è quello dei servizi alle famiglie (41,1%), cioè quello prevalente di occupazione delle donne straniere (Istat, 2024f). Il fenomeno, peraltro, è tipico del mercato del lavoro italiano (Istat 2023b).

C'è anche un altro tipo di criticità che può essere associata al part time involontario. È quella del lavoro povero. Si tratta di persone occupate ma che rischiano di superare la soglia della povertà a causa di retribuzioni troppo basse. L'Istat, con riferimento al 2022, valuta che 4,4 milioni di lavoratori dipendenti (circa il 30% del totale) siano a bassa retribuzione. Ovviamente questa percentuale è maggiore nei dipendenti con contratti come quelli a termine e ancor di più se a tempo parziale (si arriva in questo caso al 90%). Anche in questa condizione i soggetti più colpiti sono giovani, donne e stranieri (Istat, 2024g).

Più specificamente, dell'area del lavoro povero fanno parte i lavoratori a rischio di povertà, coloro cioè che hanno lavorato più della metà dell'anno e il cui reddito familiare è inferiore al 60% del valore mediano. Per questo fenomeno, la media europea è pari all'8,5% del totale degli occupati, mentre nel caso dell'Italia questa percentuale risulta dell'11,5% nel 2022. Tra i Paesi della Unione europea solo la Spagna (11,7%) presenta una situazione di maggiore criticità (Istat, 2024g).

1.2.4. Lavoro irregolare, infortuni sul lavoro

Il lavoro irregolare copre una quantità di fenomeni diversi tra loro, ma caratterizzati dal fatto che le prestazioni lavorative vengono svolte senza rispettare le norme fiscali, contributive e amministrative. Purtroppo gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2021. Fanno eccezione le informazioni dell'Ispettorato nazionale del lavoro, il quale inevitabilmente può cogliere solo una parte di un fenomeno molto ampio, se si pensa che questa istituzione è formata a fine 2023 da 4.768 ispettori tra civili e militari (INL, 2024). I 111.281 controlli avviati dall'Ispettorato nel 2023 hanno condotto alla realizzazione di 80.280 ispezioni che nel 74% dei casi hanno avuto come esito la verifica di irregolarità riguardanti le condizioni di lavoro, gli adempimenti previdenziali e quelli assicurativi. Queste irregolarità accertate riguardavano 119.527 lavoratori.

Per collocare questi dati in un contesto più generale, si può riportare quanto l'Istat stima con riferimento al 2021 (Istat, 2023d), anno nel quale vi erano 2 milioni e 900mila unità di lavoro a tempo pieno (ULA²³) in cui il tasso di irregolarità (la incidenza delle ULA non regolari sul totale) era pari al 12,7%, in diminuzione rispetto al 2020 anche in relazione alla emergenza pandemica e alle misure di sostegno adottate per farvi fronte. Il tasso di irregolarità variava in modo significativo tra i settori. I cinque settori con il più alto tasso di irregolarità erano i seguenti:

- “Altri servizi alle persone”, con un tasso di irregolarità pari al 42,6%;
- Agricoltura, silvicoltura e pesca, con il 16,8%;
- Costruzioni, con il 13,3%;
- Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, con il 12,7%;
- Produzione di beni alimentari e di consumo, con l'8,2%.

Tra le condizioni di lavoro, o meglio tra le criticità che le caratterizzano, non si può non menzionare il fenomeno degli infortuni. I dati su di esso distinguono due tipologie: gli infortuni sul luogo di lavoro e quelli in itinere. Questi ultimi sono quelli che avvengono durante il normale percorso di andata-ritorno dall'abitazione al posto di lavoro, o durante il normale tragitto che collega due luoghi di lavoro.

23. Le unità di lavoro rappresentano le posizioni lavorative ricondotte ad unità equivalenti a tempo pieno e forniscono una misura del volume di lavoro che partecipa al processo di produzione del reddito realizzato sul territorio economico di un paese. Tale calcolo è necessario in quanto le ore lavorate in ciascuna posizione lavorativa possono variare rispetto ad uno standard a tempo pieno, a seconda che si tratti di attività principale o secondaria, dell'orario di lavoro, della posizione contributiva o fiscale. Sono calcolate come quoziente tra il totale delle ore effettivamente lavorate e un numero standard di ore lavorate in media da una persona a tempo pieno. V. Istat, *Glossario statistico*, <https://www.istat.it/classificazioni-e-strumenti/glossario?letter=U>, ultimo accesso 10/10/2024.

Nell'anno 2023 l'INAIL ha registrato 590.215 denunce di infortunio, un sesto delle quali (98.800 circa) riguardanti infortuni in itinere e il resto sul luogo di lavoro. Si tratta in media di 1.617 infortuni al giorno. Il loro numero è diminuito negli anni 2020 e 2021 a causa delle restrizioni che hanno investito le attività economiche, per poi riprendere a partire dal 2022. Tuttavia, nel conto complessivo, nel 2023 ci sono state 100.000 denunce di infortunio in meno che nel 2019.

Diverso è il caso delle morti sul lavoro, visualizzato nella tabella 2.1.

Anno di accadimento	2019	2020	2021	2022	2023
In occasione di lavoro	906	1.496	1.171	927	882
In itinere	336	235	280	341	265
TOTALE	1.242	1.731	1.451	1.268	1.147
Variatione % rispetto all'anno precedente	n.d.	39,4	-16,2	-12,6	-9,5
Media giornaliera di infortuni mortali	3,40	4,74	3,97	3,47	3,14

Tabella 2.1 - Denunce di infortunio con esito mortale per anno di accadimento, valori assoluti e %
Fonte: INAIL (2024).

Come si può vedere, gli anni 2020 e 2021 sono stati caratterizzati da una impennata di infortuni dagli esiti mortali, chiaramente connessa alla emergenza da Covid-19. Successivamente l'andamento del fenomeno ha ripreso il ritmo precedente, ma – questo è il punto – non ha conosciuto quel miglioramento appena rilevato per gli infortuni in generale. Mentre nel 2019 vi sono stati in media 3,40 incidenti mortali al giorno, nel 2023 essi sono stati 3,14.

1.2.5. Dimissioni volontarie

Nel 2022 vi sono state circa mezzo milione di cessazioni del rapporto di lavoro richieste dai lavoratori in più rispetto al 2019 (2.299.188 contro 1.839.747). Esse rappresentano il 18,9% di tutte le cessazioni di lavoro, con un aumento percentuale di 3,7 punti rispetto al 2019 (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2023).

Non c'è una interpretazione univoca di un fenomeno di così ampia portata ("grandi dimissioni" o *Great Resignation*) e diffuso ben oltre l'Italia. Esso è considerato ambivalente: potrebbe indicare un mercato del lavoro dinamico, ma anche condizioni di lavoro non più tollerate. Un focus sulle motivazioni delle dimissioni volontarie viene da una indagine della CISL Lombardia su un campione di 17.000 lavoratori che si sono rivolti al sindacato e che può essere di aiuto al riguardo (CISL Lombardia, 2023). È

da notare che il 40% circa di chi ha risposto al questionario non aveva, al momento delle dimissioni, prospettive di un nuovo impiego.

Le prime quattro motivazioni offerte per questa scelta risultano essere:

- Eccessivo stress lavoro-correlato, 36%;
- Clima aziendale e relazioni professionali con colleghi e superiori, 34,9%;
- Prospettiva di un miglioramento economico, 29,5%;
- Necessità di maggiore conciliazione vita-lavoro e di smart working, 26,2%.

Rilevanti le differenze nelle motivazioni, da una parte, tra donne e uomini, e dall'altra tra giovani e adulti. Per quanto riguarda la comparazione tra donne e uomini, lo scarto tra specifiche motivazioni delle prime rispetto ai secondi riguarda la necessità di curare familiari/parenti (+4%); la prospettiva di un miglioramento economico (-4,5%); la ricerca di un lavoro più stimolante e interessante (-4,8%). Per quanto riguarda invece lo scarto tra under e over 35, esso riguarda la necessità di maggiore conciliazione vita lavoro/smart working (+15%); l'eccessivo stress-lavoro correlato (+14,5%); la ricerca di un lavoro più stimolante e interessante (+11,2%); la prospettiva di un miglioramento economico (+9,8%); le prospettive di maggior stabilità contrattuale (+6,3%); il clima aziendale e le relazioni professionali (+5,6%); la voglia di cambiamento (+4%).

Non è difficile notare il rilievo che viene attribuito non solo ad aspetti connessi alla retribuzione e alla stabilità del lavoro, ma anche alla sua qualità e al rapporto tra di esso e la vita quotidiana.

1.2.6. *Smart working, nuove soluzioni contrattuali*

Una delle più importanti modificazioni della vita che la emergenza pandemica ha portato con sé è stata quella di modalità di lavoro che permettano al dipendente di svolgere l'attività lavorativa in parte nei locali aziendali e in parte in altri luoghi senza precisi vincoli di orario, agevolando la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Al di là delle considerazioni sulla esperienza fatta durante il lockdown e sulla differenza tra vero e proprio smart working e semplice uso del computer da casa, è rilevante conoscere la situazione attuale. Questo compito non è facile perché, passata la fase di emergenza, si sono succeduti orientamenti, decisioni e indirizzi diversi e anche opposti da parte della politica e delle stesse imprese private. Per questa ragione è il caso di cercare di fotografare la situazione attuale del "lavoro agile" con riferimento alla sua effettiva diffusione, nei limiti delle informazioni disponibili.

Benché nel periodo 2020-2021 il lavoro a distanza abbia raggiunto livelli estremamente alti e successivamente vi sia stato un calo, resta il fatto che –

secondo le stime dell'Osservatorio del Politecnico di Milano – nel 2023 i lavoratori in smart working erano 3,5 milioni, con un salto di quasi tre milioni rispetto al 2019, quando erano 570mila²⁴. Sempre secondo la stessa fonte, i lavoratori in smart working sono 1,88 milioni nelle grandi imprese (il 50% circa), nelle piccole e medie imprese sono 570mila (10%), nelle microimprese 620mila (9%), nelle pubbliche amministrazioni 515mila (16% del totale). Il 96% delle grandi imprese prevedono iniziative di smart working, così come il 56% delle PMI e il 61% degli enti pubblici.

Secondo il rapporto BES dell'Istat (2024f), le persone maggiormente coinvolte nello smart working sono le donne (13,4% degli occupati), le persone tra 35 e 44 anni (13,3%), i laureati (27,4%), gli occupati in professioni qualificate (26,4%) e impiegatizie (14,6%). I settori in cui il lavoro agile è più diffuso sono la informazione e comunicazione (57,6%) e le attività finanziarie e assicurative (37,3%). Rispetto agli anni della emergenza pandemica, la pubblica amministrazione e la istruzione hanno visto un calo rispettivamente del 9,7% e dell'11,6%.

Nel rapporto BES dell'anno precedente (Istat, 2023b), vengono riportate anche le opinioni su vantaggi e svantaggi del lavoro da casa. I giudizi sono particolarmente positivi da parte di chi continua a lavorare in questa modalità: l'85,9% per chi lavora alcuni giorni alla settimana e il 92,7% per chi lavora tutti i giorni. Tra i vantaggi indicati, la possibilità di conciliare lavoro, famiglia e vita domestica; il risparmio economico; la maggiore autonomia. Con minore frequenza vengono segnalati la possibilità di concentrarsi meglio, la riduzione dello stress lavorativo, il ridotto impatto ambientale, la disponibilità di più tempo. Lo svantaggio maggiormente segnalato è invece la diminuzione dei contatti con gli altri, soprattutto tra i giovani; con minore intensità vengono indicati anche il peso di sentirsi sempre connessi e l'aumento dei tempi di lavoro.

Va infine rilevato che alcuni contratti collettivi di lavoro e alcune grandi aziende hanno introdotto la settimana lavorativa corta. È il caso del contratto del comparto del credito e assicurazioni, siglato nel novembre 2023, che prevede una riduzione dell'orario di lavoro settimanale di 30 minuti a parità di retribuzione²⁵. Nella stessa direzione vanno accordi raggiunti al livello aziendale o di gruppo, come nel caso di Intesa San Paolo²⁶, Luxottica²⁷,

24. <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/smart-working-italia-numeri-trend>, ultimo accesso 20/10/2024.

25. https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=31028:abi231123&catid=257&Itemid=139, ultimo accesso 20/10/2024.

26. <https://group.intesasanpaolo.com/it/newsroom/comunicati-stampa/2023/05/intesa-sanpaolo--accordo-con-i-sindacati-sulla-nuova-organizzazi#>, ultimo accesso 20/10/2024.

27. <https://www.open.online/2023/11/30/luxottica-settimana-corta-come-funziona/>, ultimo accesso 20/10/2024.

Lamborghini²⁸, Plasmon, Thun, Lavazza²⁹. Sullo stesso argomento e nella medesima direzione sono state depositate tra l'ottobre 2022 e l'ottobre 2023 tre proposte di legge alla Camera dei deputati.

2. *Status sociali in via di riconoscimento*

Nel contesto delle trasformazioni che investono l'attribuzione dello status sociale di cittadino, occorre prendere in considerazione anche quelli connessi al riconoscimento in corso di nuovi status all'interno della comunità civica. Si tratta, in pratica, del fatto che gli appartenenti a un gruppo sociale o persone in determinate situazioni o condizioni stanno raggiungendo un posto riconosciuto e riconoscibile nella comunità italiana. Sono naturalmente fenomeni processuali e conflittuali, che non si concludono necessariamente con una sanzione legale; e d'altra parte, come si è visto, può accadere che chi gode di tale sanzione sperimenti difficoltà quando non assenza di riconoscimento. Con questa premessa, nelle pagine che seguono vengono presi in considerazione tre casi di status sociali riconosciuti o in via di riconoscimento: quello dei residenti di origine straniera, quello delle coppie conviventi e delle unioni civili, e infine quello, emerso durante la pandemia e consolidatosi, delle persone in condizioni di fragilità.

2.1. *Persone di origine straniera*

2.1.1. *Stabilizzazione*

Come si è già rilevato, in Italia risiedono più di 5 milioni di persone con background migratorio (l'8,4% della popolazione), a cui si devono aggiungere i più di 1.600.000 stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza italiana nell'ultimo quindicennio. Essi vivono prevalentemente al Nord e al Centro del Paese in ragione delle maggiori opportunità di lavoro. Più di un quinto (21,3%) di essi vive in una casa di proprietà, con un aumento rispetto al 2019 pari al 3,1%³⁰.

Questo processo di stabilizzazione si manifesta anche nella convergenza degli stili di vita. È il caso, per richiamare alcuni dati già citati, della diminuzione del numero delle nascite (nel 2022 53.079, -9.839 rispetto al 2019), della tendenza alla diminuzione del numero di figli (1,18 le madri italiane,

28. [https://www.dottrinalavoro.it/notizie-c/banche-di-credito-cooperativo-accordo-di-rinnovo-ccnl-dirigenti-2-2#:~:text=per%20i%20lavoratori%20%E2%80%9Cnormalisti%E2%80%9D%20\(,due%20settimane%20da%204%20giorni,ultimo%20accesso%2010/2024](https://www.dottrinalavoro.it/notizie-c/banche-di-credito-cooperativo-accordo-di-rinnovo-ccnl-dirigenti-2-2#:~:text=per%20i%20lavoratori%20%E2%80%9Cnormalisti%E2%80%9D%20(,due%20settimane%20da%204%20giorni,ultimo%20accesso%2010/2024).

29. <https://www.money.it/dove-lavorare-4-giorni-a-settimana-in-italia-elenco-delle-aziende-che-aderiscono-alla-settimana-corta#>, ultimo accesso 20/10/2024.

30. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvps15/default/table?lang=en&category=mi.mii.mii_soinc.mii_lc, ultimo accesso 23/09/2024.

1,86 quelle straniere, con una flessione di 0,13 rispetto al 2019), dell'aumento dell'età media al parto (32,88 le italiane, 29,51 le straniere, con un aumento di 0,43 anni rispetto al 2019)³¹.

Nell'anno 2022-23 hanno frequentato le scuole pubbliche più di 894mila studenti con cittadinanza non italiana. Essi rappresentano il 9,9% della popolazione scolastica e sono aumentati dell'8,4% rispetto all'anno scolastico 2018-19. La maggior parte di essi frequenta la scuola primaria (36,4%), la secondaria di primo grado (21%) e la secondaria di secondo grado (25%)³². Gli studenti stranieri iscritti all'università, invece, sono 83.030 nell'anno accademico 2022-23. Rispetto al 2018-19 essi sono aumentati di 31.759 unità, vale a dire di più del 60%³³.

Al 31 marzo 2024 le imprese a titolarità straniera, cioè quelle in cui la partecipazione nel controllo e nella proprietà è detenuta in prevalenza da persone fisiche non nate in Italia, erano 663.615, pari all'11% delle imprese registrate in Italia (CeSPI, 2024). È utile riportare, nella figura 2.2, il confronto tra lo sviluppo delle imprese straniere e di quelle italiane avvenuto nel periodo 2019-2023.

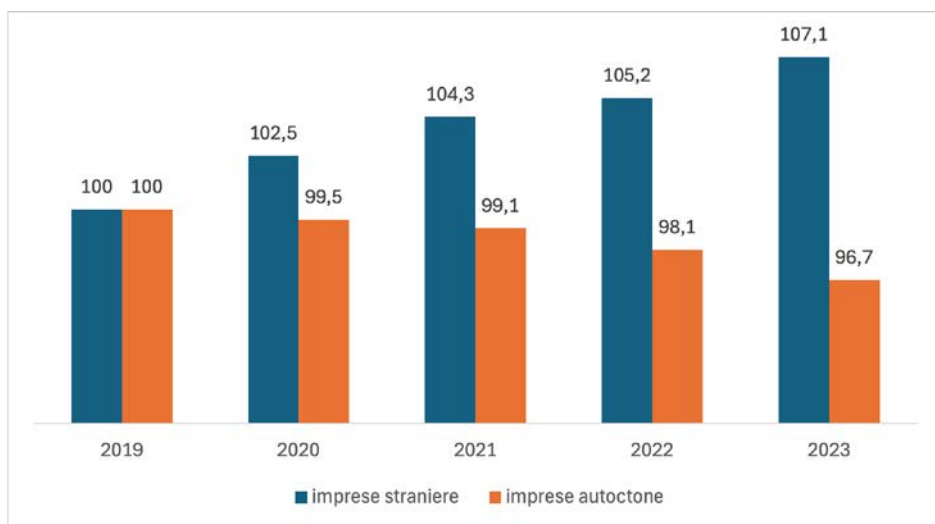


Figura 2.2 – Imprese straniere e autoctone registrate al 31 dicembre 2023, confronto con gli anni precedenti, % (numero indice 2019=100)

Fonte: elaborazione da Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Unioncamere (2023).

31. <https://demo.istat.it/app/?i=FE1&l=it>, ultimo accesso 23/09/2024.

32. Elaborazione dai dati del Portale unico dei dati della scuola – Ministero dell'Istruzione dell'università e della ricerca, <https://dati.istruzione.it/espescu/index.html?area=anagStu>, ultimo accesso 10/09/2024.

33. <https://dati-ustat.mur.gov.it/dataset/iscritti>, ultimo accesso 10/09/2024.

Il 79% delle imprese straniere registrate è di provenienza extracomunitaria. La loro maggiore presenza si verifica nei seguenti settori

- Commercio all'ingrosso e riparazione di auto e motoveicoli, 202.914 imprese;
- Costruzioni, 161.547;
- Servizi di alloggio e ristorazione, 56.368;
- Attività manifatturiere, 49.028;
- Noleggio, agenzie di viaggio, servizi alle imprese, 36.780.

Le comunità straniere maggiormente rappresentate tra i titolari delle imprese sono il Marocco, con 57.831 imprese; la Romania, con 52.948; la Cina, con 52.243; l'Albania, con 39.375; il Bangladesh, con 30.440. Non sono purtroppo disponibili dati sul numero di occupati in queste imprese, specie italiani.

2.1.2. *Produzione e lavoro*

Al 2022 gli occupati stranieri risultano essere più di 2 milioni 370mila; un valore sostanzialmente sullo stesso livello del 2019, ma in aumento rispetto al biennio pandemico (+7,7% dal 2020; +5,2 dal 2021). Tra questi, la quota più alta si riscontra tra i lavoratori provenienti dai Paesi non-UE, che nel 2022 erano in aumento rispetto alla fase di emergenza (+11% dal 2020; +7,8% dal 2021) e al periodo pre-Covid (+3,6%). Riguardo agli occupati stranieri dei paesi UE, la quota del 2022 si pone sostanzialmente sullo stesso livello del 2021, ma con una flessione dell'1% rispetto al 2020 e dell'8,1% rispetto al 2019³⁴. I dati relativi al 2023 sono simili a quelli dell'anno precedente (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2024a).

I settori di impiego sono aggiornati al 2023. Si tratta di industria escluse le costruzioni (19,8%, +1,1% rispetto al 2019), commercio, alberghi e ristoranti (20,6%, -0,1%), costruzioni (10,6%, +1,3%), agricoltura, silvicoltura e pesca (6,4%, -0,2%), altre attività dei servizi (42,7%, -1,9%)³⁵.

Quanto al profilo professionale, sempre con riferimento al 2023, risulta che:

- Il 79,9% degli stranieri sono operai;
- L'11,7% impiegati;
- L'8,9% lavoratori in proprio;
- L'1,7% professionisti³⁶.

34. <https://public.tableau.com/app/profile/anpalservizi/viz/Glistranierinelmercato dellavoro - nItalia/Home>, ultimo accesso 27/05/2024.

35. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0500LAB,1.0/LAB_OFFER/LAB_OFF_EMPLOY/DCCV_OCCUPATIT1, ultimo accesso 27/05/2024.

36. Elaborazione da <https://public.tableau.com/app/profile/anpalservizi/viz/Glistranierine - mercatodellavoroinItalia/Home>, ultimo accesso 27/05/2024.

Come era prevedibile, durante la emergenza pandemica vi è stato un aumento del numero dei lavoratori domestici. In quello stesso periodo si è registrata la quota più alta di lavoratori regolari in questo settore, sia a causa del lockdown che delle norme che favorivano la emersione del lavoro irregolare³⁷. Dopo la fine della emergenza, nel 2022, c'è stata una flessione della quantità di lavoratori domestici regolari del 7,9%, anche se il loro numero è superiore a quello del 2019. Come si può vedere dalla tabella 2.2, i lavoratori (meglio, le lavoratrici) stranieri nel settore domestico sono il 69,5% del totale.

Anno	Lavoratori domestici regolari	Sesso				Cittadinanza			
		Donne	%	Uomini	%	Italiani	%	Stranieri	%
2018	868.504	766.918	88,3	101.586	11,7	253.291	29,2	615.213	70,8
2019	859.174	761.276	88,6	97.898	11,4	258.238	30,1	600.936	69,9
2020	947.966	822.464	86,8	125.502	13,2	293.326	30,9	654.640	69,1
2021	970.847	822.212	84,7	148.635	15,3	291.815	30,1	679.032	69,9
2022	894.299	772.925	86,4	121.374	13,6	272.583	30,5	621.716	69,5

Tabella 2.2 – Lavoratori domestici regolari, per sesso e cittadinanza, 2018-2022, %

Fonte: Elaborazione su banca dati INPS Osservatorio sui lavoratori domestici <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/>, ultimo accesso 15/04/2024.

Malgrado i limiti stabiliti dalla legge³⁸, i lavoratori stranieri non comunitari occupati come dipendenti pubblici nel 2022 erano 17mila, una quantità quasi raddoppiata rispetto al 2019. Da quell'anno c'è stata una crescita costante, anche nel periodo dell'emergenza pandemica³⁹.

Il contributo dei lavoratori stranieri al Prodotto interno lordo è oggetto di stime, quale quella elaborata dalla Fondazione Moressa, secondo cui nel 2022 la quota di PIL prodotta dai lavoratori migranti è stata pari a 154,3 miliardi di euro, in crescita rispetto al 2019 (+7,6 miliardi) (Fondazione Leone Moressa, 2020; 2023).

2.1.3. Religione, cultura, partecipazione alla vita pubblica e sociale

La presenza consolidata di un numero consistente (superiore alla media europea) di persone con background migratorio ha profondamente modificato il *contesto religioso* della società italiana, con riferimento sia alle persone straniere residenti in Italia, sia a quelle che hanno acquisito lo status legale di cittadino negli ultimi 15 anni. Un Paese che – dal punto

37. Decreto legge n. 34/2020.

38. DPR n. 82/2023.

39. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/99/o/465>, ultimo accesso 31/05/2024.

di vista della cultura comune – era essenzialmente cattolico, oggi conta, limitandosi alle confessioni prevalenti:

- 445mila ortodossi tra gli italiani e 1.349mila tra gli stranieri;
- 566mila musulmani tra gli italiani e 1.719mila tra gli stranieri;
- 366mila protestanti tra gli italiani e 214mila tra gli stranieri;
- 57mila induisti tra gli italiani e 166mila tra gli stranieri;
- 218mila buddhisti tra gli italiani e 149mila tra gli stranieri.

A questi numeri vanno aggiunti, per la loro consistenza, quelli degli italiani Testimoni di Geova (414mila) e quelli degli stranieri cattolici (830mila) (CESNUR, 2023). È evidente che la presenza nella società italiana di un così rilevante numero e soprattutto di una così ricca articolazione di confessioni religiose ha modificato una delle più consolidate basi culturali della comunità civica italiana.

Quanto ai *consumi culturali*, un fenomeno assai poco considerato, può essere registrato che, pur in un quadro di generale flessione rispetto alla situazione pre-pandemica che ha investito anche gli italiani (se ne parlerà più avanti), gli stranieri accedono in modo significativo alle opportunità culturali e artistiche offerte nel Paese. A questo proposito l'Istat nel 2023 ha registrato la frequenza dell'accesso a tali opportunità anche degli stranieri. Con riferimento a chi ha risposto di aver fruito di questi servizi da una a tre volte nell'ultimo anno risulta che:

- Gli stranieri che sono andati a teatro sono l'11,4%; gli italiani 19,9%;
- Al cinema il 31,9%; italiani 40,4%;
- A visitare musei e mostre il 21,1%; italiani 32,4%;
- A visitare siti archeologici e monumenti il 17,4%; italiani 29,6%;
- Ad assistere a concerti di musica classica il 7,4%; italiani 9,5%;
- Ad altri concerti il 13,6%; italiani 21,4%;
- A spettacoli sportivi il 18,1%; italiani 24,4% (Istat, AVQ, 2023).

Un ultimo fenomeno da prendere in considerazione è quello della *partecipazione* delle persone con background migratorio *alla vita pubblica e sociale*. Pur essendo interdetto loro l'esercizio parziale (nel caso dei cittadini comunitari) o totale (per gli altri) del diritto di voto, la partecipazione degli stranieri in varie forme è un fenomeno di crescente intensità. Il tema è oggetto di approfondimenti in diverse parti di questo testo. Qui possono essere utilizzati (tabella 2.3) i dati raccolti dall'Istat a proposito del coinvolgimento degli stranieri in alcune attività nel 2023. È utile al proposito distinguere le attività offline da quelle online

Attività	2019		2023		Differenza 2023-2019	
	Stranieri	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	Italiani
<i>Attività offline</i>						
Riunioni di organizzazioni sindacali	2,0	4,7	1,6	3,4	-0,4	-1,3
Riunioni di associazioni o gruppi di volontariato	3,9	8,0	2,3	6,3	-1,6	-1,7
Riunioni di associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace	1,8	1,7	1,2	1,5	-0,6	-0,2
Comizi	1,2	4,4	1,0	2,9	-0,2	-1,5
Cortei	1,1	4,1	1,6	3,0	0,5	-1,1
Attività gratuita per associazioni o gruppi di volontariato	4,6	10,4	2,7	8,1	-1,9	-2,3
Attività gratuita per associazioni non di volontariato	2,5	3,3	1,0	2,5	-1,5	-0,8
Attività gratuita per un partito	0,3	0,9	0,1	0,6	-0,2	-0,3
Attività gratuita per un sindacato	0,2	1,0	0,6	0,9	0,4	-0,1
<i>Attività online</i>						
Esprimere opinioni su temi sociali o politici sul web	12,2	14,4	23,0	23,7	10,8	9,3
Partecipazione a consultazioni o votazioni online su temi sociali o politici	6,1	8,4	7,5	10,0	1,4	1,6
Partecipazione ai social network	59,0	53,7	59,1	57,3	0,1	3,6
Caricare contenuti di propria creazione	30,6	29,2	n.d.			

Tabella 2.3 – Partecipazione ad alcune attività online e offline da parte degli stranieri, confronto con gli italiani, 2023, e confronto con il 2019, %

Fonte: elaborazione da Istat, AVQ (2023).

La partecipazione a queste attività da parte degli stranieri segue il trend generale: un calo della partecipazione alle attività offline rispetto al 2019; un incremento delle attività online. Fanno eccezione, e meritano di essere citate, alcune attività in cui la partecipazione degli italiani è scesa e quella degli stranieri è invece aumentata o è rimasta uguale al 2019. Si tratta di riunioni sindacali, cortei, attività gratuita per gruppi di volontariato, attività gratuita per un sindacato.

Queste attività rientrano nella struttura di opportunità di partecipazione dei migranti in Italia. Essa ricomprende sia forme di partecipazione promosse dalle istituzioni (consulte a tema, elezione di consiglieri aggiunti nei Comuni, partecipazione di associazioni di migranti ai Consigli territoriali

dell’immigrazione nelle Prefetture), sia frutto di iniziative della società civile come le organizzazioni di cittadinanza attiva, il volontariato, le stesse associazioni di migranti, i sindacati (Ciuti, 2024). Su quest’ultimo punto è possibile fornire alcuni dati aggiornati. Gli stranieri iscritti alla Cgil nel 2023 erano 486.392, il 18,1% del totale, aumentati di più di 70mila unità rispetto all’anno precedente⁴⁰; nello stesso anno il numero di iscritti alla CISL nati all’estero era di 413.347, di cui 378.274 lavoratori attivi che rappresentavano il 17,4% di questi associati⁴¹.

2.2. *Unioni civili*

Un altro caso, di minore impatto quantitativo ma non certo qualitativo, di status sociali in via di riconoscimento è quello delle unioni civili. Con questa espressione si intende l’unione di due persone maggiorenni dello stesso sesso, sancita da una dichiarazione resa all’ufficiale di stato civile e alla presenza di testimoni. Questo istituto è stato introdotto nel 2016, come effetto di una lunga mobilitazione dei cittadini⁴².

Come previsto anche nel caso delle coppie conviventi, egualmente riconosciute dalla legge, le unioni civili attribuiscono ai contraenti prerogative fino a quel momento riservate ai membri delle famiglie tradizionali: diritto di visita, assistenza e accesso alle informazioni personali in caso di ricovero; possibilità di designare il partner come rappresentante legale, nonché come tutore, curatore o amministratore di sostegno in caso di malattia che comporta la incapacità di intendere e di volere e, in caso di morte, la possibilità di autorizzare la donazione di organi, le modalità di trattamento del corpo e le celebrazioni funerarie. Le unioni civili acquisiscono le stesse prerogative previste per le famiglie tradizionali anche in ambiti quali l’assegnazione di alloggi di edilizia popolare e nell’amministrazione penitenziaria.

All’indomani dell’approvazione della legge vi fu un picco di unioni civili: 2.336 nel secondo semestre del 2016 e 4.376 nel 2017. A partire dal 2018 la quantità di nuove unioni è diminuita: 2.808 nel 2018, 2.297 nel 2019, 1.539 nel 2020, 2.148 nel 2021, 2.813 nel 2022. Nell’anno seguente alla conclusione della pandemia, quindi, il numero di nuove unioni è tornato a crescere (Istat, 2023e).

40. https://files.collettiva.it/version/c:YzU1MzNiMzctZmZIMC00:MmIzZmQ0MzctY-Q4My00/SlidexConferenzaStampa_10pag_240517_092051.pdf, ultimo accesso 10/11/2024.

41. <https://www.cisl.it/notizie/primo-piano/tesseramento-cisl-nel-2023-crescono-di-29-000-gli-iscritti-incremento-di-53-000-tra-i-lavoratori-attivi-sbarra-cisl-sindacato-riformista-autonomo-contrattualista-responsabile-e-partec/#:~:text=Il%20totale%20degli%20iscritti%20alla%20CISL%20nati%20all%E2%80%99estero,il%2011%2C14%25%20e%20il%20Marocco%20con%20il%208%2C31%25>, ultimo accesso 10/11/2024.

42. Legge n. 76/2016.

Un confronto tra il 2019 e il 2022, visualizzato nella tabella 2.4, può essere utile per cogliere la tendenza di questo fenomeno dopo la pandemia.

	2019		2022	
	n.	%	n.	%
Unioni civili di uomini	1.428	62,2	1.594	56,7
Unioni civili di donne	869	37,8	1.219	43,3
TOTALE	2.297		2.813	
Unioni civili per 100.000 residenti	3,8		4,8	

Tabella 2.4 – Unioni civili, confronto 2019-2022

Fonte: Istat (2023e).

Come si può constatare, rispetto al 2019 le unioni civili sono aumentate del 22,5%. Quasi la metà di esse (46,4%) è in Lombardia, nel Lazio e in Emilia-Romagna. Le unioni tra uomini continuano a essere la maggioranza, ma quelle tra donne stanno registrando un forte aumento sia in valore assoluto che in percentuale sul totale.

Con riferimento al 2022 l'Istat annota una tendenza al ringiovanimento dei contraenti di una unione civile: il 37,4% degli uomini e il 58,3% delle donne aveva meno di 40 anni. Tuttavia l'età di chi contrae una unione civile è mediamente più alta di chi invece contrae un matrimonio. Gli sposi con meno di 40 anni nello stesso anno erano infatti il 61,2%. Queste differenze si possono osservare per le donne in particolare sotto i 30 anni: il 16,1% unite civilmente, il 26,4% sposate.

Le unioni civili con almeno un partner straniero sono il 17,3% del totale.

2.3. Soggetti fragili

In questa sezione dedicata a status sociali in via di riconoscimento è il caso di inserire anche uno status che è emerso durante l'emergenza pandemica, che in quella occasione ha ricevuto una sanzione normativa ed è ancora presente come codificato e quindi, tendenzialmente, permanente. Si tratta dello status connesso alla fragilità.

La prima definizione dello status di fragilità risale a uno dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanato durante la pandemia, a marzo 2020⁴³. In quel testo vengono definiti soggetti fragili le persone anziane o affette da patologie croniche o con multimorbilità o stati di immunodepressione. Da quel momento una quantità di deliberazioni, circolari, linee guida emanati dai diversi enti e istituzioni coinvolti (dall'INPS all'INAIL,

43. Art 3, c.1, l.b DPCM 8 marzo 2020.

dal Ministero della Salute a quello del Lavoro) hanno specificato e articolato le patologie da considerare nel valutare lo status di fragilità.

In sostanza e in termini generali, sulla base di una certificazione rilasciata dal medico competente i soggetti fragili vengono riconosciuti tali e ottengono uno specifico trattamento in due ambiti: la salute e il lavoro. Per quanto riguarda la salute, essi hanno un accesso prioritario ai servizi sanitari e maggiori forme di tutela della salute nel corso del loro utilizzo. Per quanto riguarda il lavoro, invece, essi hanno diritto a lavorare in smart working.

Quanti sono i soggetti fragili? Secondo l'Istituto superiore di sanità, che ha dedicato al tema uno specifico programma (Passi d'argento⁴⁴), si tratta del 17% della popolazione italiana, senza significative differenze tra uomini e donne. L'età è invece un fattore determinante: sono fragili il 9% delle persone tra 65 e 74 anni, ma lo sono il 34% degli ultra 85enni. Anche la istruzione e la condizione economica sono fattori rilevanti: la condizione di fragilità riguarda il 25% delle persone con bassa istruzione e il 12% di quelle con un alto livello di istruzione; il 25% di persone in condizioni di svantaggio socio-economico e il 13% di chi non le vive. Esiste anche uno scarto regionale, con un livello di fragilità nel Mezzogiorno pari al 23% contro il 15% nel Centro e l'11% nel Nord.

La condizione di fragilità è da tempo riconosciuta dalla Organizzazione mondiale della sanità come “una estrema vulnerabilità a fattori di stress endogeni ed esogeni che espone un individuo a un rischio maggiore di esiti negativi per la salute” (WHO, 2015); ma nel caso italiano questa condizione è stata riconosciuta come quello che appare come un vero e proprio status, per lo meno in via di riconoscimento.

44. <https://www.epicentro.iss.it/passi-argento/dati/fragili>, ultimo accesso 3/11/2024.

III. Status sociali in questione

Sommario: 1. Giovani: demografia e divario generazionale; mercato del lavoro; condizione sociale; relazioni sociali e partecipazione; 2. Donne: il livello di uguaglianza; occupazione e istruzione, divario retributivo di genere; violenza di genere, forme di supporto; stereotipi; stato di attuazione dei diritti riproduttivi; il bilancio di genere dello Stato; 3. Seconde generazioni.

Le operazioni di categorizzazione in cui si concretizza il riconoscimento sociale dell'appartenenza alla comunità civica sono oggi in discussione non solo per il venir meno di alcune condizioni strutturali che caratterizzavano la cittadinanza del '900 – è il caso già esaminato dell'essere membri di una famiglia e dell'essere lavoratori – ma anche per le difficoltà che le categorizzazioni portano con sé. Nelle trasformazioni in corso nella cittadinanza in Italia vi sono quindi gruppi di cittadini il cui status sociale è in questione: o perché le caratteristiche di questi gruppi non corrispondono più alle categorizzazioni canoniche, oppure perché si tratta di nuovi gruppi sociali la cui esistenza è accettata con difficoltà. In entrambi i casi, il riconoscimento con l'attribuzione di uno status sociale è problematico. Gli indicatori sono molteplici per tutti e tre i gruppi sociali che più evidentemente vivono questo problema: i giovani, le donne e le seconde generazioni migratorie.

1. *Giovani*

1.1. *Demografia e divario generazionale*

Come è stato già notato nella ricerca precedente (CIM, p. 53), il fatto stesso che le ricerche, i sondaggi e il discorso pubblico intendano per “giovani” classi di età diverse (lo si potrà constatare direttamente in questo testo, dove ogni volta che si parla dei giovani si è dovuto specificare la classe di età a cui ci si riferisce) e spesso ricomprendano in queste categorie soggetti con labili punti di contatto, come ad esempio un quattordicenne e un trentaquattrenne, è un indicatore di questo mancato riconoscimento sociale dei giovani.

Per comune ammissione, uno dei principali fattori di cambiamento è quello demografico: nel 1983 i giovani tra i 15 e i 34 anni erano quasi un

terzo della popolazione (16 milioni 726mila circa), mentre oggi sono un quinto (12 milioni 63mila circa a fine 2023). Gli effetti di questo profondo cambiamento si possono osservare in diversi fenomeni, alcuni dei quali vengono presi in considerazione qui.

Un quadro generale della situazione dei giovani si può ricavare da un indice di divario generazionale che rappresenta il ritardo accumulato da una generazione per il raggiungimento dei principali obiettivi di crescita personale e professionale rispetto alle generazioni precedenti. L'indice è costruito su quattro dimensioni: lavoro (mercato del lavoro, pensioni, credito e risparmio, reddito, ricchezza e welfare familiare), educazione (capitale umano, innovazione), benessere (abitazione, salute, ambiente, debito pubblico), inclusione (partecipazione democratica, parità di genere, legalità, povertà) (Fondazione RiES, 2024). I risultati della elaborazione di questo indice sono visualizzati nella figura 3.1

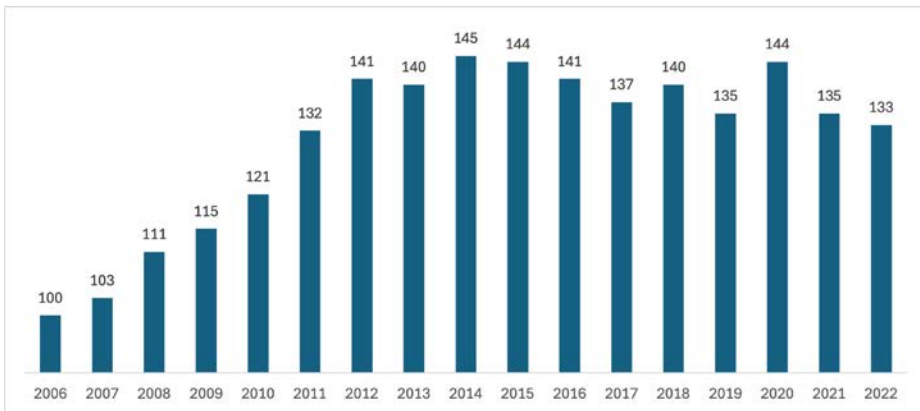


Figura 3.1 – Indice di divario generazionale, 2006-2022

Fonte: Fondazione per la ricerca economica e sociale (2023).

Come si può vedere, il divario generazionale, che ha toccato quasi la punta massima nel 2020, è andato attenuandosi nel 2021 e nel 2022, risultando a quella data il migliore dell'ultima decade, ma restando un notevole divario con il periodo 2006-2010.

1.2. Mercato del lavoro

Il tasso di occupazione dei giovani (15-34 anni), pari nel 2023 al 45%, ha conosciuto un aumento analogo a quello complessivo: +2% rispetto al 2022. I giovani, dunque, partecipano della generale crescita della occupazione che si è verificata in Italia negli ultimi anni e che, dopo il calo connesso alla emergenza Covid, si è ulteriormente accentuata (Eures, 2024).

Occorre, tuttavia, tenere presenti aspetti rilevanti sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo. Anzitutto, il divario nel tasso di occupazione dei giovani rispetto a quello generale è molto ampio: 45% contro 61,5% di quest'ultimo. Su di esso pesa il tasso di occupazione della fascia di età 15-24 anni, pari al 20,4%, mentre quella 25-34 anni arriva al 68,1%, maggiore quindi del tasso generale. Il divario tra le due fasce d'età naturalmente va valutato alla luce del fatto che la prima coincide parzialmente con gli anni di studio a scuola e all'università. In ogni caso, l'Italia è ancora all'ultimo posto in Europa in termini di occupazione giovanile.

Un secondo elemento da considerare riguarda il tipo di rapporto di lavoro che caratterizza la occupazione giovanile. Esiste un evidente scarto tra i giovani e la generalità dei lavoratori rispetto al peso relativo dei contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato. La figura 3.2 illustra questo scarto.

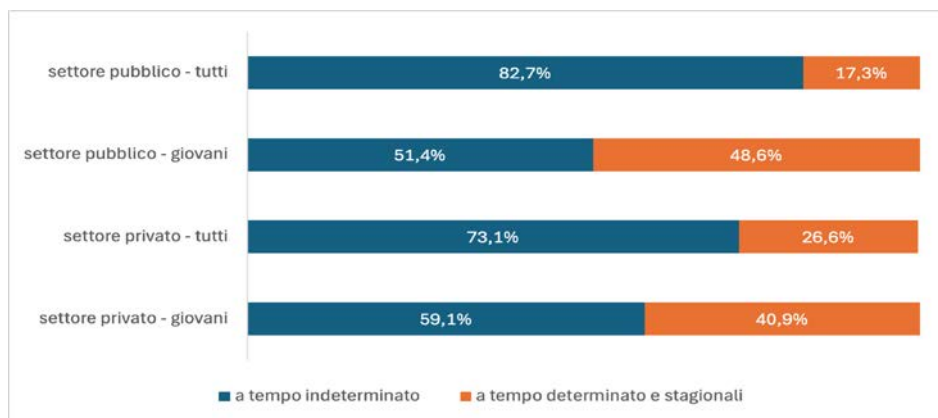


Figura 3.2 – Lavoratori dipendenti dei settori pubblico e privato non agricolo per tipi di contratto, confronto tra giovani 15-34 anni e totale dei lavoratori, 2022.

Fonte: elaborazione da Eures (2024).

Come è facile constatare, tra i giovani prevalgono contratti a tempo determinato, mentre per la generalità dei lavoratori del settore privato avviene il contrario. La situazione non è differente nel settore pubblico; anzi, lo scarto è ancora più accentuato.

Un terzo elemento da considerare è quello della entità delle retribuzioni. Su questo punto – di cruciale importanza perché connesso al fenomeno, già trattato, dei *working poor* – sono disponibili dati elaborati dalla Banca d'Italia con riferimento al 2022 (Banca d'Italia, 2024). I giovani (fino a 34 anni) hanno in media un reddito da lavoro pari a 14.963 euro contro la me-

dia generale che è pari a 20.400 euro, cioè oltre un quarto in meno di un reddito che, come si è già visto, in generale resta tra i più bassi d'Europa.

Quanto ai lavori prevalenti svolti dai giovani, dati del 2020 provenienti da Eurostat dicono che, al di là degli atleti (che, per ovvie ragioni, hanno meno di 40 anni nella quasi totalità dei casi), ai primi posti vi sono tecnici del web (76%), personale non qualificato nei servizi ricreativi e culturali (74%), bagnini (70%), camerieri (67%)¹. Da non ignorare che i giovani (16-29 anni) che nel 2022 hanno lavorato tramite una piattaforma digitale o una app telefonica (nelle due forme del lavoro interamente in rete oppure in ambienti fisici governati dalle piattaforme) sono il 20,5% del totale dei lavoratori impiegati in questo modo.

Il grado di soddisfazione complessivo dei giovani 18-34 anni è minore, ma non lontano da quello espresso dalla generalità dei lavoratori. Gli aspetti maggiormente apprezzati, ma solo dalla metà dei giovani circa, sono il clima sociale al lavoro (54,6%), l'autonomia (51,2%) e le condizioni di salute e sicurezza (49,1%) (INAPP, 2023). Tuttavia, il 68,4% dei giovani si dichiara molto o piuttosto preoccupato pensando al proprio ingresso nel mercato del lavoro: questo atteggiamento riguarda prevalentemente il timore di un lavoro sottopagato, di dover lavorare in modo precario per molto tempo, di non trovare opportunità coerenti con le proprie competenze (Eures, 2024).

Non va in ogni caso dimenticato che l'Italia è tra i Paesi europei con la più alta percentuale di NEET, cioè di giovani che non lavorano e non studiano. Benché rispetto al 2019 vi sia stato un deciso miglioramento (dal 23,6% al 18% dei giovani 15-34 anni), si tratta pur sempre di circa 2 milioni 153mila giovani².

Non mancano nel nostro Paese iniziative che mirano a contrastare il fenomeno dei NEET. Un esempio è quello del programma "Neetwork in rete" della Fondazione Cariplo, volto a supportare la componente più fragile dei NEET. Esso è consistito nell'accompagnamento nel percorso di lavoro o scolastico, realizzato tramite organizzazioni civiche e sociali, di giovani NEET di 18-24 anni con al massimo la licenza media, disoccupati da almeno tre mesi. Il programma ha consentito di intercettare 1.700 giovani NEET, circa 900 dei quali sono stati accompagnati nel percorso di inserimento lavorativo³.

1. Rosti L., "Che lavoro fanno i giovani che lavorano?", *Il Sole 24 Ore*, 31/01/2022.

2. <http://dati-giovani.istat.it/>, ultimo accesso 6/05/2024.

3. Informazioni fornite dalla Fondazione Cariplo.

1.3. Condizione sociale

Dopo una flessione durante la emergenza pandemica, le migrazioni interne sono riprese a un ritmo paragonabile a quello pre-Covid: il tasso di migratorietà degli italiani è nel 2023 pari al 21,8 per mille, mentre nel 2019 era del 22. Per il complesso della popolazione il tasso è del 24,5 per mille nel 2023, mentre nel 2019 era del 24,9 (Istat, 2024h). Il fenomeno è generale, ma qui viene preso in considerazione soltanto con riguardo ai giovani e in particolare ai laureati.

Si è registrato un aumento delle migrazioni interne dei laureati (fino a 24 anni) di poco più di 5mila persone, mentre nel 2019 erano state circa 3mila. Come ci si poteva attendere sono le regioni del Mezzogiorno a registrare le maggiori cancellazioni di residenza (soprattutto Campania, Puglia e Sicilia) a favore di Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte. Per quanto riguarda gli studenti universitari, i dati elaborati da AlmaLaurea dicono che, mentre la quota di studenti del Nord che vanno a studiare in atenei di un altro ambito territoriale è modesta (3,6%), gli studenti del Centro e quelli del Mezzogiorno si spostano in misura molto maggiore: 13,9% nel primo caso, 28,6% nel secondo (AlmaLaurea, 2023).

Nel confronto tra 2019 e 2023 i trasferimenti da e per l'estero di cittadini italiani laureati fino a 39 anni hanno conosciuto un notevole incremento delle migrazioni dall'Italia all'estero, come illustrato nella tabella 3.1, nella quale sono prese in considerazione le fasce di età fino a 24 anni e da 25 a 39.

	Iscritti dall'estero			Cancellati per l'estero			Saldo iscritti-cancellati		
	0-24	25-39	Totale	0-24	25-39	Totale	0-24	25-39	Totale
2019	454	8.416	8.870	1.344	21.053	22.397	-890	-12.637	-13.527
2020	263	8.175	8.438	1.594	22.703	24.297	-1.331	-14.528	-15.859
2021	465	10.543	11.008	1.312	17.997	19.309	-847	-7.454	-8.301
2022	424	9.119	9.543	2.219	21.607	23.826	-1.795	-12.488	-14.283
2023	374	8.577	8.951	3.210	25.964	29.174	-2.836	-17.387	-20.223
TOTALE	1.980	44.830	46.810	9.679	109.324	119.003	-7.699	-64.494	-72.193

Tabella 3.1 – Rimpatri e trasferimenti all'estero di giovani laureati fino a 39 anni e confronto 2019-2023, v.a.

Fonte: <https://demo.istat.it/tavole/?t=apr4>, ultimo accesso 10/06/2025.

Come si può vedere, rispetto al 2019, nel 2023 entrambe le classi di età hanno visto aumentare il saldo negativo tra rimpatri ed espatri, a favore di questi ultimi. Nella classe di età fino a 24 anni lo scarto è più che raddoppiato, mentre in quella 25-39 è aumentato del 37,6%. In generale, quattro giovani italiani emigrati su 10 hanno almeno la laurea (Istat 2024h).

È comunemente riconosciuto che uno dei fattori più critici della condizione giovanile è quello dell'autonomia abitativa. Mentre la media europea dell'età in cui i giovani lasciano la casa della famiglia di origine era, nel 2022, di 26,4 anni, in Italia era invece di 30 anni⁴. Il dato è costante nel tempo e non ha conosciuto significativi cambiamenti neanche durante la pandemia. I maschi acquistano l'autonomia abitativa più tardi delle femmine (30,9 anni contro 29)⁵. Va aggiunto che in generale nel 2022 era aumentata rispetto al 2019 la quota di giovani 18-34 anni che vivevano nella famiglia di origine, dal 64,3% al 67,4%. Di essi, ben il 39,1% era occupato, una quota più alta anche rispetto a quella degli studenti (36,9%). È ragionevole ricondurre questo fenomeno anche a quello del lavoro povero.

1.4. Relazioni sociali e partecipazione

Rispetto alla situazione registrata nel 2019, le relazioni sociali dei giovani nel 2023 hanno conosciuto non solo una ripresa rispetto al 2022, ma anche un miglioramento rispetto al periodo pandemico. Alla domanda rivolta dall'Istat sulla esistenza di altri su cui poter contare, i giovani 14-34 anni hanno risposto di sì nel caso di:

- Altri parenti, 66,5% (61,5% nel 2022, 62,1% nel 2019);
- Amici, 80,3% (77,5% nel 2022, 78,4% nel 2019);
- Vicini, 36% (stessa percentuale nel 2022, 34% nel 2019) (Istat, AVQ 2019; 2022; 2023).

Le forme di partecipazione dei giovani alla vita della comunità risultano aver subito una flessione, benché la situazione registrata dall'Istat nel 2022 e nel 2023 sia in alcuni casi più positiva di quella degli anni della emergenza pandemica. La situazione è sintetizzata nella tabella 3.2.

4. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230904-1>, ultimo accesso 13/10/2024.

5. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/>, ultimo accesso 6/11/2024. (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/349e8042-5ecb-4f3f-8182-cc21356b2242?lang=en>), ultimo accesso 13/10/2024.

	2019	2022	2023	Scarto 2022-2019	Scarto 2023-2019
Negli ultimi 3 mesi ha condiviso o pubblicato contenuti di propria creazione	42,4	53,7	n.d.	11,3	
Negli ultimi 3 mesi ha partecipato a consultazioni o votazioni online su temi sociali (civici) o politici (es. pianificazione urbana, firmar una petizione)	10,3	14,9	12,7	4,6	2,4
Ha partecipato negli ultimi 12 mesi a riunioni di partiti politici	2,4	1,0	1,2	-1,4	-1,2
Ha partecipato negli ultimi 12 mesi a riunioni di organizzazioni sindacali (sindacati confederati, autonomi, sindacati di tutte le categorie, anche dei pensionati ecc.)	1,9	1,5	1,5	-0,4	-0,4
Ha partecipato negli ultimi 12 mesi a riunioni di associazioni o gruppi di volontariato	8,0	5,9	5,8	-2,1	-2,2
Ha partecipato negli ultimi 12 mesi a riunioni di associazioni ecologiche per i diritti civili per la pace	2,6	2,0	1,9	-0,6	-0,7
Negli ultimi 12 mesi ha partecipato a un comizio	4,5	2,6	2,2	-1,9	-2,3
Negli ultimi 12 mesi ha partecipato a un corteo	7,4	4,9	4,2	-2,5	-3,2
Negli ultimi 12 mesi ha svolto attività gratuita per associazioni o gruppi di volontariato	10,6	7,9	7,5	-2,7	-3,1
Negli ultimi 12 mesi ha svolto attività gratuita per un'associazione non di volontariato	3,7	2,8	2,7	-0,9	-1,0
Negli ultimi 12 mesi ha svolto attività gratuita per un sindacato	0,5	0,2	0,5	-0,3	0,0
Negli ultimi 12 mesi ha svolto attività gratuita per un partito	0,9	0,4	0,4	-0,5	-0,5

Tabella 3.2 – Partecipazione dei giovani (14-34 anni) alla vita sociale, confronto anni 2019-2022-2023, %

Fonte: elaborazione da Istat, AVQ (2019; 2022; 2023).

Come si può facilmente notare, gli scarti negativi più rilevanti riguardano da un lato la partecipazione a comizi e cortei e dall'altro l'attività in organizzazioni di volontariato. Si tratta di un fenomeno già registrato e sul cui significato si discute. Come si vedrà più avanti, in ogni caso, questo calo, pur vistoso, non significa che l'attitudine e la pratica del volontariato in Italia siano diminuiti così drasticamente. Al contrario, va rilevato che le uniche attività di partecipazione alla vita sociale che hanno conosciuto un incremento sono quelle connesse alla partecipazione digitale: creare e condividere contenuti, partecipare a consultazioni e votazioni online.

Un ultimo fenomeno da prendere in considerazione in riferimento all'incerto status sociale dei giovani in Italia è quello della sofferenza psicologica

che si è manifestata in occasione della pandemia e che, a quanto pare, ha avuto e sta avendo effetti di lungo periodo. I dati più pertinenti sono quelli relativi all'Indice di salute mentale prodotto dall'Istat per il rapporto annuale sul benessere equo e sostenibile ed elaborati da Openpolis (2024). L'Indice si basa su quattro dimensioni principali della salute mentale (ansia, depressione, perdita di controllo comportamentale o emozionale e benessere psicologico); il punteggio va da 0 a 100, dove un punteggio più alto segnala situazioni di maggiore benessere. I giovani 14-19 anni, che pure mostrano una situazione sempre migliore della media della popolazione, hanno conosciuto una seria riduzione nei valori dell'indice tra il 2020 e il 2021 (da 73,9 a 70,3), una ripresa nel 2022 (72,6) e una nuova flessione nel 2023 (71). Il livello di salute mentale dei giovani appare quindi lontano dall'essere tornato ai livelli precedenti l'emergenza pandemica.

Un caso di reazione a questa situazione è in corso di realizzazione per iniziativa della Fondazione Cariplo. Si tratta del programma *Attenta-Mente*, un bando pluriennale avviato nel 2022 che mira a intercettare precocemente e dare una risposta tempestiva a bambini e ragazzi con disagio psichico, emotivo e relazionale che si manifestano in fenomeni quali ansia, depressione, aggressività, disturbi alimentari, ritiro scolastico e sociale, atti di autolesionismo, tentati suicidi. Tra il 2022 e il 2023 (il programma però è tuttora in corso) sono stati stanziati quasi 10 milioni di euro per attività che, in una prima fase, sono state essenzialmente di ricognizione della situazione e delle iniziative in atto, nonché di messa in rete di soggetti impegnati su questo fronte. Nella seconda fase, sui 74 pervenuti da parte di 741 soggetti pubblici, privati e sociali, sono stati finanziati 23 progetti che coprono un'ampia gamma di servizi di intercettazione-ascolto, engagement, supporto e cura (da interventi preventivi fino a vere e proprie prese in carico e/o accompagnamento ai servizi per i casi più complessi). I 23 progetti finanziati coprono tutte le fasce di età, dai bambini ai neomaggiorenni, con particolare riguardo a situazioni di fragilità socioeconomica e a percorsi migratori. Si stima che i progetti abbiano intercettato circa 28mila beneficiari minori e 23mila adulti (genitori, insegnanti, operatori, ecc.), mentre siano state 4mila le prese in carico più complesse⁶.

2. *Donne*

2.1. *Il livello di uguaglianza*

Nella dimensione europea viene realizzato un monitoraggio costante dei progressi (o regressi) nei livelli di uguaglianza delle donne. Si tratta del Gen-

6. Informazioni fornite dalla Fondazione Cariplo.

der equality index, che registra in ogni Paese dell'Unione il livello di uguaglianza delle donne in relazione a sei domini. I risultati dell'indice relativi al 2022 sono confrontati con la situazione rilevata nel 2018 nella tabella 3.3.

	2018	2022	Scarto 2022-2018
Salute	88,4	89,3	+0,9
Denaro	79,0	80,6	+1,6
Tempo	59,3	67,4	+8,1
Potere	48,8	66,5	+17,7
Lavoro	63,3	65,5	+2,2
Conoscenza	61,9	61,0	-0,9
TOTALE	400,7	430,3	+29,6

Tabella 3.3 – Gender equality Index, Italia, 2018-2022

Fonte: elaborazione da <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2023/country/IT>, ultimo accesso 13/06/2025.

In questa ultima rilevazione l'Italia si attesta (come nel 2018) al 14° posto nella graduatoria dei Paesi dell'Unione per quanto riguarda l'uguaglianza di genere, con un punteggio pari a 69,2 su 100 (ossia 1,8 punti al di sotto di quello medio della UE). Come è facile notare, è soprattutto nella dimensione del potere che si sono registrati i maggiori avanzamenti. Ciò è dovuto con ogni probabilità agli effetti di lungo periodo delle “leggi di parità” che negli ultimi vent'anni hanno fissato norme per la conciliazione tra vita e lavoro e per l'accesso delle donne alla vita pubblica (Camera dei deputati, 2022). Alcuni di questi effetti devono essere messi in rilievo.

Per quanto concerne la rappresentanza parlamentare, a partire dalla XV legislatura vi è stato un consistente e continuo incremento, benché nella legislatura attuale (la XIX) questa tendenza si sia interrotta: lo si vedrà nella parte dedicata alla partecipazione. Qui è opportuno riportare i dati relativi agli incarichi di vertice nel governo (Presidenza del Consiglio e ministeri), cioè nei ruoli più importanti dell'amministrazione, spesso più ancora di quelli politici. La attuale situazione è illustrata nella figura 3.3.

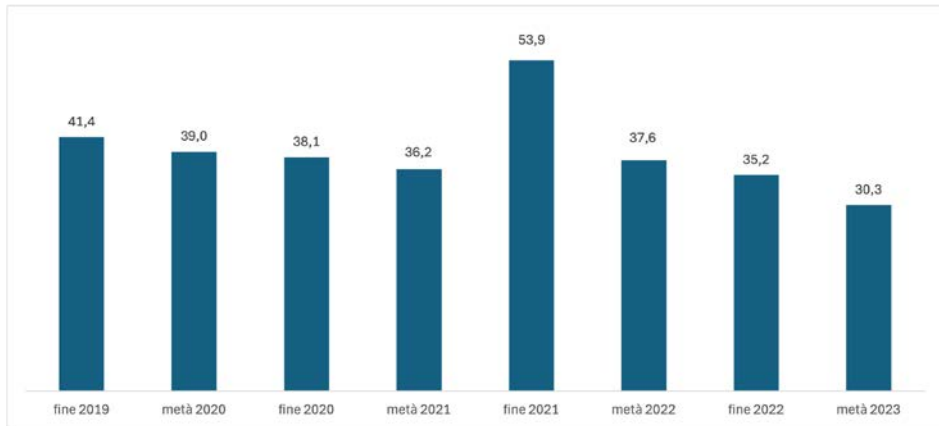


Figura 3.3 – Quota di donne negli incarichi di vertice di governo, vari governi, %

Fonte: <https://www.openpolis.it/la-parita-di-genere-al-vertice-dei-ministeri-si-e-ridotta/>, ultimo accesso 08/05/2024.

Quanto al settore privato, è evidente l'effetto delle norme che hanno reso obbligatoria la presenza di una quota di donne nei consigli di amministrazione delle società pubbliche e di quelle private quotate in borsa dall'inizio degli anni 2010. La relazione della Banca d'Italia relativa al 2022 mette in rilievo come nelle società a controllo pubblico tra il 2011 e il 2022 si sia passati dal 10 al 22% di donne in questi organi, mentre nel caso delle banche quotate in borsa la percentuale di donne nei CDA nello stesso periodo sia passata dal 4% al 46%. Drasticamente più basse le percentuali di aziende che non rientrano nelle previsioni di legge (Banca d'Italia, 2023).

2.2. Occupazione e istruzione, divario retributivo di genere

Scendendo dai livelli apicali, si può anzitutto annotare che, come già rilevato nella precedente ricerca (CIM, p. 56), il 65,7% delle donne tra 25 e 64 anni hanno un diploma contro il 60,3% degli uomini e il 23,5% sono laureate contro il 17,1% degli uomini (Istat 2023f). Ciò corrisponde tuttavia, secondo la Banca d'Italia, a diversi percorsi di istruzione e di conseguenza di carriere lavorative: le ragazze sono circa il 70% degli alunni nei licei classici, oltre l'80% nei licei linguistici, ma solo il 46% nei licei scientifici e il 15% negli istituti tecnici a indirizzo tecnologico; esse rappresentano il 94% dei laureati in scienze dell'educazione, più del 70% nelle scienze umanistiche e sociali, ma meno del 40% nelle lauree STEM e il 27% in ingegneria e informatica (Banca d'Italia, 2023).

Con riferimento al 2023 la situazione lavorativa delle donne è illustrata nella tabella 3.4.

	2019			2023		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Forze di lavoro	14.196	10.772	24.968	14.074	10.692	24.766
Tasso di occupazione	67,3	50,2	58,8	69,9	53,0	61,5
Tasso di disoccupazione	9,3	11,2	10,1	7,0	8,9	7,8
Dipendenti a tempo determinato	1.603	1.397	3.000	1.485	1.456	2.941
Dipendenti a tempo indeterminato	8.012	6.589	14.600	8.524	6.772	15.296

Tabella 3.4 – Status lavorativo 15-64 anni, confronto maschi-femmine, 2019-2023, valori in migliaia, tassi in %

Fonte: Istat <http://dati.istat.it/#> Ultimo accesso 24/11/2024.

I dati riportati nella tabella confermano quella che si può considerare una tendenza di lungo periodo in termini di proporzioni tra lavoratori e lavoratrici, a sfavore di queste ultime: si conferma il gap nel tasso di occupazione (-16,9%), nel tasso di disoccupazione (+1,9%) e nel numero di dipendenti a tempo indeterminato (-1.752.000). Le donne sono sovrarappresentate nei settori economici con salari più bassi. Esse inoltre lavorano per un numero minore di giorni (nel settore privato 221 contro i 234 degli uomini) (INPS, 2024). Il part time involontario, infatti, non colpisce solo i giovani ma anche le donne (16,5% contro il 5,6% degli uomini), benché nel 2022 si sia registrato un modesto miglioramento (-1,4%) (Istat, 2023b).

È in questo contesto che si manifesta anche in Italia il fenomeno del divario retributivo di genere, o Gender pay gap, che rappresenta la differenza percentuale tra la retribuzione oraria maschile e quella femminile ed è oggetto di un costante monitoraggio al livello internazionale e a quello europeo. Va subito aggiunto che la misurazione di questo scarto – la cui esistenza è difficilmente negabile – non è semplice, tanto è vero che Eurostat parla di divario retributivo di genere “non corretto”, intendendo con questa espressione il fatto che la misura non tiene conto di tutti i fattori che influenzano questo fenomeno, come ad esempio le differenze nel tipo e nel livello di istruzione, nella esperienza nel mercato del lavoro, nel tipo di lavoro, nel punto di partenza dei percorsi di carriera⁷. Resta il fatto che, a parità di forma contrattuale e di livelli retributivi, le donne guadagnano meno degli uomini, soprattutto a causa della minore quantità di tempo lavorato.

Sempre secondo Eurostat, nel 2022 nella maggior parte dei Paesi membri della UE il divario retributivo di genere è più elevato nel settore privato rispetto a quello pubblico, il quale presenta condizioni contrattuali più omogenee.

7. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_statistics&action=statexp-seat&lang=it#Guadagni, ultimo accesso 8/05/2024; v. anche https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics, ultimo accesso 8/05/2024.

In particolare, per quanto riguarda il settore privato, l'Italia ha un punteggio di 15,4, con le situazioni migliori che si registrano in Belgio (8,1), in Svezia (9,9) e in Slovenia (10,8) e le peggiori in Cechia (20,5), Germania (19,9), Cipro (19). Per quanto concerne il settore pubblico, invece, l'Italia è in una delle posizioni migliori (punteggio 4,7), insieme a Cipro (-0,2), Polonia (1,0), Belgio (1,2), Irlanda (3,7). Le situazioni più critiche sono invece quelle di Ungheria (16,1), Finlandia (15,9), Lettonia (15,3), Repubblica Ceca (15,1)⁸.

Dai dati riportati sopra la situazione dell'Italia appare decisamente favorevole in comparazione con quella di molti altri Paesi europei. Al proposito, però, la Banca d'Italia (2023) sottolinea che questo dato è influenzato dal fatto che la partecipazione al mercato del lavoro delle donne meno qualificate è particolarmente bassa, perché le lavoratrici italiane hanno livelli di istruzione più alti della media europea e quindi hanno redditi da lavoro relativamente più alti. Secondo la Banca d'Italia, tenendo conto di questi fattori, il divario retributivo italiano è in realtà sovrapponibile a quello medio europeo.

2.3. *Violenza di genere, forme di supporto*

Quello della violenza di genere è un fenomeno complesso e articolato, di difficile rilevazione e comparazione⁹. Le informazioni che comprensibilmente ricevono maggiore attenzione sono quelle relative ai femminicidi. I dati forniti dalle autorità governative dicono che più di un terzo (35,9%) di tutti gli omicidi volontari hanno come vittime le donne e che l'80,8% di questi avvengono in ambito familiare. La situazione e la sua evoluzione a partire dal periodo pre-pandemico sono illustrati nella tabella 3.5.

	2019	2020	2021	2022	2023	Scarto % 2023-2019
Omicidi volontari	315	287	309	326	334	+6,0
Di cui vittime donne	111	119	122	128	120	+8,1
Di cui avvenuti in ambito familiare	94	101	106	104	97	+3,2

Tabella 3.5 – Numero di omicidi volontari, con vittime donne, avvenuti in ambito familiare, 2019-2023, v.a.

Fonte: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2024-03/elaborato_8_marzo.pdf, ultimo accesso 8/05/2024.

8. Dati tratti da Eurostat, https://doi.org/10.2908/EARN_GR_GPGR2CT, ultimo accesso 8/05/2024.

9. Sulla complessità della rilevazione della violenza di genere in Italia, v. <https://www.istat.it/it/files/2023/12/Muratore-GENere2023.pdf>; in Europa, v. <https://it.euronews.com/2023/11/25/quante-difficile-quantificare-il-fenomeno-dei-femminicidi-in-italia-e-in-europa>, ultimo accesso 30/10/2024.

Come si può vedere, il confronto della situazione attuale con quella del 2019 dice di una tendenza all'aumento del numero di omicidi e delle donne di essi vittime. Nessuna delle correnti enfaticizzazioni in senso positivo, quindi, appare pertinente. Ma non bisogna dimenticare che, secondo i dati disponibili, l'Italia non detiene il primato di questi crimini in Europa: mentre in Italia si registrano 0,46 omicidi di donne per 100.000 abitanti, questa quota è pari a 3,97 in Lettonia, 1,93 in Lituania, 1,2 a Malta, 0,9 in Austria, 0,83 in Germania, 0,68 in Francia; nella Unione europea in media 0,67¹⁰.

La situazione dell'Italia, in apparenza meno sfavorevole, potrebbe tuttavia essere dovuta anche o soprattutto a un contesto che spinge a non cogliere o a nascondere la natura di femminicidio di reati verificatisi. I dati reali dell'Italia potrebbero essere quindi più alti.

Va subito aggiunto che la violenza di genere è un fenomeno molto più ampio e diffuso, che comprende la violenza fisica, quella psicologica, quella online, quella economica, quella sessuale che include anche le molestie. Contro di essa la comunità civica e le sue istituzioni hanno mobilitato risorse, tre delle quali possono utilmente essere richiamate qui: la linea telefonica di supporto 1522, i centri antiviolenza e le case rifugio, le misure di sostegno economico alle donne vittime di violenza.

Il *numero di telefono 1522* è un servizio pubblico promosso dal Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio, che raccoglie e gestisce richieste di aiuto e sostegno delle donne vittime di violenza e stalking¹¹. Esso è pertanto anche una fonte di informazioni sul fenomeno, per quanto non esaustivo e senza considerare la efficacia del servizio nel suo complesso. Nella tabella 3.6 sono confrontati i dati 2019-2024 relativi alle chiamate sia di utenti che di vittime di violenza.

	Anno 2019	Anno 2024
Chiamate da utenti	21.290	65.048
Chiamate da vittime	8.647	17.631

Tabella 3.6 – Numero di chiamate al 1522 da parte di vittime di violenza e stalking e da parte di utenti del servizio, confronto anni 2019-2024, valori assoluti

Fonte: Istat¹².

10. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/crim_hom_soff_custom_13943796/default/table?lang=en https://doi.org/10.2908/CRIM_HOM_SOFF, ultimo accesso 30/10/2024.

11. <https://www.1522.eu>.

12. [https://www.istat.it/tavole-di-dati/il-numero-di-pubblica-utilita-1522-iv-trimestre-2024/#:~:text=Il%201522%20rappresenta%20un%20punto,pi%C3%B9%20vicini%20\(tavola%2010\)](https://www.istat.it/tavole-di-dati/il-numero-di-pubblica-utilita-1522-iv-trimestre-2024/#:~:text=Il%201522%20rappresenta%20un%20punto,pi%C3%B9%20vicini%20(tavola%2010),), ultimo accesso 13/06/2025.

È facile notare che nel 2024 si registra un aumento di oltre tre volte delle chiamate valide da parte degli utenti rispetto allo stesso periodo del 2019. Ma lo stesso numero di chiamate da parte delle vittime è più che raddoppiato nel 2024 rispetto al 2019.

Quanto al motivo delle chiamate, nel 2024 ci sono state 13.495 chiamate di aiuto di vittime di violenza e 2.115 di vittime di stalking; 1.980 hanno segnalato un caso di violenza e 41 un caso di emergenza. Tra gli utenti, coloro che si sono rivolti al 1522 per richiedere informazioni sul tipo di servizio della *helpline* sono stati 21.779, sui centri antiviolenza 9.095 e 2.069 sulla normativa per la tutela delle vittime di violenza.

Un secondo tipo di risposta è quello dei *centri antiviolenza* e delle *case rifugio*. I centri antiviolenza sono strutture che accolgono donne che hanno subito violenza e in cui esse possono trovare informazioni e consulenza. Le case rifugio sono strutture a indirizzo segreto che forniscono un alloggio sicuro e beni primari alle donne che subiscono violenza e ai loro bambini (ai quali sono assicurati servizi educativi). Queste strutture sono nate grazie alla iniziativa delle organizzazioni per i diritti delle donne e sono state successivamente integrate nel sistema di welfare allargato, ma sono comunque gestite da organizzazioni civiche e sociali. Su queste strutture e sulle loro attività l'Istat ha avviato negli ultimi anni uno specifico programma di ricerca (Istat, 2023g). La tabella 3.7 visualizza il numero di centri antiviolenza e di case rifugio riconosciuti.

	2019	2020	2021	2022	2023	Scarto 2023-2019, %
Centri antiviolenza	340	350	373	385	404	+18,8
Case rifugio	294	366	431	450	464	+57,8

Tabella 3.7 – Numero di centri antiviolenza e di case rifugio riconosciuti, 2019-2023, v.a. e %
Fonte: elaborazione da Istat (2023g; 2024i; 2025c).

I dati relativi al 2023 dicono che sono poco più di 31.500 le donne che hanno avviato un percorso di uscita dalla violenza attraverso i centri antiviolenza. L'81,1% di esse ha iniziato il percorso nell'anno, il 14,4% nel 2022, il 3,6% nel 2021, lo 0,9% dal 2020. L'aumento del numero delle donne che ha avviato il percorso è stato del 9% nel 2023 rispetto all'anno precedente: erano 26mila nel 2022, nel 2023 sono arrivate a 28.329. Nei centri di più recente costituzione o che non avevano partecipato all'indagine del 2022 le donne che hanno iniziato il percorso di uscita dalla violenza sono 3.264 (Istat, 2024i).

Sono 3.054 le donne che hanno trovato ospitalità nelle case rifugio nel corso del 2023 (nel 2022 erano 2.698; nel 2017, anno di inizio della serie storica, erano 1.786). In oltre il 60% dei casi (63,1%, pari a 1.928 donne) si tratta di straniere, non sempre residenti. I figli ospitati sono stati 2.875 (2.670 nel 2022) (Istat, 2025c).

La Fondazione Con il Sud ha promosso nel 2017 un bando per il contrasto alla violenza di genere. I progetti finanziati hanno avuto corso fino al 2022 e, anche se riguardano un periodo che coincide solo in parte con il perimetro di questa ricerca, hanno avuto un impatto significativo e di lungo periodo. Il bando ha finanziato 9 progetti per un totale di 2 milioni di euro. I progetti si sono svolti in Campania (5), Puglia (2) e uno ciascuno in Calabria e Sicilia. Tra i loro effetti vi sono la creazione di 98 nuovi presidi fissi tra sportelli, centri antiviolenza e case protette; l'attivazione di 674 sportelli itineranti e unità di strada volti a raggiungere le donne in territori scoperti; la creazione di 22 presidi online e a distanza (app e linee telefoniche dedicate). Tutto ciò ha consentito di entrare in contatto con circa 42.700 donne vittime o a rischio di violenza, in particolare più di 2.000 ad opera dei Centri antiviolenza; l'accesso ai servizi di più di 5.400 donne; la presa in carico di più di 2.300 donne che hanno avviato il percorso di allontanamento dall'ambiente violento e di acquisizione di autonomia; il supporto al superamento delle condizioni iniziali di fragilità di più di 900 donne. Sono stati inoltre promossi e sostenuti percorsi volti all'autonomia delle donne, in particolare attraverso l'accesso al lavoro. Alla realizzazione dei progetti – che hanno compreso anche attività di informazione e prevenzione nelle scuole – hanno collaborato 156 organizzazioni civiche e sociali, 250 imprese private e 444 enti pubblici.

Infine, tra le forme di supporto alle donne vittime di violenza va menzionato il *Reddito di libertà*, una misura introdotta dal governo nel 2020 che consiste in un contributo economico (di 400 euro al mese per la durata massima di un anno) destinato alle donne vittime di violenza, volto a sostenerne l'autonomia. I dati forniti dall'INPS dicono che tra il 2021 e il 2023 hanno usufruito di questa misura 2.673 donne, con un investimento di poco più di 13 milioni di euro (INPS, 2023). I dati, tuttavia, non sono completi perché alcune amministrazioni regionali hanno varato misure simili in modo autonomo. Va inoltre tenuto in conto il fatto che il numero delle beneficiarie dipende anche dai fondi pubblici stanziati. Sempre con riferimento al periodo 2021-2023, infatti, il numero delle domande è stato pari a 5.039. Ciò significa che hanno usufruito della misura poco più della metà delle richiedenti.

2.4. Stereotipi

I fenomeni connessi alla violenza contro le donne, tuttavia, hanno profonde radici nella cultura e nel senso comune. Per documentarne la portata l'Istat ha realizzato una ricerca (Istat, 2023h) sugli stereotipi circa i ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza, che segue quella del 2018. I dati, raccolti nel 2023, sono ancora provvisori, ma egualmente significativi. Sono due i punti principali su cui è il caso di soffermarsi. Il primo è quello della *valutazione della accettabilità di alcuni comportamenti di dominio maschile nei rapporti di coppia*; il secondo è quello degli stereotipi esistenti sui ruoli tradizionali di genere.

Per quanto riguarda il primo punto, quanto emerso è sintetizzato nella figura 3.4

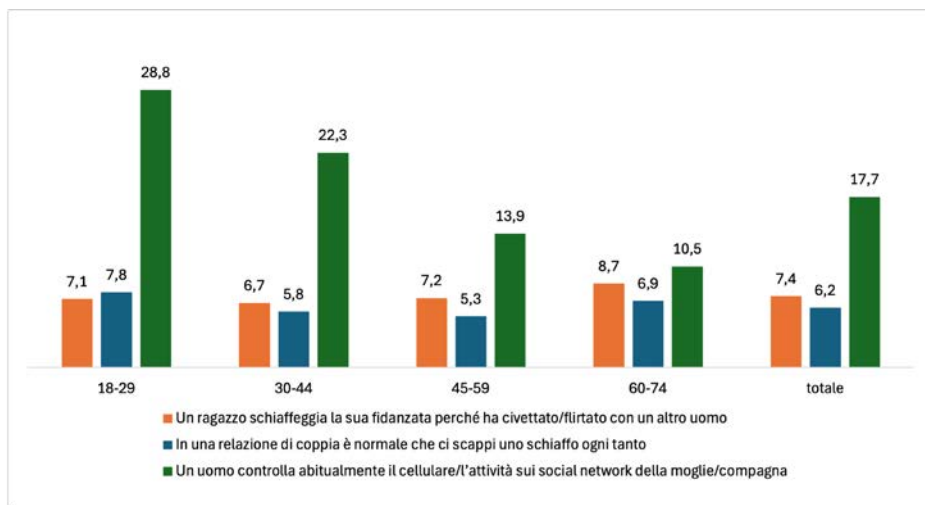


Figura 3.4 – Persone di 18-74 anni che ritengono accettabile (sempre o in alcune circostanze) la violenza nella coppia, per classi di età, dati provvisori, %

Fonte: Istat (2023h).

Per quanto aderisca a queste affermazioni una minoranza di intervistati, questi dati non possono essere sottovalutati. Ciò che colpisce maggiormente è che i giovani 18-29 anni sono il gruppo che in sostanza esprime maggiore accettazione di comportamenti di dominio maschile nei rapporti di coppia; nel caso del controllo del cellulare o dell'attività sui social network il grado di accordo da parte dei giovani è superiore a quello medio di più del 50%.

Per quanto riguarda gli *stereotipi sui ruoli di genere*, i principali risultati della indagine sono sintetizzati nella tabella 3.8.

Stereotipi sui ruoli tradizionali di genere	Maschi	Femmine	Totale
Gli uomini sono meno adatti ad occuparsi delle faccende domestiche	24,6	18,3	21,4
Una donna per essere completa deve avere dei figli	24,2	17,7	20,9
Per l'uomo, più che per la donna, è molto importante avere successo nel lavoro	20,0	20,7	20,4
È compito delle madri seguire i figli e occuparsi delle loro esigenze quotidiane	19,6	20,7	20,2
È soprattutto l'uomo che deve provvedere alle necessità economiche della famiglia	23,0	11,5	17,2
I ragazzi sono più portati delle ragazze nelle materie scientifiche, ingegneristiche e tecnologiche	13,2	9,8	11,4
In condizioni di scarsità di lavoro, i datori di lavoro dovrebbero dare la precedenza agli uomini rispetto alle donne	10,5	6,0	8,2
Una buona moglie/compagna deve assecondare le idee del proprio marito/compagno anche se non è d'accordo	8,1	4,9	6,5
È l'uomo che deve prendere le decisioni più importanti riguardanti la famiglia	8,7	3,9	6,3

Tabella 3.8 – Persone di 18-74 anni molto o abbastanza d'accordo con alcuni stereotipi sui ruoli tradizionali di genere, per sesso, maggio-luglio 2023, dati provvisori, %

Fonte: Istat (2023b).

Nel suo rapporto l'Istat sottolinea che rispetto alla precedente indagine, realizzata nel 2018, il grado di adesione agli stereotipi di genere è diminuito, soprattutto da parte delle donne. Resta però il fatto che per due di essi – “Per l'uomo, più che per la donna, è molto importante avere successo nel lavoro” e “È compito delle madri seguire i figli e occuparsi delle loro esigenze quotidiane” – il grado di accordo delle donne è superiore a quello espresso dagli uomini. Va notato che i due stereotipi che ricevono il maggiore consenso sono direttamente connessi al carattere di status sociale in questione delle donne, in quanto collegati, rispettivamente, al rapporto tra lavoro e ruoli di cura della famiglia e alla libertà di scelta in tema di maternità, di cui è ora il caso di occuparsi.

2.5. Stato di attuazione dei diritti riproduttivi

I diritti riproduttivi riguardano il potere di prendere decisioni in materia di riproduzione senza discriminazione, coercizione e/o violenza. In questa sezione vengono presi in considerazione due di questi diritti: quello alla interruzione volontaria della gravidanza e quello alla procreazione medicalmente assistita.

Per quanto riguarda la *interruzione volontaria della gravidanza* (IVG), nel 2022 essa è stata praticata in 65.528 casi, in ripresa rispetto al 2021 (63.307) ma in diminuzione rispetto al 2019 (-6.114), confermando una tendenza di lungo periodo al decremento di questo tipo di interventi¹³. Il tasso di abortività risulta sopra la media nazionale al Nord e al Centro e più basso al Sud e nelle Isole. Lo stesso andamento – diminuzione durante la emergenza Covid e lieve aumento nel 2022 – si riscontra con riguardo alle donne minorenni (15-17 anni: 1.716 nel 2019 e 1.745 nel 2022) e alle donne straniere, che nel 2022 erano il 27,8% del totale di coloro che avevano avuto accesso alla interruzione volontaria della gravidanza.

Un fattore tutt'altro che irrilevante è quello del tempo che intercorre tra la emissione del certificato medico che autorizza l'intervento e la sua esecuzione. Per legge è necessario attendere sette giorni tra il rilascio del documento e l'esecuzione dell'interruzione di gravidanza; ma i tempi si allungano in base alle liste di attesa. Circa un terzo degli interventi di interruzione volontaria della gravidanza avvengono oltre due settimane dopo la emissione del certificato medic¹⁴.

Va aggiunto che il noto fenomeno della obiezione di coscienza da parte dei ginecologi è in lieve diminuzione. Secondo i dati 2022 del Ministero della Salute, i medici obiettori rappresentano il 60,5% del totale, mentre nel 2021 erano il 63,6%. Non vanno dimenticate tuttavia le disparità territoriali nella distribuzione dei medici obiettori, i quali sono, ad esempio, il 25% in Val d'Aosta e il 31,8% nella Provincia di Trento, ma il 90,9% in Molise e l'81,5% in Sicilia (Ministero della Salute, 2024a).

Per quanto riguarda la *procreazione medicalmente assistita* (PMA), sono disponibili dati relativi ai parti condotti utilizzando questo metodo al 2022. Essi, confrontati con gli anni precedenti, sono visualizzati nella tabella 3.10.

	Totale parti PMA
2019	12.729
2020	12.863
2021	11.418
2022	14.364

Tabella 3.9 – Numero di parti PMA, confronto anni 2019-2022, v.a.

Fonte: *Ministero della Salute* (2022).

Anche in questo caso il 2021 è stato l'anno in cui si è registrata una flessione di una tendenza che sembra invece essere ripresa a partire dal 2022.

13. <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=6275#>, ultimo accesso 16/05/2024.

14. <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=6275#>, ultimo accesso 24/06/2024

Va infine aggiunto che il Parlamento nell'ottobre 2024 ha approvato una legge che definisce la maternità surrogata (o gestazione per altri) come un reato universale¹⁵. La decisione sta suscitando molte critiche e sono prevedibili controversie legali, ma al momento non è possibile conoscere gli sviluppi di questa nuova norma.

2.6. Il bilancio di genere dello Stato

Il bilancio di genere dello Stato consiste in un riesame delle spese del bilancio alla luce di una valutazione del loro diverso impatto su uomini e donne in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito e in una descrizione delle azioni intraprese dalle amministrazioni per ridurre il divario tramite gli interventi settoriali a loro affidati e quelli relativi alla gestione del proprio personale. In generale si tratta di uno strumento già adottato da diverse istituzioni e organizzazioni, come ad esempio le università, dove, nella ricerca precedente, risultava che il 37,3% degli atenei del campione considerato avevano prodotto questo documento (CIM, p. 152).

Lo strumento è stato introdotto in via sperimentale nel 2016¹⁶ e via via precisato attraverso altri atti legislativi e amministrativi (Camera dei deputati, 2022). Attualmente è gestito attraverso una collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle finanze, la Presidenza del Consiglio dei ministri e i centri di responsabilità delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

A oggi vengono prodotti rendiconti del governo a consuntivo (l'ultimo nel 2023), nei quali le spese vengono classificate attraverso quattro modalità

- Spese *dirette* a ridurre le disuguaglianze di genere e a favorire le pari opportunità;
- Spese *sensibili* al genere (misure che potrebbero avere un impatto anche indiretto sulle disuguaglianze);
- Spese “*neutrali*” al genere (spese senza impatti diretti o indiretti);
- Spese “*da approfondire*” perché alcune loro caratteristiche potrebbero avere un impatto diretto o indiretto sulla uguaglianza di genere.

Il quadro sintetico più recente, relativo agli anni 2022 e 2023, è riportato nella tabella 3.11.

Anno	Spese neutrali	Spese da approfondire	Spese sensibili	Spese dirette a ridurre le disuguaglianze
2022	74,62	10,06	14,92	0,41
2023	73,06	10,43	16,09	0,42

Tabella 3.10 – Bilancio di genere. Spese neutrali, da approfondire, sensibili e dirette a ridurre le disuguaglianze, anni 2022-23, %

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze (2024a).

15. Legge n. 169/2024.

16. Decreto legislativo n. 90/2016.

La importanza di questo strumento sta non solo nel fatto che rende possibile pesare l'impegno dello Stato per l'uguaglianza di genere, ma anche che riporta la questione dei diritti delle donne nel contesto più decisivo per le politiche di pari opportunità, che è quello delle risorse finanziarie investite o da investire. In ogni caso, le misure contenute nel PNRR hanno rafforzato questa linea di lavoro.

3. Seconde generazioni

Un terzo caso di status sociali in questione è quello dei giovani di origine straniera, nati in Italia o all'estero, ma cresciuti nel nostro Paese. La difficoltà di identificare precisamente il fenomeno e soprattutto di pesarlo in termini quantitativi è già stato messo in rilievo nella ricerca precedente (CIM, pp. 57-59). Non risultano aggiornamenti sul lavoro compiuto dall'Istat e relativo al 2018, quando i giovani stranieri o italiani per acquisizione presenti nel nostro Paese erano stimati in un milione e 316mila persone, delle quali il 75% (oltre 991mila) nate in Italia.

È stata di recente pubblicata, invece, una ricerca condotta nel 2023 dall'Istat su bambini e ragazzi tra gli 11 e i 19 anni residenti in Italia, che fornisce informazioni rilevanti e aggiornate anche se solo su una porzione delle seconde generazioni (Istat, 2024j). Questa porzione consiste in 497.464 (stima provvisoria) giovanissimi stranieri. Essi rappresentano il 9,7% della fascia di età oggetto della ricerca, quindi una quota maggiore di quella generale degli stranieri in Italia (9%). Il 59,5% di questi bambini e ragazzi è nato in Italia; l'11,7% è nato all'estero e arrivato nel Paese prima dei 6 anni, il 17% tra i 6 e i 10 anni e l'11,8% da 11 anni in su. Più del 6% dei ragazzi italiani 11-19 anni ha una doppia cittadinanza e l'8% un genitore straniero.

Come si vedrà più ampiamente nella parte sulla identità, più dell'80% di questi giovani, che abbiano o meno la cittadinanza italiana, si sente anche italiano. Più concretamente, il sistema di relazioni delle ragazze e dei ragazzi di seconda generazione, così come i loro progetti sul proprio futuro, sono difficilmente distinguibili da quelli dei loro coetanei che sono italiani per discendenza. Ad esempio, pressoché la stessa percentuale di italiani e stranieri vede gli amici tutti giorni o una volta alla settimana, ha relazioni telefoniche od online con gli amici ogni giorno, ha un profilo sui social network.

Qualche scarto si può registrare a proposito della scuola. I ragazzi italiani tendono a dichiararsi molto bravi più di quanto non facciano gli stranieri, ma la maggior parte di entrambi i gruppi si considera nella media. Differenze invece esistono sulle scelte di studio future: solo il 38,3% dei ragazzi stranieri intende continuare gli studi al liceo contro il 52,4% degli

italiani, mentre il 30,2% dei primi desidera continuare gli studi in un istituto tecnico o professionale. Alta è la percentuale – maggiore di un quinto – di incerti sul proprio futuro scolastico in entrambi i gruppi. Guardando più lontano, il 44,5% degli studenti stranieri desidera iscriversi all'università (57,8% italiani); il 24,6% pensa di entrare nel mondo del lavoro (16,8% italiani) e il 19,2% è la quota di indecisi (17,3% italiani).

Circa il proprio futuro meno prossimo, la maggior parte dei ragazzi stranieri (37,9%) desidera continuare a vivere in Italia o in un altro stato estero (30,5%), ma non quello di origine. Lo stesso andamento si registra per i coetanei italiani. La quota di indecisi stranieri (23,7%) risulta leggermente più alta rispetto a quella degli italiani (20,7%).

Proprio questo desiderio di vivere altrove in futuro, espresso sia dai ragazzi italiani che da quelli stranieri, dovrebbe far riflettere sull'attrattività del Paese per le nuove generazioni. Per quanto riguarda quelle con background migratorio, si aggiunge il problema che, mentre ci si sente anche italiani, non si viene riconosciuti come tali. Questa situazione non ha solo effetti di tipo cognitivo, ma anche operativo. Si tratta di ostacoli che la condizione di "italiani senza cittadinanza" comporta per questi giovani nella vita quotidiana e che non possono essere sottovalutati.

Come studenti, i giovani stranieri non possono partecipare a gite scolastiche in Paesi in cui è richiesto un visto d'ingresso a causa della complessità delle procedure; incontrano difficoltà e ostacoli nella partecipazione al programma Erasmus in relazione alle norme dei Paesi di destinazione che in diversi casi comporterebbero la interruzione nella residenza continuativa in Italia; i ragazzi e le ragazze dediti all'attività sportiva hanno difficoltà a ottenere il tesseramento a causa della centralizzazione e della lentezza delle procedure. Quanto al lavoro essi non possono accedere a concorsi per ruoli che implicino l'esercizio diretto o indiretto di poteri pubblici, come ad esempio la magistratura o ruoli dirigenziali nelle amministrazioni statali.

Il senso di incertezza e di vivere in un limbo che i giovani di seconda generazione manifestano, e che emergono pressoché in tutte le ricerche sul tema, tuttavia, vanno oltre gli ostacoli operativi alla vita e la stessa dimensione dello status legale. La questione aperta è quella di un pieno riconoscimento dell'essere parte della comunità civica italiana.

Come si è accennato sopra, comunque, nell'arco di tempo oggetto di questa ricerca ha ripreso vigore il dibattito sulla riforma della legge sulla cittadinanza proprio con riferimento alla condizione dei giovani di seconda generazione. Al proposito sono state promosse iniziative, tre delle quali vanno menzionate qui:

- Proposta di introduzione del principio detto dello *ius culturae* o *ius scholae*, che potrebbe essere più semplicemente tradotto come principio di inclusione nella comunità, formalizzata da Forza Italia riprendendo proposte di legge discusse nelle due precedenti legislature (in un caso approvata da un ramo del Parlamento) e che consiste nel conferimento della cittadinanza agli stranieri che abbiano concluso uno o più cicli scolastici, intesi come indicatore del loro “legame genuino” con la comunità;
- Proposta di modifica del criterio base per la concessione della cittadinanza, sostituendo il principio della discendenza con quello della nascita, ipotesi avanzata dal Partito democratico ma non formalizzata in una specifica proposta di legge
- Proposta di abrogazione tramite referendum di quella parte della legge del 1992 che prevede un periodo di dieci anni di residenza continuativa per poter chiedere la “naturalizzazione”, tornando alla normativa precedente, che stabiliva invece un termine di cinque anni. La proposta di referendum, avanzata da un cartello di organizzazioni della società civile e da +Europa, ha superato la soglia delle 500.000 firme ma in occasione del voto dell’8 e 9 giugno 2025 non ha raggiunto il quorum.

I tentativi di riforma della legge sulla cittadinanza mirano a risolvere il problema degli italiani senza cittadinanza. Tuttavia, il fatto che tutti quelli fatti sinora non abbiano portato ad alcun esito mostra come quello delle seconde generazioni sia, appunto, uno status sociale ancora in questione.

IV. Disparità per condizione sociale

Sommario: 1. Povertà; 2. Esclusione finanziaria e microcredito; 3. Livello di istruzione; 4. Povertà educativa; 5. Accesso a beni e servizi; 6. Mobilità sociale; 7. Disabilità.

Il modello di cittadinanza ereditato dal '900 attribuisce alla uguaglianza – in generale la cittadinanza democratica può essere considerata una associazione di eguali – un valore non solo formale ma anche sostanziale. E, se non può promettere una eliminazione delle diseguaglianze, assume un impegno per il loro superamento. In generale, questo impegno prende corpo soprattutto nel meccanismo delle pari opportunità, che garantisce, attraverso “discriminazioni positive”, una tendenziale parità nelle condizioni di partenza, anche se non in quelle di arrivo. La verifica di situazioni di disparità è quindi in generale un punto di osservazione di importanza cruciale del funzionamento della cittadinanza democratica. E, poiché l'attribuzione dello status sociale definisce i cittadini “in quanto” vivono ruoli, condizioni e situazioni, è pertinente trattare anche le disparità in questa chiave, cominciando da quelle connesse alle condizioni sociali, sempre in comparazione con la ricerca precedente (CIM, pp. 70-75).

1. Povertà

Trattando di povertà, la distinzione da cui partire è quella tra povertà relativa e povertà assoluta. La prima è identificata in relazione alla spesa per consumi di una famiglia se questa è al di sotto di una soglia stabilita convenzionalmente (ad esempio per una famiglia di due persone pari alla spesa media di una persona). La povertà assoluta, invece, riguarda le famiglie che hanno una spesa mensile pari o inferiore al valore di un paniere di beni e servizi considerato essenziale per uno standard di vita accettabile.

Le famiglie in povertà relativa risultavano, nel 2023, 2,8 milioni (-200mila rispetto al 2019), comprendenti quasi 8,5 milioni di individui (-300mila circa). Se la povertà relativa appare quindi attenuata rispetto al 2019, la povertà assoluta invece è aumentata in modo significativo. Essa riguarda,

sempre su dati del 2023, 8,4% delle famiglie (6,4% nel 2019), il che significa 2 milioni 217mila famiglie, pari a 5 milioni 694mila individui. L'aumento rispetto al 2019 è quindi stato di 543mila famiglie e di un 1 milione 101mila individui (Istat 2020b; 2024e), come si può evincere dalla tabella 4.1.

	2019	2022	2023
Famiglie povere	1.674	2.187	2.217
Persone povere	4.593	5.674	5.694

Tabella 4.1 – Famiglie e persone in condizione di povertà assoluta (migliaia), v.a.

Fonte: elaborazione da Istat (2020b; 2024e).

A partire dal 2019 e fino al dicembre 2023 è stato introdotto e messo in opera il Reddito di cittadinanza comprendente anche la Pensione di cittadinanza, una misura volta da una parte a sostenere i redditi familiari più bassi e dall'altra a favorire il reinserimento lavorativo e sociale delle persone. Pur tra molte critiche riguardanti il disegno della policy (in particolare per la definizione “amministrativa” di povertà, che ha escluso persone e famiglie in povertà assoluta) e rilevanti problemi di implementazione, negli anni di vigenza di questa misura sono state prese in carico ogni anno da 2 milioni 700mila persone fino a un massimo di 4 milioni (nel 2021), per un totale di spesa tra il 2019 e il 2023 di 2 miliardi 730 milioni di euro¹. Gli effetti di questa misura si sono potuti verificare specialmente al Sud e nelle Isole, dove l'incidenza della povertà assoluta delle famiglie nel 2022 risultava maggiormente diminuita rispetto alle altre aree del paese (Tabella 4.2).

	2020				2021				2022			
	Povertà assoluta pre-RdC		Povertà assoluta dopo RdC		Povertà assoluta pre- RdC		Povertà assoluta dopo RdC		Povertà assoluta pre- RdC		Povertà assoluta dopo RdC	
	Famiglie (v.a.)	Incidenza (%)	Famiglie (v.a.)	Incidenza (%)	Famiglie (v.a.)	Incidenza (%)	Famiglie (v.a.)	Incidenza (%)	Famiglie (v.a.)	Incidenza (%)	Famiglie (v.a.)	Incidenza (%)
Nord-Ovest	593	8,1	536	7,3	548	7,5	495	6,8	568	7,8	531	7,2
Nord-Est	379	7,3	361	7,0	390	7,5	366	7,1	443	8,5	408	7,9
Centro	361	6,8	302	5,7	387	7,3	318	6,0	401	7,5	342	6,4
Sud	735	13,3	572	10,4	800	14,4	585	10,5	841	15,0	630	11,2
Isole	363	13,1	256	9,3	378	13,5	258	9,2	385	13,6	276	9,8
TOTALE	2.430	9,3	2.026	7,8	2.506	9,6	2.021	7,7	2.638	10,0	2.187	8,3

Tabella 4.2 – Famiglie in povertà assoluta prima e negli anni di vigenza del Reddito di cittadinanza per ripartizione geografica. Anni 2020-2022, valori assoluti in migliaia e

Fonte: elaborazione da Istat (2024e).

Il Reddito di cittadinanza è stato sostituito, a partire dal 2024, da altre due misure: l'Assegno di inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro, di

1. <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei--rdc.html>, ultimo accesso 8/04/2024.

cui non sono ancora disponibili dati di sintesi. Sono inoltre attive altre misure di sostegno al reddito:

- La Naspi (Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego), erogata dall'INPS a favore dei lavoratori subordinati che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione, che nel 2022 copriva un milione 941mila beneficiari (+8% rispetto al 2019 ²;
- La DIS-COLL, erogata dall'INPS come indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi (DIS-COLL) i cui beneficiari nel 2022 erano 20.307 (con un aumento di circa 4.800 beneficiari rispetto al 2018)³;
- La indennità di disoccupazione agricola, che ha coinvolto nel 2022 532mila persone, con una diminuzione di circa 19.000 individui rispetto al 2019⁴;
- La indennità di mobilità, che sostiene i lavoratori licenziati entro il 2016 e che ancora supporta 2.476 persone⁵;
- Il sussidio per i lavoratori socialmente utili, che attualmente è ricevuto da soli 570 lavoratori (erano poco più di 4.000 nel 2019)⁶;
- La Cassa integrazione guadagni, che in tutte le sue forme (ordinaria, straordinaria, in deroga) ha riguardato circa 409 milioni di ore di lavoro (259 milioni nel 2019)⁷;
- Il Fondo di integrazione salariale (FIS) e altri fondi, anche in questo caso computati in numero di ore autorizzate (126 milioni 106mila nel 2022, 16 milioni 628mila nel 2019. Il valore del 2022, pur essendo molto elevato rispetto al 2019, rappresenta comunque una forte riduzione rispetto ai 2,4 miliardi di ore autorizzate nel biennio 2020-21)⁸.

Un sostanziale supporto alle persone e alle famiglie in condizioni di povertà assoluta, e non solo in termini di assistenza materiale, è offerto da una quantità di organizzazioni civiche e sociali. I centri di ascolto e le strutture di accoglienza da esse attivate costituiscono anche un osservatorio privilegiato sugli aspetti più rilevanti del fenomeno. Ad esempio, la Caritas Italiana gestisce più di 2.850 centri di ascolto che nel 2022 hanno incontrato e sostenuto più di 255mila persone. Nel suo rapporto del 2023, la organizzazione mette in rilievo

2. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/10/34/48/60/o/395>, ultimo accesso 7/07/2024.

3. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/10/34/48/65/o/397>, ultimo accesso 7/07/2024.

4. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/10/34/o/400>, ultimo accesso 7/07/2024.

5. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/10/35/o/391>, ultimo accesso 16/09/2024.

6. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/10/35/o/392>, ultimo accesso 7/07/2024.

7. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/5/74/81/45/o/305> ultimo accesso 18/09/2024.

8. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/5/75/84/o/457> Ultimo accesso 18/09/2024.

la questione emergente della multidimensionalità dei fattori all'opera: denaro, occupazione, casa, origine, famiglia, salute, istruzione, dipendenze, detenzione e giustizia, disabilità (Caritas Italiana, 2023).

2. *Esclusione finanziaria e microcredito*

La promozione dell'inclusione finanziaria è cruciale per ridurre le disuguaglianze economiche e sociali, offrendo accesso ai servizi finanziari a coloro che ne sono esclusi, spesso per ragioni economiche o burocratiche. Non solo le persone in povertà assoluta, ma anche individui con redditi irregolari o appartenenti a gruppi vulnerabili come migranti, donne, giovani e lavoratori precari, si trovano ad affrontare significative barriere nel sistema finanziari

Per quantificare il fenomeno dell'esclusione finanziaria in Italia, si definisce un individuo come finanziariamente incluso se ha accesso e utilizza servizi come conti correnti o di deposito. Come riportato nel rapporto della Fondazione finanza etica curato da c.borgomeo&co. (2024) e confermato dall'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia relativa al 2020 (Banca d'Italia, 2022), l'esclusione dai servizi finanziari in Italia colpiva oltre il 4% delle famiglie, pari a circa 1,1 milioni di nuclei.

L'esclusione finanziaria è, ovviamente, più marcata tra le famiglie a basso reddito: tra quelle con redditi inferiori a 16.000 euro, il 72% non possiede un conto corrente bancario. Ma chi ha un conto incontra difficoltà nell'accesso ai prestiti: nel 2020, il 21% delle famiglie che ha richiesto un finanziamento ha ricevuto un rifiuto totale o parziale, con tassi di rifiuto particolarmente elevati nel Mezzogiorno (43%) rispetto al Centro e al Nord. La situazione generale della esclusione finanziaria su base territoriale è visualizzata nella figura 4.

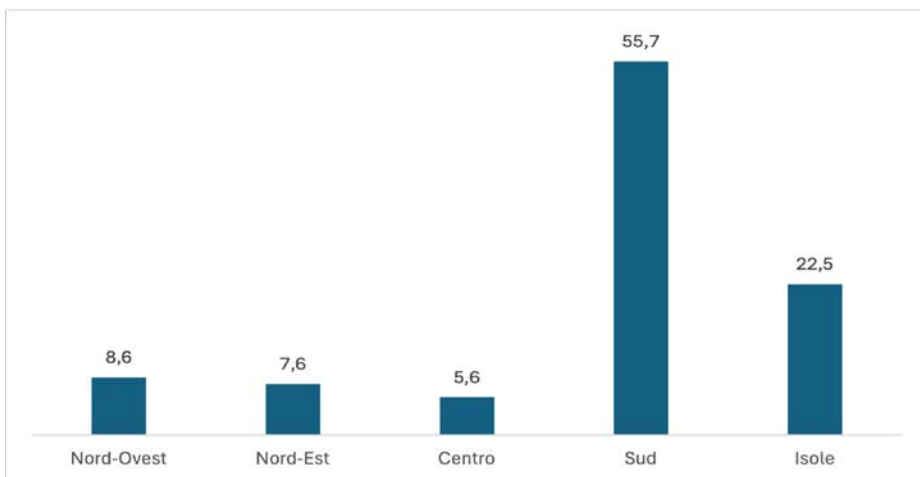


Figura 4.1 – Distribuzione territoriale delle famiglie senza accesso ai servizi finanziari, 2020, Fonte: elaborazione da c.borgomeo&co. (2024).

Le richieste di finanziamento del 2020 si sono concentrate principalmente su beni e servizi (44%), seguite da esigenze professionali (30%) e dall'acquisto di abitazioni (26%). Il credito al consumo ha registrato il tasso di rifiuto più alto (30%), ma nel quintile di reddito più basso il 50% delle richieste è stato respinto (c.borgomeo&co., 2024).

Il sistema finanziario stesso contribuisce a questa esclusione. Le dinamiche di ottimizzazione del rischio, l'automazione e la digitalizzazione dei servizi bancari hanno creato meccanismi sempre più escludenti, come la profilazione automatica dei clienti e il *credit scoring*, penalizzando chi non soddisfa determinati criteri di eleggibilità. Inoltre, la riduzione dei servizi bancari territoriali ha reso l'accesso a questi servizi ancora più difficile per le fasce vulnerabili.

Uno strumento chiave per promuovere l'inclusione è il microcredito, che mira a supportare l'indipendenza economica di individui esclusi dai tradizionali canali di finanziamento attraverso piccoli prestiti senza garanzie, spesso con tassi agevolati. Una molteplicità di attori opera in questo campo: soggetti del mondo finanziario come le fondazioni bancarie e gli istituti di credito; soggetti della società civile come le fondazioni non bancarie, le organizzazioni di cittadini (come le mutue di autogestione, MAG), enti come la Caritas; le università; enti pubblici come l'Ente nazionale per il microcredito (ENM), Invitalia, le regioni e gli enti locali.

Per quanto riguarda il volume dei finanziamenti, i dati disponibili sono i seguenti:

- Nel 2021 sono stati erogati 217 milioni di euro attraverso 132 promotori. Ne hanno beneficiato più di 15.000 soggetti
- Nel 2022 i finanziamenti hanno totalizzato 213,7 milioni di euro, con il 74% dei prestiti di importo inferiore a 25.000 euro, destinati a piccole iniziative imprenditoriali;
- Nel 2023 sono state effettuate 3.200 operazioni per un valore complessivo di 90 milioni di euro, con un aumento dell'importo medio dei prestiti, passato da 24.500 euro nel 2020 a 34.000 euro nel 2023.

Quanto ai destinatari dei finanziamenti, con riferimento al periodo 2021-23

- Il 60% dei finanziamenti è stato indirizzato a nuovi imprenditori tra i 30 e i 50 anni;
- Il 29% è stato destinato a giovani under 30, con un'attenzione particolare ai NEET (oltre 1.000 iniziative di autoimprenditorialità);
- L'11% ha riguardato imprenditori over 50.

Una speciale menzione va riservata alle iniziative multiregionali. Nel 2021, nonostante avessero rappresentato solo il 19% dei programmi, queste hanno raggiunto il 78% dei beneficiari e il 77% dei finanziamenti totali, evidenziando l'efficacia di una gestione coordinata tra istituzioni pubbliche e private (c.borgomeo&co., 2024).

3. Livelli di istruzione

La condizione sociale ha una forte relazione con il livello di istruzione. Il titolo di studio della persona di riferimento della famiglia è infatti strettamente connesso al livello di benessere economico e all'esistenza o meno di una condizione di deprivazione materiale. In particolare, più è alto il titolo di studio della persona di riferimento della famiglia, più bassa è l'incidenza della povertà assoluta. Nel 2022, questa era pari al 4% nel caso in cui la persona di riferimento avesse un titolo di istruzione superiore (3,4% nel 2019), mentre arrivava al 12,5% in caso di istruzione inferiore (8,6% nel 2019) e al 13% in caso di licenza di scuola elementare o di nessun titolo di studio (10,5% nel 2019).

Questa situazione si riflette anche nel livello di spesa delle famiglie: nel 2022, in quelle in cui la persona di riferimento aveva al massimo la licenza elementare, il livello di spesa era di 1.722 euro mensili (+44 euro rispetto al 2019), mentre in quelle in cui la persona di riferimento aveva un livello di istruzione universitaria era di 3.655 euro mensili (+68 euro) (Istat, 2020a; 2023i).

Il livello di istruzione è correlato anche con la speranza di vita e con il tasso di mortalità. Nel rapporto BES vengono trattate le relazioni tra titolo di studio da una parte e decessi dall'altra. Questi sono distinti in decessi dovuti a malattie trattabili, prevenibili ed evitabili, tumori e malattie del sistema nervoso e demenze. I dati più recenti, relativi al 2020 ma della massima importanza, sono riportati nella tabella 4.3.

Titolo di studio	Trattabile			Prevenibile			Evitabile			Tumori			Sistema nervoso e Demenze		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Nessun titolo o licenza elementare	16,0	12,1	13,6	42,4	14,8	26,0	58,4	26,9	39,6	14,9	11,3	12,7	37,3	35,8	36,7
Licenza media	11,5	9,5	10,5	33,1	12,0	23,0	44,6	21,5	33,5	12,0	9,9	10,9	36,2	33,0	34,9
Diploma	9,5	8,3	8,9	25,2	9,5	17,5	34,6	17,8	26,4	9,2	8,7	9,0	34,0	30,2	32,2
Laurea o titolo di studio superiore	7,2	7,2	7,3	18,7	7,5	13,1	25,9	14,7	20,3	7,1	7,8	7,5	31,4	29,1	30,6
TOTALE	10,8	9,2	9,9	29,6	11,0	19,9	40,4	20,2	29,8	10,5	9,2	9,8	35,8	34,3	35,3

Tabella 4.3 – Indicatori di mortalità BES per titolo di studio e sesso; tassi standardizzati per 10mila residenti in Italia, Anno 2020

Fonte: Istat (2024f).

Non è difficile cogliere la entità dello scarto tra le morti di persone con nessun titolo o con licenza elementare e quelle di persone laureate. Ad eccezione dei decessi dovuti a malattie del sistema nervoso e a demenze, dove questo scarto è modesto, negli altri casi la distanza è notevole: minore nel caso dei tumori (+5,2), è quasi il doppio nel caso di morti evitabili (+19,3).

4. Povertà educativa

Ma è soprattutto sui minori che le disparità connesse alle condizioni sociali producono i loro effetti. Nel 2023 i minori che vivono in povertà assoluta erano 1,3 milioni (13,8%), sostanzialmente sullo stesso livello del 2022 e del 2020. Nel 2021 il numero è arrivato a 1,4 milioni (14,2%), in aumento rispetto soprattutto al 2019, in cui erano 1,1 milioni (11,4%). Tale condizione rappresenta un fattore che favorisce la povertà educativa e aumenta il rischio di esclusione sociale (Istat, 2020b; 2021c; 2022c; 2023j).

Come è noto, la povertà educativa consiste nel fatto che la condizione di privazione materiale e sociale che molte famiglie si trovano a dover affrontare preclude ai minori la possibilità di accedere a opportunità di apprendimento e di sviluppo personale, ponendoli, di fatto, in una situazione di svantaggio rispetto ai coetanei che vivono in contesti più favorevoli. Si tratta di un fenomeno articolato, che coinvolge diversi ambiti strettamente connessi tra loro quali la famiglia, le relazioni sociali, la dimensione scolastica, culturale e ricreativa. Per esempio, la partecipazione a esperienze culturali e ricreative presuppone la possibilità per le famiglie di destinare a tali attività una quota del proprio reddito, ma dipende anche dalla presenza di risorse educative nel contesto socio-culturale e territoriale. Allo stesso modo, la facilità o meno con cui si può raggiungere la scuola, potendo incidere sul fenomeno degli abbandoni, rappresenta un fattore di rischio.

Per contrastare la povertà educativa, e in particolare il *learning loss*⁹ che ha avuto luogo durante la emergenza pandemica, la Fondazione Cariplo ha attivato dal 2022 il programma QUBI, che consiste nel sostegno o nella promozione di doposcuola nella città di Milano primariamente per giovani in condizioni di fragilità socioeconomica. Il progetto ha sostenuto o creato 215 doposcuola gestiti da scuole, organizzazioni civiche e sociali, parrocchie, centri di aggregazione giovanile. Nel progetto sono stati coinvolti circa 2.000 volontari e circa 500 operatori pubblici, che hanno assicurato 1.600 ore di apertura settimanale. Hanno usufruito di questa mobilitazione di risorse circa 8.000 minori, quasi l'80% dei quali in condizioni di fragilità socioeconomica o culturale e più di un terzo con bisogni educativi speciali o neo-arrivati in Italia¹⁰.

Da menzionare è anche il progetto sperimentale Futura, promosso da Save the Children assieme al Forum disuguaglianze e diversità e a YOLK, attivo tra il 2023 e il 2025, che si propone di rimuovere gli ostacoli che le ragazze e le giovani donne incontrano in ambito scolastico, lavorativo e di

9. Divario di competenze e conoscenze tra i livelli registrati precedentemente a un'interruzione scolastica e gli esiti di apprendimento degli allievi al loro rientro.

10. Dati e informazioni forniti dalla Fondazione Cariplo.

conciliazione tra percorso professionale e maternità. Il progetto ha investito in 350 doti educative e in percorsi di accompagnamento personalizzati per ragazze e giovani tra i 13 e i 24 anni nelle città di Napoli, Roma e Venezia con il sostegno delle comunità educative esistenti. Per ognuna delle ragazze e delle giovani coinvolte nel progetto è stato concordato un piano educativo personalizzato che consiste nella fornitura di beni o servizi, funzionali al conseguimento del titolo di studio o al reinserimento in un percorso formativo, alla realizzazione di un processo di professionalizzazione ed emancipazione, oltre a uno specifico sostegno a giovani mamme per l'accesso al lavoro e la cura dei figli. Alla sua conclusione, risultava che il 60% circa degli ostacoli (materiali, cognitivi, di tempo, relazionali, ecc.) sperimentati dalle beneficiarie erano stati superati e che erano stati compiuti rilevanti progressi nel loro processo di empowerment (Save the Children, 2026).

Una panoramica di attività rivolte alla povertà educativa è disponibile presso il sito del Centro di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri¹¹.

5. Accesso a beni e servizi

Disparità si possono registrare anche nell'accesso a beni e servizi, un tema che ricorre anche in altre parti del testo. Qui ci si concentra su tre specifici fenomeni: l'accesso a internet da parte delle persone anziane; l'accesso ai servizi per l'infanzia, cioè agli asili nido; l'accesso ai servizi energetici.

Per quanto riguarda *l'accesso a internet*, la seguente tabella 4.4 illustra in modo chiaro la questione.

	Totale famiglie	Famiglie di soli anziani (65 anni e più)	Famiglie con almeno un minore
2019	76,1	35,3	96,3
2020	79,0	40,0	97,8
2021	81,5	46,0	98,7
2022	83,1	49,8	98,8
2023	83,7	52,9	98,6

Tabella 4.4 – Famiglie di soli anziani o con almeno un minore che dispongono di accesso Internet da casa, %

Fonte: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=22050#>, ultimo accesso 13/09/2024; e Istat (2024f).

11. https://www.minori.gov.it/it/ricerca-guidata?f%5B0%5D=taxonomy_vocabulary_20%3A1332, ultimo accesso 15/02/2025.

In sostanza, le famiglie in cui vi è almeno un minore sono quelle che registrano i valori più alti nella disponibilità di internet a casa; quelli più bassi, invece riguardano le famiglie di soli anziani.

Il motivo principale per cui le famiglie non dispongono di internet a casa è la mancanza di competenze digitali. Nel 2022, circa il 60% delle famiglie ha dichiarato di non saper usare internet; un dato in sostanziale continuità con il biennio pandemico e in aumento rispetto al periodo pre-pandemia (56,4%). Lo si può vedere dalla seguente tabella 4.5.

	Accede a Internet da altro luogo	Internet non è utile, non è interessante	Alto costo degli strumenti necessari per connettersi	Alto costo del collegamento	Nessuno sa usare internet	Motivi di privacy, sicurezza	Connessione a banda larga non disponibile nella zona
2019	9,2	25,5	7,2	9,3	56,4	2,3	1,9
2020	7,6	25,4	6,5	8,0	59,2	2,0	1,1
2021	6,4	23,3	5,1	6,1	60,0	2,3	3,1
2022	7,8	21,5	6,0	7,5	59,9	2,4	1,7

Tabella 4.5 – Famiglie per motivo per cui non dispongono di accesso a Internet da casa, %

Fonte: Istat [http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=22050#ultimo accesso 13/09/2024](http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=22050#ultimo%20accesso%2013/09/2024).

Questi dati sono coerenti con quanto già rilevato a proposito dell'uso della identità digitale. Le persone di età più avanzata hanno difficoltà a utilizzare internet e quindi ad accedere alle opportunità – o alle necessità – che tale uso implica. Come si può notare, tutti gli indicatori registrano un miglioramento, salvo quello relativo alla conoscenza dell'uso di internet. Una possibile spiegazione di questo disallineamento apparentemente paradossale è che, crescendo e diffondendosi l'uso di internet rispetto al periodo pre-pandemico, è conseguentemente aumentata la percezione della sua importanza e la consapevolezza di un deficit di competenze.

Sulla disponibilità e l'uso di dispositivi tecnologici incide anche il livello di istruzione del nucleo familiare. A tale riguardo risulta che, nel 2023, il 97,7% delle famiglie in cui almeno un componente è laureato accede a Internet da casa, mentre il valore scende al 59,4% se il titolo di studio è la licenza media (Istat, 2024f). Nel 2019, le famiglie che disponevano di una connessione a banda larga e di cui almeno un componente era laureato erano il 94,1% rispetto al 46,1% di quelle il cui titolo di studio più elevato era la licenza media.

Un secondo fenomeno, rilevante per le situazioni di disparità nell'accesso a beni e servizi, è quello degli *asili nido*. I 13.800 servizi attivi nel 2019 per la prima infanzia con 361mila posti autorizzati, per metà nelle strutture pubbliche, sono diventati poco più di 13.500 con 350.307 posti autorizzati nel 2021-22. Di queste strutture, l'80,6% è rappresentato da asili nido (Istat, 2021d; 2023k). La offerta di asili nido è disomogenea in termini territoriali: malgrado i miglioramenti avvenuti nel corso degli anni e che hanno

portato gli asili nido a superare i livelli pre-pandemia, nell'anno educativo 2022-23 le regioni del Sud e la Sicilia non avevano raggiunto il target europeo 2010 (33 posti ogni 100 bambini 0-2 anni residenti) (Dipartimento per le politiche della famiglia *et al.*, 2024).

Per quanto riguarda i criteri di accesso agli asili nido, essi privilegiano i figli di genitori entrambi occupati rispetto alle famiglie monoreddito. Lo svantaggio economico, infatti, non garantisce la priorità di accesso ai servizi per l'infanzia e, salvo nei casi di più grave disagio economico-sociale, si tende a favorire le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano, nel tentativo di sostenere la conciliazione lavoro-famiglia. Secondo i dati Istat, nell'anno educativo 2019-2020 il reddito netto annuo delle famiglie i cui figli vanno all'asilo nido era più alto rispetto a quello delle famiglie i cui figli non frequentano l'asilo: 24.213 contro 17.706 euro (Istat, 2021d; 2023k). Questo trend è confermato anche per il 2021, anno in cui il reddito medio delle famiglie che iscrivono i figli all'asilo nido era di 19.800 euro, rispetto ai 16.100 delle altre. Solo il 17,9% dei bambini tra 0-2 anni a rischio di povertà erano iscritti all'asilo nido, in aumento rispetto al 2017 ma con un divario ancora significativo rispetto alla quota di bambini non a rischio di povertà (-9,6%) (Istat, 2023k).

Il fattore maggiormente discriminante rimane la condizione lavorativa della madre. Nel 2021, il 34,2% dei bambini con la madre lavoratrice frequentavano l'asilo nido rispetto al 12,9% dei bambini la cui madre non lavorava. Il dato è in aumento rispetto al 2019-2020, quando i due valori erano rispettivamente del 32,4% e del 15,1% (Istat, 2021d; 2023k).

Osservando questa situazione non si può non notare un paradosso, o meglio un circolo vizioso (del tipo "Comma 22"): se non si ha lavoro è più difficile mandare i figli all'asilo nido; ma se non si mandano i figli all'asilo nido è più difficile lavorare

Anche il titolo di studio rappresenta un fattore che influenza l'accesso all'asilo nido. Nel 2021 erano il 36,9% i bambini che frequentavano l'asilo nido che avevano almeno un genitore laureato, contro il 16% di bambini con almeno un genitore con diploma di scuola secondaria superiore. Anche in questo caso rispetto all'anno educativo 2019-2020 la disparità è aumentata: allora infatti i figli di almeno un laureato erano il 33,4%, mentre quelli di un diplomato il 18,9%.

Un altro tipo di servizio la cui accessibilità non è garantita per tutti è quello connesso all'*energia*. Questi servizi sono, ovviamente, indispensabili fattori di qualità della vita quotidiana (riscaldamento, raffreddamento, illuminazione, cucina). Tuttavia, non sono per tutti: secondo il rapporto della Caritas sulla povertà, nel 2022 le famiglie che non possono permettersi di riscaldare adeguatamente la propria casa sono il 9,9% del totale, che arri-

vano al 16% al Sud, al 14,4% nelle Isole, all'11,3% nelle periferie di aree metropolitane e all'11,3% nelle città da 10.000 a 50.000 abitanti (Caritas italiana, 2023). La “povertà energetica” è insomma una ulteriore faccia della disparità tra cittadini.

6. Mobilità sociale

Come si è potuto verificare nella ricerca precedente (CIM, p. 74), la inversione della tendenza rispetto a una mobilità sociale di tipo ascendente – quando cioè i giovani raggiungono condizioni di vita migliori dei propri genitori – è in corso da diverse decadi. Qui è il caso di occuparsi di ciò che è avvenuto nel breve periodo.

A questo fine l'INAPP ha di recente elaborato una matrice di transizione che ha come riferimento la dote familiare, un indicatore che unisce il titolo di studio dei genitori e la loro situazione professionale in termini di disponibilità economica e ricchezza, nonché la loro predisposizione alla partecipazione culturale e sociale. Come mostrato dalla tabella 4.6, in sostanza il 64,4% di coloro che provengono da un contesto con dote familiare bassa o medio-bassa rimane nella medesima categoria, così come il 59,4% di coloro che si trovano nella categoria alta o medio-alta.

Dote familiare di partenza	Status dei figli			
	Bassa / medio bassa	Media	Alta / medio alta	Totale
Bassa / medio bassa	64,4	18,6	17,0	100,0
Media	39,6	28,9	31,5	100,0
Alta / medio alta	27,9	12,7	59,4	100,0
TOTALE	52,9	19,7	27,4	100,0

Tabella 4.6 – Matrice di transizione per dote familiare di partenza e status dei figli con età 35-64 anni, anno 2022, %

Fonte: INAPP (2024).

Con riguardo al genere, le donne con una dote familiare bassa/medio-bassa rimangono su questo stesso livello in misura maggiore rispetto agli uomini (65,9% contro 62,9%). Partendo da una classe media, inoltre, emerge come per la componente femminile sia maggiore il rischio di mobilità verso il basso, laddove per quella maschile si rileva un vantaggio in termini di avanzamento sociale.

Un fenomeno di cui è data per scontata la rilevanza in chiave di mobilità sociale è quello della istruzione. Si tratta di un tema ricorrente in questo

testo. Qui è sufficiente annotare che, nel 2022, i giovani di 18-24 anni che hanno abbandonato gli studi prima del diploma:

- Nel 24,1% dei casi avevano genitori che avevano fatto la terza media (-1,7% rispetto al 2021);
- Nel 5,3% dei casi avevano un genitore con diploma secondario superiore (-0,8% rispetto al 2021);
- Nel 2,5% dei casi avevano un genitore laureato (-0,2% rispetto al 2021) (Istat, 2022d; 2023f).

Secondo quanto indicato nel rapporto AlmaLaurea (2024), si rileva una riduzione della mobilità sociale verso l'alto (mobilità ascendente) e, allo stesso tempo, la presenza di un numero crescente di ritorni verso condizioni sociali inferiori rispetto a quelle di partenza. In pratica, la quota di figli che rischiano di ritrovarsi in una condizione sociale inferiore rispetto a quella dei propri genitori (26,6%) risulta maggiore rispetto a quella di coloro che hanno la possibilità di migliorare la loro situazione (24,9%).

7. *Disabilità*

Nel 2022 l'Istat ha registrato circa 12,6 milioni di persone che vivono con una disabilità. Di queste:

- 2,921 milioni con gravi limitazioni che impediscono il normale svolgimento delle attività quotidiane (4,9% della popolazione);
- 9,766 milioni di persone con limitazioni non gravi (16,5% della popolazione)¹².

Le due categorie hanno visto tra il 2019 e il 2022, rispettivamente, un aumento e una diminuzione: le persone con gravi limitazioni sono passate dal 5,2% al 4,9%, mentre quelle con limitazioni non gravi dal 16,4% al 16,5%.

- La condizione di disabilità colpisce soprattutto alcune categorie di persone:
- Le donne: 5,6% con limitazioni gravi e 18,1% con limitazioni non gravi, contro il 4,2% e il 14,9% rispettivamente degli uomini;
 - Gli over 75 (19,2% con limitazioni gravi e il 38,2% con limitazioni non gravi);
 - Le persone sole (28,4% con limitazioni gravi, 21,4% con limitazioni non gravi);
 - Le persone con malattie croniche gravi (86,6%).

Tra le limitazioni che le persone con disabilità vivono vi è quella relativa al *lavoro*. Nella fascia di età che va dai 15 ai 64 anni, nel 2022 risultano occupate il 33,5% delle persone con gravi limitazioni a fronte del 60,2%

12. <https://www.istat.it/notizia/indicatori-su-disabilita-e-fragilita>, ultimo accesso 5/05/2024.

di quelle senza limitazioni; entrambi i valori sono più alti rispetto agli anni precedenti a partire dal 2019. Tutto ciò è visualizzato nella tabella 4.7.

	Con limitazioni gravi	Senza limitazioni
2019	32,2	59,8
2020	32,1	59,6
2021	32,5	58,9
2022	33,5	60,2

Tabella 4.7 – Occupati con limitazioni gravi e senza limitazioni, %

Fonte: Istat *Disabilità in cifre*. <https://www.istat.it/notizia/indicatori-su-disabilita-e-fragilita>, ultimo accesso 6/05/2024.

Sull'accesso al lavoro delle persone con disabilità, specialmente quelle con maggiori difficoltà (persone con invalidità superiore al 70% o con disabilità psichica/intellettiva) va segnalato il programma “Abili al lavoro” promosso dalla Fondazione Cariplo tra il 2019 e il 2021, nel quale 26 progetti di organizzazioni civiche e sociali hanno coinvolto 2.330 persone con disabilità in attività di orientamento, elaborazione del bilancio delle competenze, tirocini e formazione. Questi progetti hanno coinvolto anche 1.717 aziende in formazione, consulenza e inserimento lavorativo e hanno portato all'avvio di 848 contratti di lavoro¹³.

Per ciò che concerne la *istruzione*, nel 2022 le persone di oltre 25 anni e con limitazioni gravi che hanno raggiunto titoli di studio più elevati (diploma e oltre) sono il 29%, in aumento rispetto al biennio del Covid e al periodo pre-pandemia (26,5%). Salvo una flessione nel 2020, il numero di persone con disabilità che hanno ottenuto almeno un diploma è cresciuto. Tuttavia, va ricordato che nello stesso anno e nella stessa classe di età, ad avere un diploma era il 63% dell'universo, cioè più del doppio¹⁴.

Nelle scuole italiane la percentuale di alunni con disabilità è passata dal 3,5% dell'anno scolastico 2019-20 al 4,1% del 2022-23 e al 4,6% del 2023-24. Si tratta di circa 359mila persone (Istat, 2025d).

Nella vita quotidiana uno degli elementi di massima rilevanza è quello della *mobilità*. I più recenti dati disponibili rilevano che, rispetto alla situazione pre-pandemia, il numero di persone con disabilità di 14 anni e oltre che utilizzano i mezzi di trasporto pubblico è andata sempre più diminuendo, come mostrato dalla tabella 4.8.

13. Informazioni fornite dalla Fondazione Cariplo.

14. <https://www.istat.it/notizia/indicatori-su-disabilita-e-fragilita>, ultimo accesso 6/05/2024.

	Utilizzo dei mezzi pubblici urbani		Utilizzo dei mezzi pubblici extraurbani		Utilizzo del treno	
	Limitazioni gravi	Limitazioni non gravi	Limitazioni gravi	Limitazioni non gravi	Limitazioni gravi	Limitazioni non gravi
2019	14,4	23,8	8,8	14,7	14,8	29,1
2020	13,6	22,2	8,6	14,2	14,7	28,6
2021	11,3	19,3	7,9	13,0	13,2	26,3
2022	11,3	18,6	7,8	12,3	13,4	25,3

Tabella 4.8 – Utilizzo dei mezzi pubblici urbani ed extraurbani da parte di persone con disabilità (>14 anni), anni 2019-2022, %

Fonte: Istat, *Disabilità in cifre*. <https://www.istat.it/notizia/indicatori-su-disabilita-e-fragilita>, ultimo accesso 5/05/2024.

Come si può notare, per le persone con disabilità la maggiore diminuzione dell'utilizzo dei mezzi pubblici tra il 2019 e il 2022 riguarda soprattutto quelli di trasporto urbano (-3,1% per le persone con gravi limitazioni, -5,2% per quelle con limitazioni non gravi), mentre negli altri casi soprattutto le persone con limitazioni non gravi (-2,4% per i mezzi extraurbani e -3,8 per i treni).

V. Disparità per territorio e per origine

Sommario: 1. Disparità territoriali: grandi ripartizioni; regioni; aree interne; 2. Disparità per origine: occupazione; percorsi di istruzione; accesso ai servizi di welfare; libertà di culto; carceri.

Le disparità che sono connesse a diversi status sociali (per ruolo, per situazione, per condizione) non investono soltanto i fattori socioeconomici, ma anche altri due aspetti che vengono presi in considerazione in questo capitolo. Il primo è la residenza in un territorio, non solo nel senso della tradizionale divisione tra Mezzogiorno e resto d'Italia, ma anche all'interno delle regioni e delle regioni tra loro. Il secondo aspetto è quello della origine e riguarda le disparità che vivono le persone di origine straniera, benché siano sempre più parte della comunità civica.

1. *Disparità territoriali*

1.1. *Grandi ripartizioni*

Il tema dei divari territoriali viene trattato usualmente in chiave di rapporto tra Nord, Centro e Sud e Isole, o più precisamente tra Mezzogiorno e resto d'Italia. Non è l'unico tema di interesse in chiave di disparità territoriali, ma non si può non partire da qui, continuando per quanto possibile a confrontare i dati utilizzati nel 2019 con i più recenti disponibili. Questi ultimi confermano il divario di cui soffre il Mezzogiorno: per fare qualche esempio, il reddito medio delle famiglie è circa di un terzo inferiore a quello nazionale pur essendo aumentato significativamente ma meno che nelle altre aree del Paese; il rischio di povertà è grosso modo tre volte più alto che nel Nord benché sia aumentato anche nella parte settentrionale del Paese; la speranza di vita è significativamente inferiore nel Mezzogiorno anche se in proporzione è aumentata rispetto al Nord e al Centro; la prevenzione di malattie conferma – pur in un trend che investe tutto il Paese – il grande divario esistente.

Questo andamento – un miglioramento della situazione rispetto al periodo pre-pandemico, ma non tale da modificare la disparità tra cittadini che vivono in territori diversi – è ben rappresentato dalla seguente figura 5.1 che ha per oggetto la povertà relativa.

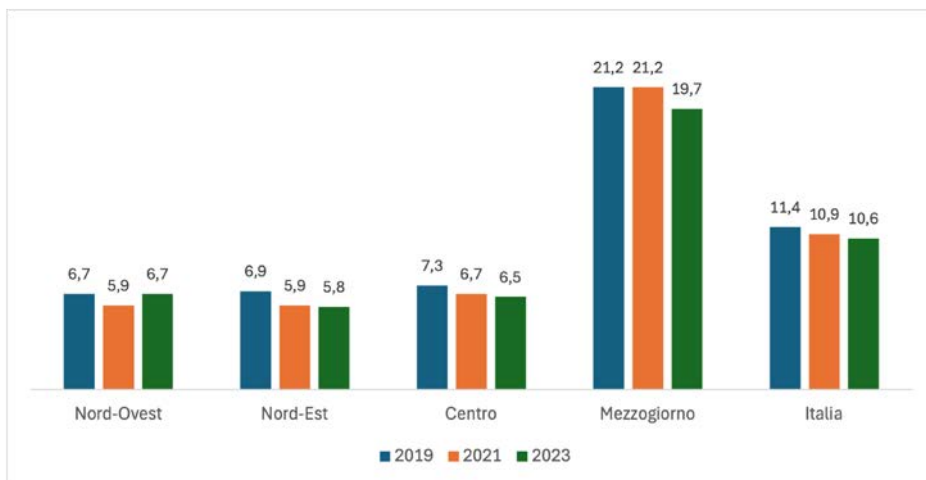


Figura 5.1 – Incidenza della povertà relativa familiare per ripartizione geografica, anni 2019-2021-2023, %

Fonte: elaborazione da Istat (2020b; 2021c; 2024e).

Altri dati, assai rilevanti in relazione alle disparità tra le grandi ripartizioni geografiche, non sono confrontabili con quelli precedenti ma meritano ugualmente di essere riportati con il solo riferimento al 2022 (tabella 5.1).

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Persone maggiori di 15 anni in cerca di occupazione, % sulla forza lavoro della stessa classe di età	5,5	4,5	6,9	13,9	15,1	8,1
Popolazione di 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore, %	86,0	87,3	88,8	83,2	77,1	85,1
Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata, % sul totale dei rifiuti urban	69,7	74,3	61,5	57,5	57,5	65,2
Durata media effettiva dei procedimenti presso i tribunali ordinari, n. giorni	270,1	271,4	471,3	634,7	595,4	460,3
Rapporto tra le dimissioni ospedaliere effettuate in regioni diverse da quella di residenza e il totale delle dimissioni dei residenti nella regione*, %	6,6	6,3	8,3	13,0	6,9	8,3
Bambini di 0-2 anni iscritti al nido, %	36,2	38,3	33,2	20,7	27,0	31,7
Numero di iscritti all'università, anno accademico 2022-23	491.895	334.360	517.803	417.023	142.709	1.903.790

Tabella 5.1 – Confronto tra grandi ripartizioni geografiche su alcuni fenomeni, 2022, v.a., %

Fonte: elaborazione da varie fonti.

* Soli ricoveri ospedalieri in regime ordinario per “acuti”, esclusi ricoveri dei reparti di “unità spinale”, “recupero e riabilitazione funzionale”, “neuro-riabilitazione” e “lungodegenti”

Si conferma il divario del Mezzogiorno sulle persone in cerca di occupazione (quasi tre volte la quantità del Nord, circa il doppio di quella del Centro), così come la minore incidenza di diplomati della scuola secondaria superiore e il tasso di raccolta differenziata di rifiuti urbani. La durata dei procedimenti giudiziari nei tribunali ordinari è tre volte più lunga nel Sud e nelle Isole rispetto al Nord, mentre al Centro è doppia. I dati disponibili confermano anche il fenomeno delle migrazioni sanitarie, ma molto più al Sud che nelle Isole, dove esse risultano inferiori a quelle del Centro. Analoga situazione circa la iscrizione di bambini al nido, dove la quota significativamente più bassa di iscrizioni si registra al Sud. Il numero di iscritti alle università vede invece il Sud al secondo posto dopo il Nord-Ovest. Non così le Isole, che risultano avere il minor numero di universitari.

1.2. Regioni

Andando oltre la immagine di un Paese diviso nettamente in due, occorre concentrare l'attenzione sulle regioni e sulle disparità che si possono osservare tra loro e al loro interno. A questo proposito i dati disponibili non sono molti; e l'esercizio compiuto nel 2018 dall'Istat per misurare la disuguaglianza verticale e nel 2020 per definire un indice di vulnerabilità sociale e materiale all'interno delle varie regioni (CIM, pp. 67-68) non ha avuto ancora un aggiornamento. A questa mancanza si può ovviare con altri dati oggi disponibili.

Per quanto riguarda la disparità *all'interno delle singole regioni*, si può prendere in considerazione l'indice di Gini¹ elaborato dall'Istat per misurare il grado di omogeneità nella distribuzione del reddito netto familiare². Questo dato naturalmente è significativo anche per la dimensione delle disparità tra regioni.

Le regioni che al 2022 risultavano essere le *meno disomogenee* al proprio interno erano:

- Il Molise, con un punteggio nell'indice di Gini di 0,245;
- L'Emilia-Romagna, con 0,257;
- La provincia autonoma di Trento, con 0,258;
- Le Marche, con 0,259;
- L'Umbria e l'Abruzzo, entrambe con 0,269.

1. L'indice (o coefficiente) di Gini è un indice del grado di disuguaglianza di una distribuzione, ed è comunemente utilizzato per misurare la distribuzione del reddito. Più i dati si avvicinano a 1, maggiore è la disuguaglianza.

2. https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,HOU,1.0/HOU_INCOME/IT1,32_221_DF_DCCV_GINIREDD_1,1.0, ultimo accesso 15/10/2025.

Le regioni che invece risultavano *maggiormente disomogenee* in termini di reddito netto familiare erano:

- La Calabria, con un punteggio nell'indice di Gini pari a 0,339;
- La Sicilia, con 0,313;
- Il Lazio, con 0,310;
- La Campania, con 0,309;
- La Liguria, con 0,294.

Come è facile notare, l'andamento dell'indice di disomogeneità del reddito delle famiglie non rispecchia né i dati sui divari tra grandi ripartizioni, né le rappresentazioni comuni.

Un altro dato che si può menzionare per il suo interesse riguarda la evoluzione delle disomogeneità nelle regioni tra il 2019 e il 2022. In questo arco di tempo le regioni che hanno migliorato di più il livello di omogeneità del reddito delle proprie famiglie sono il Molise (di 0,072 punti), la Sardegna (di 0,025), la Campania (di 0,020), la Basilicata e la provincia autonoma di Bolzano (di 0,013 punti). Quelle che invece hanno visto aumentare di più la disomogeneità di reddito sono la Val d'Aosta (di 0,025 punti), la Liguria (di 0,019), la Calabria (di 0,012) e la provincia autonoma di Trento (di 0,010). È presumibile che alle performance positive di alcune regioni meridionali abbia concorso la introduzione del Reddito di cittadinanza, già citato. Nonostante questi miglioramenti, nel complesso le regioni delle Isole e del Sud hanno mantenuto nel 2022 una maggiore disomogeneità nella distribuzione del reddito familiare (indice pari a 0,307 e 0,299, contro un valore nazionale pari a 0,296).

Quanto alle disparità *tra regione e regione*, un fenomeno da prendere in considerazione è quello della diffusione della banda ultralarga, una infrastruttura sempre più importante per la transizione digitale (sia per uso privato che per le attività produttive che per i servizi pubblici) e su cui sono stati compiuti ingenti investimenti nazionali e comunitari. Tra il 2019 e il 2022 in media in Italia si è infatti passati dal 16,3% al 25,6% di abbonamenti in percentuale sulla popolazione residente. Tuttavia, come si può constatare dalla figura 5.2, l'incremento del numero degli abbonamenti non è stato omogeneo e le differenze tra regione e regione, pur nel generale sviluppo, sono molto accentuate.

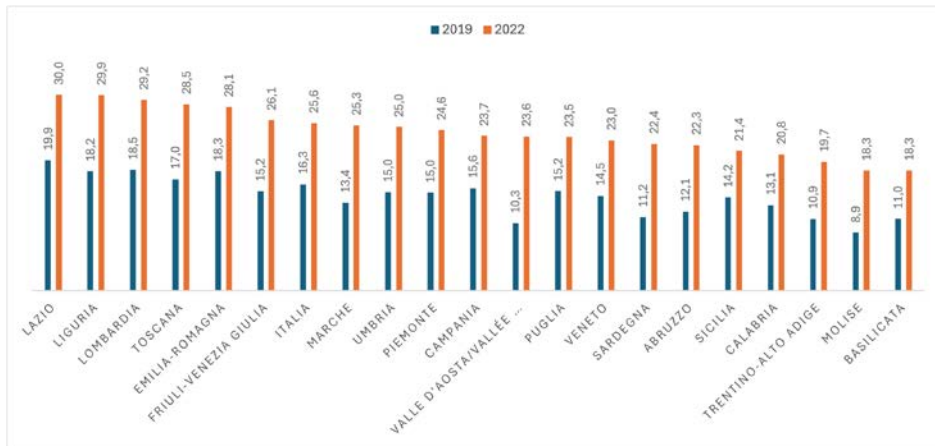


Figura 5.2 – Numero di abbonamenti in banda ultralarga in percentuale sulla popolazione residente, 2019-2022

Fonte: Istat, <https://www.istat.it/storage/politiche-sviluppo/OT2.xls>, ultimo accesso 24/10/2024.

Un altro fenomeno che può essere messo a fuoco è quello della rinuncia alle prestazioni sanitarie. Si tratta di una questione su cui si ritornerà più avanti, ma che può essere utilizzata qui per mettere in rilievo situazioni di disparità di altro tipo, in questo caso legate direttamente alle prerogative costituzionali dei cittadini. I dati disponibili riguardano il 2023 e dicono che, in generale, il 7,6% delle famiglie ha rinunciato alle prestazioni sanitarie, in aumento dello 0,6% rispetto all'anno precedente (Fondazione GIMBE, 2024). Se si guarda alla situazione con riferimento alle regioni, tuttavia, essa si presenta in modo molto differenziato, come mostrato dalla figura 5.3

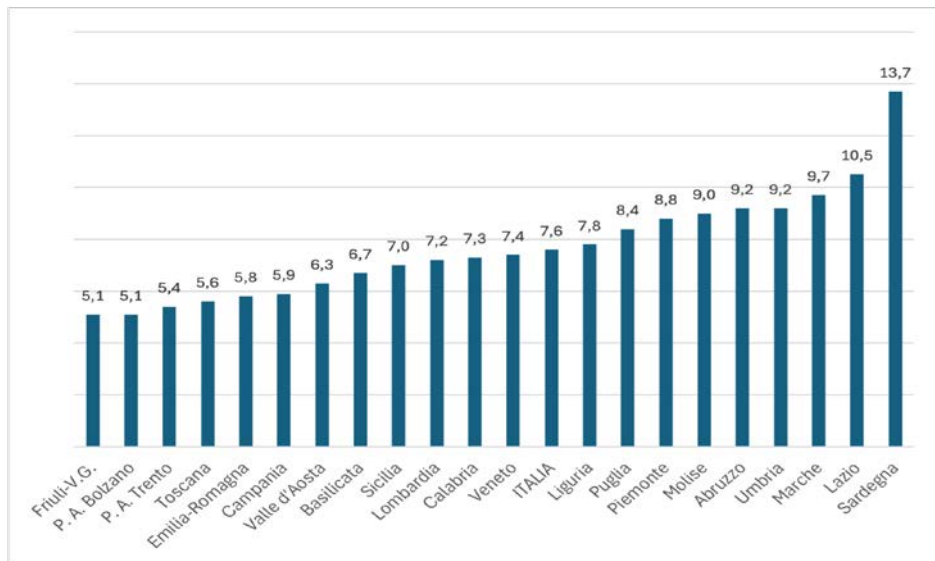


Figura 5.3 – Famiglie che hanno rinunciato alle prestazioni sanitarie per regione, 2023, %

Fonte: Elaborazione da Fondazione GIMBE (2024).

Anche in questo caso, le situazioni di disparità territoriale non sono riconducibili alla rappresentazione comune.

1.3. Aree interne

Dal 2014 è attiva in Italia una politica per le aree interne (SNAI, Strategia nazionale per le aree interne), che mira a prendere in carico lo sviluppo di territori periferici e ultraperiferici, definiti in base alla lontananza dai servizi relativi alla istruzione, alla mobilità e all'assistenza sanitaria e con una marcata tendenza allo spopolamento, soprattutto da parte dei giovani³. Le aree interne sono collocate in tutto il Paese. Esse sono oggi 124 e coinvolgono 1.904 Comuni in cui vivono 4.570.731 persone. I dati disponibili, tuttavia, sono relativi solo alle 73 aree individuate nel 2014 perché le altre sono state inserite nella SNAI solo di recente. Anche in questo caso, tuttavia, i dati sono incompleti perché quelli disponibili risalgono alla prima fase della Strategia (2014-2021). Si tratta di quelli già utilizzati nella ricerca precedente (CIM, pp. 67-70). L'unico sforzo di aggiornamento di cui si è a conoscenza è stato realizzato dall'Istat nel suo rapporto 2024, ma comunque limitato ad alcuni aspetti della condizione di queste aree.

Esemplificativo della condizione di disparità dei residenti nelle aree interne è il fenomeno dell'accessibilità delle infrastrutture per la mobilità: stradali, ferroviarie, marittime e aeree. In relazione a queste reti l'Istat distingue comuni altamente, scarsamente e mediamente accessibili. Da questa analisi risulta che i comuni altamente accessibili sono 670 (circa 8,5% del totale) e hanno una popolazione di 12 milioni di abitanti. All'opposto, il 10% circa dei comuni (786) risulta scarsamente accessibile. Vi risiede il 2,2% della popolazione, circa 1 milione 180mila persone. I restanti comuni sono mediamente accessibili a tutte o ad alcune delle quattro infrastrutture per la mobilità (Istat, 2024g).

Nel valutare questi dati occorre anche tenere conto del fatto che l'accessibilità delle infrastrutture della mobilità incide ad esempio su quella dei servizi sanitari, e in particolare del pronto soccorso e dei dipartimenti di emergenza urgenza e accettazione (DEA), usualmente analizzati in termini di tempi di percorrenza per raggiungerli (fino a 15 minuti, da 15 a 30, oltre 30). Ad esempio, benché la Basilicata abbia una disponibilità di ospedali per 100mila abitanti superiore alla media nazionale (1,12 contro 1,08), solo il 14,5% dei comuni di quella regione, con una popolazione pari al 41,6% di quella totale, dista meno di 15 minuti da un ospedale (Istat, 2024g). Non va sottovalutato neanche che oltre un terzo (37,8%)

3. <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/>, ultimo accesso 10/11/2024.

dei musei italiani sono localizzati nelle aree interne. Anche l'accessibilità di questi servizi culturali è messa in questione dallo stato delle infrastrutture della mobilità.

Va infine menzionato l'Indice di fragilità comunale (IFC) elaborato dall'Istat, che misura la esposizione dei territori a rischi di varia origine. In particolare vengono misurati: fattori di rischio e di marginalità determinati dalle caratteristiche geomorfologiche e infrastrutturali; esposizione delle risorse ambientali e naturali alla pressione antropica; condizioni di debolezza del capitale umano che limitano la capacità di affrontare situazioni critiche e shock avversi; fattori di criticità derivanti dalla bassa densità del tessuto imprenditoriale e dai ridotti livelli di performance del sistema produttivo. La costruzione di questo indice mostra come i più alti livelli di fragilità siano concentrati nei comuni delle aree periferiche e ultraperiferiche⁴.

Per ammissione comune, questo fenomeno non potrà che essere aggravato dal progressivo processo di spopolamento. Le proiezioni proposte dall'Istat al 2042 a partire dal 2002 sono rappresentate nella tabella 5.2.

	2002	2022	2042	var % 2022-2002	var% 2042-2022
Periferica	4.876.568	4.636.615	4.091.690	-4,9	-11,8
Ultraperiferica	790.471	716.438	618.021	-9,4	-13,7
Italia	56.993.270	59.030.133	56.146.049	3,6	-4,9

Tabella 5.2 – Popolazione residente nei comuni di area periferica e ultraperiferica. Anni 2002, 2022 e previsione al 2042

Fonte: elaborazione da Istat (2024g).

In sostanza, il calo della popolazione già avvenuto negli ultimi vent'anni e previsto per i prossimi venti è incomparabilmente maggiore nel caso dei comuni di area interna rispetto all'Italia nel suo complesso. Eppure, come rilevato in una ricerca condotta sulle aree interne della Calabria, circa un terzo dei giovani residenti in quelle aree vorrebbe restare, ma finirà probabilmente per partire (Cersosimo, Licursi, 2023).

2. Disparità per origine

Un ultimo tipo di disparità che può essere osservato nella comunità civica italiana è quello che si riferisce alla origine. Si tratta cioè delle persone

4. <https://public.tableau.com/app/profile/istat.istituto.nazionale.di.statistica/viz/Indicecompositodifragilitcomunale/IFC?publish=yes>, ultimo accesso 10/11/2024.

di origine straniera. Esse, nella gran parte dei casi, non hanno lo status legale di cittadini italiani, ma, per le ragioni già illustrate, possono essere considerate un gruppo in via di riconoscimento in termini di status sociale. Che questo processo di riconoscimento sia in corso, non toglie che esistano disparità, le quali del resto, come si è visto, sono evidenti anche in relazione alla condizione sociale e al territorio di residenza. Delle disparità che colpiscono le persone di origine straniera vengono presi in considerazione qui alcuni aspetti: lavoro, istruzione, accesso ai servizi di welfare, libertà di culto, presenza nelle carceri.

2.1. *Occupazione*

Le situazioni di disparità che riguardano il lavoro non sono certo legate al fatto che alle persone con background migratorio questo viene negato. Secondo i dati ufficiali gli occupati stranieri nel 2023 erano circa 2,4 milioni, cioè il 10,1% del totale (il 10,7% nel 2019)⁵. Come gli italiani, gli stranieri hanno visto aumentare l'occupazione ma per questi ultimi essa è cresciuta maggiormente. La sola eccezione a questo fenomeno generale è quella delle donne straniere, il cui tasso di occupazione tra il 2019 e il 2023, invece, scende dal 49,6% al 48,7%⁶.

Al di là di questo aspetto, tutt'altro che secondario, le condizioni di disparità delle persone straniere o di origine straniera con riferimento al lavoro si possono cogliere guardando a specifici fenomeni: sovraistruzione, segregazione occupazionale, part-time involontario, lavoro irregolare.

Quanto alla *sovraistruzione* o *sovraqualificazione*, che consiste nel ricoprire un ruolo lavorativo al di sotto della propria qualifica, Eurostat rileva che il tasso di sovraqualificazione degli occupati stranieri nel 2023 è del 57,4%, in diminuzione rispetto alla media del biennio Covid (-2%) e del periodo pre-Covid (-4%). Tale diminuzione è maggiore per le donne (-2,9% rispetto al biennio pandemico; -5,5% rispetto al periodo pre-pandemia), rispetto agli uomini (-0,8% rispetto al biennio pandemico; -1,9% rispetto al periodo pre-pandemia). Il divario è comunque amplissimo, come mostrato dalla seguente figura 5.4

5. https://public.tableau.com/app/profile/anpalservizi/viz/Glistrani_rinelmercatodellavoroinItalia/Home, ultimo accesso 10/08/2024.

6. <http://dati.istat.it/#>, ultimo accesso 26/11/2024.

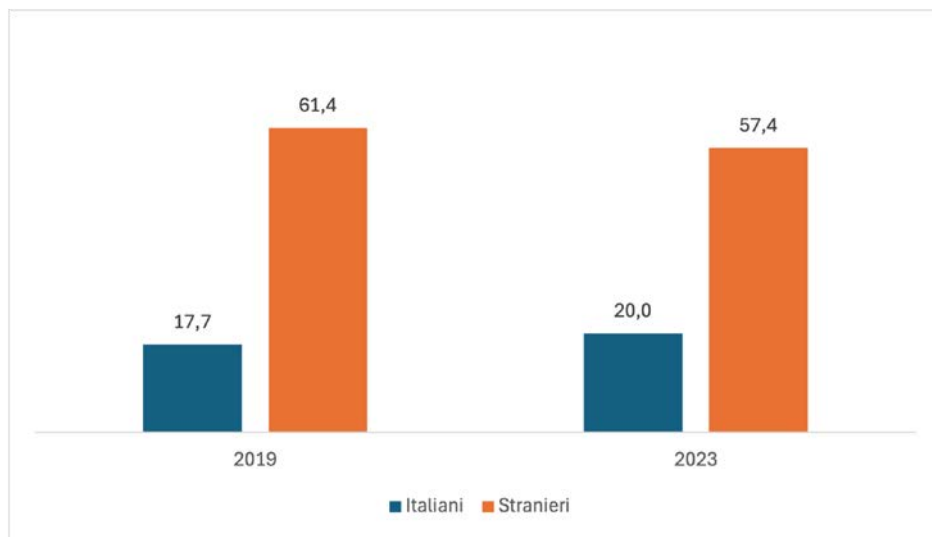


Figura 5.4 – Tasso di sovraqualificazione, confronto italiani-stranieri, 2019-2023, Fonte: elaborazione dati Eurostat⁷.

In sostanza, quasi due terzi degli occupati stranieri fa un lavoro per il quale è troppo qualificato, contro uno ogni cinque lavoratori italiani. Tuttavia, va notato che – benché lo scarto tra italiani e stranieri sia assai ampio – tra il 2019 e il 2023 i primi hanno visto aumentare la quota di sovraqualificazione, mentre i secondi l'hanno vista diminuire.

In questo contesto emerge anche il fatto che, con riferimento alla istruzione, il tasso di occupazione degli stranieri senza titolo di studio o in possesso di una licenza elementare o media è l'unico ad essere più basso nel 2023 che nel 2019 (56,4% contro 57,1% del 2019), mentre in tutti gli altri casi è cresciuto: per i diplomati dal 65,4% al 65,8%, per i laureati dal 67,3% al 69,1%⁸. Va anche considerato che, se i lavoratori con più alta qualificazione occupano i posti di quelli con una qualificazione più bassa, questi ultimi possono incontrare difficoltà a trovare lavoro

Alla sovraqualificazione è legata la *segregazione occupazionale*, cioè la concentrazione dei lavoratori stranieri in determinate posizioni o attività lavorative. Il fenomeno è generale e riguarda anche le donne. Nel caso dei lavoratori stranieri la segregazione occupazionale, come si è già rilevato, è particolarmente visibile nella concentrazione di occupati in settori come l'agricoltura o il lavoro domestico (v. Barbarisi, 2024).

Quanto al *part time involontario*, tra il 2019 e il 2023 esso è diminuito sia per gli occupati italiani che per gli stranieri: da 17,7% a 16,8% per i primi,

7. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_eoqgan/default/table?lang=en&category=labour.employ.lfsa.lfsa_emp, ultimo accesso 10/08/2024.

8. <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=33972#>, ultimo accesso 10/08/2024.

da 24,6% a 22,5% per i secondi. Il divario di genere, in questo caso, è tuttavia amplissimo: nel 2023 questo fenomeno colpiva il 39,8% delle donne straniere contro il 9,5% degli uomini⁹. Che per entrambi rispetto al 2019 vi sia stato un miglioramento (-1,8% per gli uomini, -0,5% per le donne) non modifica sostanzialmente la situazione. Si tratta evidentemente di un caso particolarmente significativo di intersezionalità

Quanto al *lavoro irregolare*, i dati disponibili su un fenomeno che è notoriamente di difficile rilevazione non sono estesi e approfonditi quanto sarebbe necessario e non distinguono tra lavoratori italiani e stranieri. Si può però citare il fatto che il tasso di irregolarità delle unità di lavoro a tempo pieno (ULA) registrato dall'Istat, dice che nel settore "Altri servizi alle persone" questo tasso è pari al 39,3% nel 2022 ed era del 46,4% nel 2019. Si tratta del settore in cui è maggiore la presenza di lavoratori stranieri (Istat, 2023d; 2024k).

2.2. Percorsi di istruzione

Benché in generale la situazione della partecipazione dei giovani al sistema della istruzione sia migliorata, ciò non ha eliminato e nemmeno ridotto le differenze tra italiani e stranieri. Lo si può vedere anzitutto confrontando il numero di *diplomati e laureati*, come visualizzato nella tabella 5.3.

	Titolo secondario superiore		Laurea	
	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri
2019	64,0	47,3	20,6	12,0
2023	66,9	53,3	22,7	12,4

Tabella 5.3 – Italiani e stranieri titolari di un diploma o di una laurea, confronto 2019-2023, %
Fonte: Elaborazione da Istat (2020c; 2024l).

Uno scarto simile si registra anche in relazione all'*abbandono scolastico*. La situazione è migliorata in modo generalizzato, ma il divario non è stato superato. È ciò che si evince dai dati della tabella 5.4.

anno	TOTALE	Italiani			Stranieri		
		Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine
2019	13,3	11,3	13,1	9,3	36,3	39,2	33,3
2023	10,5	9,0	11,4	6,5	26,8	32,9	20,1

Tabella 5.4 – Giovani 18-24 anni per genere e cittadinanza che hanno abbandonato precocemente gli studi (ELET), confronto 2019-2023, %
Fonte: elaborazione da Eurostat¹⁰.

9. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_eppgacob__custom_12601364/default/table?lang=en, ultimo accesso 13/08/2024.

10. Eurostat, Early leavers from education and training, by citizenship and gender, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_10a/default/table?lang=en, ultimo accesso 9/09/2024.

In sostanza, il tasso di abbandono scolastico dei giovani stranieri è circa tre volte maggiore di quello dei coetanei italiani, per quanto la riduzione degli abbandoni in casi come quello delle ragazze straniere tra il 2019 e il 2023 (-13,2%), sia stata estremamente significativa.

Le ragazze e i ragazzi stranieri che abbandonano prematuramente la scuola in più della metà dei casi (57,1% nel 2023) trovano una occupazione. I coetanei italiani lo fanno invece nel 41,2% dei casi. Tra il 2019 e il 2023 c'è stato un aumento rilevante del tasso di occupazione di entrambi i gruppi: +13% per gli stranieri, +8,5% per gli italiani (Istat, 2020c; 2024l).

2.3. Accesso ai servizi di welfare

Come è noto, gli stranieri regolarmente residenti in Italia godono della stessa titolarità dei diritti di welfare degli italiani. Sanità, assistenza, casa, scuola, pensioni, previdenza sono quindi servizi accessibili su un piano di parità. Tuttavia, anche per le persone di origine straniera si possono rilevare disparità analoghe a quelle che si riferiscono al territorio e alla condizione sociale. Si possono menzionare qui due casi: quello dei servizi sanitari e quello del welfare locale. Per entrambi non sono disponibili dati aggiornati corrispondenti all'ampiezza e alla rilevanza dei temi, ma alcune informazioni possono essere tratte e utilizzate.

Per quanto riguarda i *servizi sanitari*, l'accesso agli ospedali, sia in regime ordinario che in day hospital ha seguito per gli stranieri la stessa tendenza discendente che si può registrare in generale. La figura 5.5 mostra l'impatto che gli stranieri hanno sul servizio sanitario, in questo caso con riferimento al numero di dimissioni per acuti.

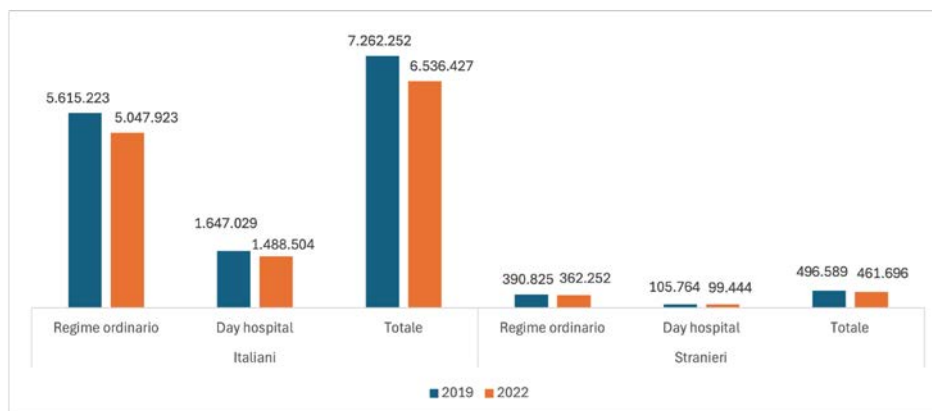


Figura 5.5 – Dimissioni per acuti per cittadinanza del paziente, confronto 2019-2022, v.a.

Fonte: Istat <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=16566#>, ultimo accesso 15/10/2024.

Nel 2019 vi sono state più di 7 milioni 262mila dimissioni di italiani dagli ospedali, mentre quelle degli stranieri sono state 497mila; nel 2022 sono state rispettivamente 6 milioni 536mila e 462mila.

Lo scarto, tuttavia, non è semplicemente di quantità di accessi, ma anche di tempi e di qualità dei servizi. Il caso delle donne in gravidanza è, da questo punto di vista, emblematico. In Italia nel 2022 circa il 20% dei parti riguardava madri straniere; nel 2019 erano poco più del 21%. L'area di provenienza era prevalentemente quella africana (circa il 6% per entrambi gli anni) (Ministero della Salute, 2019; 2022). La maggior parte delle donne migranti deve affrontare la gravidanza in condizioni di maggiore vulnerabilità, anche a causa di un accesso tardivo e discontinuo ai servizi e alle visite nella fase pre- e post-natale. Molte donne straniere, infatti, effettuano la prima visita tardivamente, a partire dalla 12° settimana; nel 2022 tale quota è del 10,5% a fronte dell'1,9% delle italiane; nel 2019 erano l'11% e le italiane il 2,2%, come si può osservare dalla tabella 5.5.

	2019		2022	
	Nessuna visita	Visita dalla 12° settimana	Nessuna visita	Visita dalla 12° settimana
Italiana	0,8	2,2	0,7	1,9
Straniera	1,3	11,0	1,3	10,5

Tabella 5.5 – Prime visite in gravidanza secondo la cittadinanza, %

Fonte: elaborazione da Ministero della Salute (2019; 2022).

Per quanto riguarda i servizi di *welfare locale*, i dati e le informazioni sono scarsi e risalenti nel tempo. Un fenomeno emblematico è quello dell'accesso alla edilizia residenziale pubblica. Gli stranieri regolarmente residenti e occupati o iscritti nelle liste di collocamento possono, come gli italiani, accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali, eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per facilitare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

La presenza di disposizioni discriminatorie contenute nei regolamenti comunali, tuttavia, rende più difficile per gli stranieri la partecipazione ai bandi per la dotazione degli alloggi pubblici. A essere discriminatorio è in particolare il criterio della “residenzialità storica”, con cui è assegnato un punteggio aggiuntivo a chi risiede da più anni in un territorio; e quello della “impossidenza di un altro alloggio”, per cui va dimostrato di non possedere altri immobili; ciò rappresenta un onere particolarmente gravo-

so per gli stranieri tenuti a produrre documentazione aggiuntiva. Su tale situazione è intervenuta la Corte Costituzionale che ha considerato i regolamenti comunali illegittimi e irragionevoli, e in contrasto con la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica (Pontida, 2024).

2.4. Libertà di culto

Come è già stato rilevato, l'Italia è ormai un Paese caratterizzato dal pluralismo religioso. Ciò non riguarda solo gli stranieri, ma anche le persone con background migratorio che hanno ottenuto la cittadinanza italiana. Vi sono tuttavia ostacoli e disparità a danno delle confessioni religiose non cristiane e in particolare non cattoliche, non più minoritarie. Possono essere registrati a questo proposito i due casi dei luoghi di culto e dei regimi alimentari in luoghi e servizi pubblici.

Quanto ai *luoghi di culto*, sono diversi gli episodi di ostacoli amministrativi frapposti alla loro costruzione o al cambio della destinazione d'uso di immobili già esistenti. Ad esempio nel 2021 il Comune di Cantù ha rigettato la domanda di cambio di destinazione d'uso di un capannone industriale avanzata sette anni prima dall'associazione culturale islamica Assalam¹¹; nel 2023 a Monfalcone il Comune ha emesso un'ordinanza di chiusura di due centri culturali islamici e la diffida a riunirsi nel parcheggio di un supermercato in disuso¹²; mentre sempre nel 2023 l'aula della Camera ha approvato la proposta di legge che modifica l'articolo del Codice del terzo settore introducendo una restrizione sull'uso delle sedi delle associazioni di promozione sociale come luoghi di culto¹³.

Nella maggior parte dei casi queste iniziative mirano a colpire esplicitamente la religione islamica utilizzando come motivazione la mancanza di un accordo tra il governo e le associazioni islamiche che però nessun esecutivo, sinora, ha voluto sottoscrivere come invece è accaduto per le altre confessioni religiose. Ma naturalmente, soprattutto attraverso norme regionali o comunali (di tipo urbanistico, di pubblico decoro o di tutela del paesaggio), l'esercizio della libertà di culto anche di altre religioni presenti in Italia viene messa in discussione. In senso opposto, la osservazione diretta condotta dall'associazione Antigone in 99 istituti penitenziari nel corso del 2023 ha portato a verificare che nell'81,6% delle carceri visitate erano presenti spazi dedicati esclusivamente al culto per detenuti non cattolici (Antigone, 2024).

11. <https://www.rivistadirittoereligioni.com/wp-content/uploads/2024/03/Decimo-4832024-TAR-Lombardia-IT.pdf>, ultimo accesso 21/10/2024.

12. "Monfalcone, dove ai musulmani è vietato pregare", *Agenzia NEV*, 12/12/2023.

13. "Islam, proposta di legge di Fdi per vietare moschee in capannoni e garage", *Il Sole 24 Ore*, 10/06/2023.

Un altro caso è quello del rispetto dei regimi alimentari derivanti dalle norme delle diverse religioni come quella ebraica e quella islamica in luoghi come scuole, ospedali o carceri. Anche in questo caso non ci sono norme generali che rendano effettivo l'esercizio di questo aspetto della massima importanza della libertà di culto, malgrado la esistenza di norme comunitarie e di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito (Fuccillo *et al.*, 2016). Il Ministero della Salute (2021) ha prodotto e aggiornato linee guida per la ristorazione ospedaliera, scolastica e carceraria che danno ampio spazio al rispetto delle prescrizioni religiose in materia di alimenti; ma si tratta, appunto, solo di linee guida.

L'ordinamento penitenziario prevede che il vitto nelle carceri rispetti "per quanto possibile" le prescrizioni delle diverse fedi religiose¹⁴; ma a quanto è dato conoscere (non sono disponibili informazioni aggiornate) questa norma non è rispettata in modo generalizzato (Pietroniro, 2024).

Quanto alle scuole, va ricordato che la gestione delle mense scolastiche è di competenza dei Comuni, per le quali è prevista la possibilità di richiedere un menù differenziato per motivi di salute, etico-religiosi o culturali. Così, solo per fare qualche esempio, in 72 scuole di Bologna è possibile richiedere un menù halal; a Lodi il menù delle mense scolastiche è stato modificato cambiando il fornitore di carne; a Lecce è disponibile su richiesta carne halal, non senza polemiche e strumentalizzazioni politiche¹⁵. A quanto è dato sapere, Paesi come la Germania, la Spagna, la Polonia e i Paesi Bassi si comportano come l'Italia, mentre il Regno Unito, la Francia e la Svezia hanno adottato una specifica policy nazionale in tal sens¹⁶.

2.5. Carceri

Il più recente rapporto dell'associazione Antigone (2025) rileva che a dicembre 2024 erano presenti nelle carceri 19.694 detenuti stranieri, pari al 31,8% del totale. Secondo i dati del Ministero della Giustizia, la quota maggiore di stranieri in carcere è quella dei condannati con sentenza definitiva, che risultano essere circa 14.000, in aumento rispetto agli anni precedenti e con una differenza di oltre 1.000 detenuti rispetto al 2019. Un numero decisamente inferiore è quello dei condannati con sentenza non definitiva, in media circa 3.600 nel periodo pre-Covid (2018-2019),

14. DPR n. 230/2000.

15. M. Romagnoli, "Scuola, nelle mense di Bologna arriva il menu halal. Il plauso dell'Ucoii: «Un atto di civiltà»", *Corriere di Bologna*, 21/09/2023; "Carne halal servita nelle mense scolastiche di Lodi all'insaputa delle famiglie. Il caso approda a Montecitorio", *Alimentando*, 24/01/2023; "Scuola, sì alla carne halal nelle mense per i bimbi musulmani: a Lecce il via libera dopo le proteste della comunità islamica", *la Repubblica Bari*, 19/09/2022.

16. D. Molino, "È giusto differenziare la mensa scolastica a seconda della religione di appartenenza?", *La Stampa*, 9/07/2024.

i quali diminuiscono negli anni successivi, fino ad arrivare ad una media di circa 2.200 nel periodo post-pandemico (2022-2024). Per quanto riguarda coloro che sono in attesa di primo giudizio, nel 2024 essi risultano essere circa 3.500, in aumento rispetto agli anni precedenti dal 2019¹⁷.

Per quanto riguarda i luoghi di origine, la maggior parte dei detenuti stranieri viene da Marocco (4.237), Tunisia (2.122), Romania (2.148), Albania (1.932) e Nigeria (1.111)¹⁸. Nel suo rapporto Antigone nota che quanto più procede il percorso di inclusione nella comunità civica, tanto più diminuiscono i reati. È il caso dei romeni, che nel 2009 avevano un tasso di detenzione dello 0,3% e nel 2014 dello 0,2% così come nel 2023. Un esempio contrario è quello dei marocchini, che avevano un tasso di detenzione dello 0,6% nel 2014, quasi raddoppiato dieci anni dopo (1%), secondo Antigone anche per effetto dei sempre maggiori ostacoli posti ai ricongiungimenti familiari e alle possibilità di regolarizzazione (Antigone, 2024).

Infine, nel suo rapporto Antigone sottolinea come i detenuti stranieri nel loro complesso abbiano commesso delitti meno gravi e scontino pene più brevi rispetto ai detenuti italiani. Più di 4 su 10 sono condannati a meno di un anno di carcere¹⁹.

Considerando le prese in carico in esecuzione penale esterna, a fine 2024 i detenuti stranieri rappresentavano il 20,4% del totale, in aumento rispetto al periodo pandemico e pre-pandemico, in cui si attestavano mediamente intorno al 18%. Ciononostante, tale quota resta al di sotto delle reali esigenze dei detenuti stranieri, specie se si considera che la gran parte di essi si trova con un residuo di pena inferiore ai limiti stabiliti dalla legge per l'accesso alle misure alternative alla detenzione (Antigone, 2025).

Quanto alle cosiddette “attività trattamentali”, cioè quelle che sono finalizzate al reinserimento sociale delle persone detenute, la tabella 5.7 mostra la situazione della partecipazione ad esse dei detenuti stranieri in confronto a quelli italiani.

17. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1437076, ultimo accesso 10/11/2025.

18. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST679902, ultimo accesso 10/11/2025.

19. Elaborazione da Ministero della Giustizia, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1438106 e https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1438122, ultimo accesso 10/11/2025.

Tipologia di attività	2024			2020			2019		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Culturale/ ricreativa	18.950	9.283	28.233	6.874	2.998	9.872	23.493	12.341	35.834
Sportiva	7.687	4.264	11.951	4.977	1.985	6.962	9.697	5.946	15.643
Religiosa	7.400	2.801	10.201	4.896	1.778	6.674	10.509	3.468	13.977
Laboratorio teatrale	3.302	1.280	4.582	1.423	603	2.026	3.620	1.401	5.021
Mostra	830	304	1.134	63	36	99	688	310	998
TOTALE	38.169	17.932	56.101	18.233	7.400	25.633	48.007	23.466	71.473

Tabella 5.6 - Detenuti partecipanti alle attività trattamentali, per tipologia - Anni 2024, 2020, 2019, v.a. Fonte: Ministero della Giustizia, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1454009, ultimo accesso 10/11/2025.

Come si può vedere, rispetto al periodo pre-pandemico c'è stata una notevole flessione nella partecipazione a tali attività, non solo degli stranieri, ma anche degli italiani, benché oltre il 90% dei detenuti stranieri vi partecipi.

Va aggiunto che le attività trattamentali rivolte ai detenuti stranieri prevedono la possibilità di accedere ai mediatori culturali. Sebbene vi sia stato un miglioramento rispetto al periodo pre-pandemico, a dicembre 2024 per ogni 100 detenuti stranieri sono presenti 1,7 mediatori (Antigone, 2025). Tra le attività trattamentali rientra l'iscrizione dei detenuti a corsi universitari. Sono 81 nel 2024; 74 nel 2021; 40 nel 2020; e 39 nel 2019.

Per riassumere

L'appartenenza come status richiede di distinguere lo status legale dallo status sociale. In Italia lo status legale si acquisisce per discendenza (*ius sanguinis*) o per concessione dello Stato se si soddisfano certi criteri ("naturalizzazione") (*capitolo 1*). In quest'ultimo caso le norme e soprattutto le procedure sono complesse e onerose, cosicché si può dire che il milione e 600mila persone che hanno acquisito la cittadinanza negli ultimi 15 anni lo abbiano fatto più malgrado che grazie alle normative vigenti. Dopo la emergenza pandemica, la quantità di acquisizioni di cittadinanza è quasi raddoppiata, attestandosi sopra le 200mila l'anno a partire dal 2022. Nel 2024 esse sono state più di 217mila e quasi la metà di esse hanno riguardato giovani fino a 29 anni (più di 100mila). Dopo la pandemia è inoltre emerso come problema quello della quantità di cittadinanze concesse per discendenza da avi emigrati anche da molte generazioni (quasi 29mila solo da Brasile e Argentina nel 2023). Si tratta di persone che spesso non hanno alcun "legame genuino" con la comunità civica italiana e che ottengono automaticamente la cittadinanza, a scapito di coloro che vivono e lavorano in Italia spesso da decenni e che diventano cittadini solo a seguito di una decisione delle autorità. D'altra parte, come dimostrano graduatorie internazionali, il passaporto italiano è tra i primi per numero di Paesi che si possono visitare senza chiedere il visto, oltre ad aprire le porte dell'Unione europea e del suo mercato. Pochi e incerti dati sono disponibili sia sul rigetto delle domande di cittadinanza, sia sulle revoche di questo status per chi lo possedeva.

Il possesso dello status legale, tuttavia, non mette chi ne è titolare al riparo da limitazioni nell'esercizio delle prerogative che esso comporta. Vengono presi in considerazione al proposito tre casi. Il primo è quello delle persone senza dimora (più di circa 10mila censite nel 2025 nelle 14 più grandi città) che, a causa della mancanza di una residenza, non possono accedere a una quantità di diritti civili, sociali e politici. La attivazione di "residenze fittizie" da parte dei Comuni e di organizzazioni civiche risolvono solo parzialmente il problema, anche perché presenti solo in 249 Comuni su quasi 8.000. Il secondo caso è quello dei reclusi in carcere: più di 60mila persone, due terzi dei quali cittadini italiani e un quarto in attesa di giudizio o con condanna non definitiva. La loro condizione fisica e psichica (come testimoniato dai suicidi, 91 nel 2024), appare non compatibile con le prerogative connesse alla cittadinanza. Anche il fatto che solo un terzo di esse lavori e altrettanto studi appare una criticità. Il terzo caso è quello della identità digitale, sempre più l'unico canale di accesso alla pubblica amministrazione e quindi all'esercizio di numerosi diritti civili e sociali. Più di 15,5 milioni di persone, specialmente anziani, non hanno SPID o CIE.

Il modello di cittadinanza ereditato dal '900 basava il suo funzionamento sulla stabilità del lavoro e della famiglia e sugli status sociali ad essi connessi (*capitolo 2*). Le trasformazioni in corso anche in Italia hanno cambiato le carte in tavola. Le famiglie subiscono gli effetti del ben noto inverno demografico, in tutte le sue manifestazioni: saldo tra nati e morti, numero di figli per donna, età al primo figlio. Aumenta il numero di famiglie unipersonali, da tempo in maggioranza relativa, mentre quelle più numerose diminuiscono. Tra il 2019 e il 2023 il reddito delle famiglie è aumentato di più del 10%, ma al di sotto del livello della inflazione. Nel periodo post-pandemico continua a crescere il numero di famiglie proprietarie di abitazione (più di 8 su 10). Sia il costo dei mutui che quello degli affitti sono aumentati dopo la fine della pandemia. Immobili danneggiati, con problemi di umidità e poca luce, sovraffollati, restano anche dopo la pandemia problemi rilevanti, specie per le famiglie in condizioni di povertà, 4 su 10 delle quali vivono in affitto. Di fronte alle criticità connesse all'accesso alle abitazioni, si stanno diffondendo forme di social housing promosse da istituzioni private e sociali. Alle famiglie spettano ancora le attività di cura, esercitate in larga misura dalle donne, anche se i congedi parentali degli uomini hanno visto un aumento, nel quadro di una riduzione della asimmetria del lavoro familiare, il quale resta però garantito essenzialmente dalle donne. Quanti siano i caregiver familiari, però, non è noto, mentre i lavoratori domestici regolari nel 2023 sono più di 800mila. Le famiglie fanno costante ricorso alla dimensione digitale per i loro consumi, relativi soprattutto a beni di prima necessità.

Quanto al secondo pilastro della cittadinanza del '900, il lavoro, si conferma la crescita della occupazione, soprattutto dei lavoratori dipendenti dopo la flessione della fase pandemica. Il reddito da lavoro costituisce la fonte principale di reddito per le famiglie. La occupazione, però, per quasi il 10% dei lavoratori (specie donne e ancor di più se straniere, giovani, meridionali e persone a bassa scolarità) è fatta di part time involontario e per 4,4 milioni di lavoro povero, cioè che non consente di arrivare alla fine del mese. A questi fenomeni si aggiunge il lavoro irregolare, sul quale esistono pochi dati certi ma che, per quello che se ne sa, è ancora rilevante anche se in diminuzione rispetto alla emergenza pandemica e riguarda soprattutto i servizi alla persona. Quanto agli infortuni sul lavoro, che hanno avuto un picco durante la pandemia, essi sono diminuiti, ma resta il fatto che in Italia più di tre persone ogni giorno muoiono al lavoro. Nel 2022 circa mezzo milione di persone si sono dimesse dal lavoro. Su questo fenomeno in aumento esistono scarsi dati circa le motivazioni. A quanto pare, mentre per le donne incide la necessità di curare familiari o parenti, in generale pesano eccesso di stress, clima aziendale e relazioni professionali insoddisfacenti, necessità di conciliare vita e lavoro oltre a ragioni economiche. Intanto si

sviluppa lo smart working – stimato per il 2023 a 3,5 milioni di lavoratori – e alcuni contratti collettivi di lavoro e alcune grandi aziende hanno introdotto la settimana lavorativa corta.

Non ci sono solo, tuttavia, status sociali in questione, ma anche altri in via di riconoscimento. Uno è quello delle persone di origine straniera, più di 5 milioni a cui si aggiungono il milione e 600mila che ha acquisito lo status legale di cittadino italiano. La proprietà dell’abitazione, il numero di lavoratori e di imprese (650mila), il contributo al PIL (154 miliardi stimati), la quantità di tasse pagate (9,6 miliardi di euro di Irpef stimati nel 2021), il numero di studenti stranieri nelle scuole e nelle università, la partecipazione alla vita sociale e politica malgrado le limitazioni al diritto di voto, i consumi culturali che si avvicinano a quelli degli italiani e, infine, la trasformazione dell’Italia in un paese dal pluralismo religioso, sono tutti fatti che dicono di uno status sociale che – seppure con ostacoli e difficoltà – si sta consolidando. Con tutt’altra dimensione quantitativa, le unioni civili stanno costituendo un nuovo status sociale. Con una flessione durante la pandemia, esse sono tornate a crescere (+22% nel 2022 rispetto al 2019), con un aumento delle unioni tra donne e una tendenza al ringiovanimento dei contraenti. Durante la pandemia si è inoltre affermato un nuovo status, quello delle persone fragili, riconosciuto con un atto normativo che definisce per esse prerogative nella sanità e nel lavoro. Il 17% della popolazione italiana è in questa condizione (anziani, persone affette da patologie croniche, con multimorbilità o immunodepresse). Si tratta soprattutto di anziani, persone con bassa istruzione o in condizioni di svantaggio socioeconomico, cittadini del Mezzogiorno.

Oltre agli status in trasformazione e in via di riconoscimento, vi sono anche status sociali in questione (*capitolo 3*). Si tratta di giovani, donne e seconde generazioni. Quanto ai giovani, non riconosciuti come classe di età neanche nelle ricerche, su di essi pesa il calo demografico (da un terzo della popolazione del 1983 a un quinto di oggi). L’indice di divario generazionale a partire dagli anni 2000 è costantemente cresciuto, con un picco durante la pandemia e una lieve diminuzione nel periodo post-pandemico. Questa condizione si riflette nel lavoro: anche per i giovani è aumentata la occupazione, ma prevalentemente con contratti a tempo determinato o stagionali, con un reddito di quasi un quarto più basso del totale degli occupati. I lavori in cui i giovani sono maggiormente impiegati sono tecnici del web, animatori di servizi ricreativi, bagnini e camerieri, lavoratori delle piattaforme digitali. L’Italia resta il Paese europeo con la più alta percentuale di NEET, benché siano attive iniziative private e sociali volte a contrastare il fenomeno. I giovani sono protagonisti di migrazioni, sia interne che esterne. Ciò riguarda in particolare i laureati, che si spostano dal Mezzogiorno al Cen-

tro-Nord e all'estero: tra il 2019 e il 2023 il saldo dei laureati tra immigrati ed emigrati è pari a circa 72.000 persone a favore di chi va via. Tuttavia, la partecipazione dei giovani alla vita sociale – pur in un quadro di generale flessione – è decisamente aumentata rispetto al periodo pre-pandemico per quanto riguarda la partecipazione digitale, mentre le relazioni con amici, parenti e vicini su cui si può contare sono migliorate. Cresce invece la sofferenza psicologica, anche se è diminuita rispetto alla fase di emergenza pandemica ed è fronteggiata da rilevanti iniziative di attori privati e sociali oltre che pubblici.

Secondo il Gender Equality Index della UE, tra il 2019 e il 2022 la condizione delle donne è migliorata, soprattutto nella dimensione del potere nella vita pubblica e nel settore privato. Cionondimeno, dopo il periodo pandemico si è registrata una diminuzione del numero delle donne negli incarichi di vertice dei governi. Benché le donne abbiano diplomi e lauree in numero maggiore degli uomini, le loro competenze restano decisamente minoritarie negli ambiti tecnici e nelle materie STEM. La situazione lavorativa delle donne ha attraversato la pandemia, confermando il divario rispetto agli uomini in termini di occupazione, disoccupazione, lavoro a tempo determinato e indeterminato, con la prevalenza delle donne nei settori economici a più bassi salari. Il divario retributivo di genere è nella media europea, ma la situazione del settore privato è decisamente peggiore di quella del settore pubblico. La violenza di genere non riguarda solo i femminicidi, il cui numero ha poche variazioni tra il 2019 e il 2023 e a proposito dei quali l'Italia risulta essere uno dei Paesi europei più sicuri, ma anche altre forme: violenza fisica, psicologica, online, economica, sessuale. Su questo fenomeno generale si è registrata una reazione nel Paese: il numero di chiamate al numero 1522 tra il 2019 e il 2024 è triplicato per la generalità degli utenti e più che raddoppiato per le vittime di violenze; il numero dei centri antiviolenza e di case rifugio (per iniziativa di, e gestiti da, attori civici) è notevolmente aumentato. Anche se in diminuzione, permangono stereotipi di genere sia con riferimento alla accettabilità di forme di violenza nella coppia (a cui aderisce una maggioranza relativa di giovani), sia con riferimento ai ruoli tradizionali di genere, su alcuni dei quali le donne concordano più degli uomini. Per quanto riguarda i diritti riproduttivi, la interruzione volontaria della gravidanza continua a diminuire in termini quantitativi, anche se permangono ritardi nel funzionamento dei servizi, specialmente nelle aree a maggior tasso di obiezione di coscienza dei medici. La procreazione medicalmente assistita ha continuato a crescere, malgrado una flessione nel periodo pandemico. Sul fronte delle istituzioni, cresce come fenomeno di lungo periodo l'attenzione per le questioni di genere, come testimoniato dalla elaborazione del Bilancio di genere dello Stato.

Quanto alle seconde generazioni – una quota in crescita delle persone di origine straniera – si conferma una inclusione di fatto nella comunità civica anche per i giovani che non hanno lo status legale di cittadini italiani: più dell'80% di tutti i giovani di origine straniera si sente anche italiano e condivide la incertezza sul proprio futuro dei giovani autoctoni. Restano – per chi non ha lo status legale di cittadino italiano – gli ostacoli alla vita personale e lavorativa, assieme a un senso di mancato riconoscimento da parte della comunità civica. Anche le più recenti iniziative per modificare la legge sulla cittadinanza in senso inclusivo non hanno avuto esito.

La condizione sociale dei cittadini è uno dei fattori – forse il più rilevante – che mostra le disparità esistenti nella comunità civica (*capitolo 4*). Negli ultimi anni la povertà relativa è diminuita, mentre è decisamente aumentata quella assoluta, che colpisce 5,7 milioni di persone nel 2023. Tra il 2020 e il 2022, il Reddito di cittadinanza aveva concorso a diminuire l'incidenza di questo fenomeno, specialmente nel Mezzogiorno, ma tale misura è stata cancellata. Ciò si riflette nel mancato accesso ai servizi finanziari come i conti correnti, anche se esiste ed è consolidata una politica di inclusione finanziaria sostenuta da attori pubblici e non. Correlato alla povertà c'è anche il livello di istruzione, che a sua volta è connesso ai tassi di mortalità: più è bassa l'istruzione, più è alta la mortalità per malattie trattabili, prevenibili ed evitabili. Alla povertà educativa è stato dedicato uno spazio ad hoc perché coinvolge 1,3 milioni di minori, in crescita. Questa condizione di privazione materiale e sociale che mette in questione il futuro di bambini e ragazzi è contrastata da numerose iniziative di soggetti privati, sociali e civici.

Le disparità per condizione sociale riguardano anche l'accesso a beni e servizi. Al proposito sono stati presi in considerazione due fenomeni: l'accesso a Internet, che colpisce soprattutto le persone anziane, benché rispetto al 2019 vi sia stato un netto miglioramento; e quello agli asili nido, le cui regole di accesso privilegiano i figli di genitori entrambi occupati rispetto a quelli delle famiglie monoreddito e in condizioni di povertà. I dati disponibili sulla mobilità sociale confermano la interruzione del meccanismo dell'ascensore sociale: i figli di famiglie con una dote economica e sociale bassa tendono ad avere lo stesso status, specialmente se donne.

Queste disparità, tuttavia, non riguardano solo la situazione economica. In Italia vi sono 12,6 milioni di persone che convivono con una disabilità, fatta di limitazioni gravi, in aumento, e non gravi, rimaste allo stesso livello. Sono donne, over 75, persone sole e con malattie croniche gravi ad essere le più colpite. Questa condizione ha effetti sulla occupazione, a cui accedono poco più della metà delle persone con limitazioni rispetto al totale; sulla istruzione, benché il numero di persone disabili con titoli di studio

superiori sia aumentata; sulla mobilità, per la quale si registra una costante diminuzione dell'uso dei trasporti pubblici.

Per quanto riguarda le disparità connesse al territorio (*capitolo 5*), i dati sulle differenze tra il Mezzogiorno e le altre grandi ripartizioni geografiche confermano la generalizzata situazione di squilibrio che riguarda l'esercizio delle prerogative della cittadinanza in termini di condizione e di accesso ai servizi. Anche tra le singole regioni e al loro interno, tuttavia, emergono situazioni di disomogeneità, che non sono sovrapponibili a quelle tra Mezzogiorno e resto d'Italia. Non sono disponibili, invece, dati aggiornati sulle disparità che colpiscono le 124 aree interne diffuse in tutto il Paese, anche se si conferma la tendenza al loro spopolamento, dovuto alla mancanza di opportunità di lavoro e di accessibilità di servizi essenziali.

Quanto alla disparità per origine, pur in un quadro di stabilizzazione della presenza delle persone di origine straniera in Italia, permangono – o aumentano proprio in relazione a questa progressiva inclusione nella comunità civica – situazioni di disparità sul lavoro (sovraqualificazione, segregazione occupazionale, part time involontario, lavoro irregolare); nella istruzione (titolarità di un diploma o di una laurea, abbandoni scolastici), malgrado un netto miglioramento; nell'accesso al welfare (sanità, ostacoli all'accesso ai servizi sociali), mentre vanno registrati cambiamenti, pur contestati, nel rispetto dei regimi alimentari per ragioni religiose; nelle carceri, dove una quota significativa di stranieri – che in generale sono reclusi per reati meno gravi degli italiani – è in attesa di giudizio o di sentenza definitiva

SECONDA PARTE
Appartenenza: identità

Il tema

Fino a questo punto è stato preso in considerazione il versante esterno dell'appartenenza alla cittadinanza: essere riconosciuti come membri della comunità civica, o per via legale dallo Stato, oppure come detentori di status sociali riconosciuti dallo Stato stesso in chiave di programmi pubblici, dagli altri membri della comunità civica, dalla comunità nel suo complesso, o infine da attori esterni. Si è anche visto che il riconoscimento dell'appartenenza consiste in un processo di categorizzazione: si è riconosciuti cittadini "in quanto" si svolgono dei ruoli, si è in determinate condizioni, si vivono specifiche situazioni.

Esiste tuttavia anche un versante interno dell'appartenenza, altrettanto importante del primo e ovviamente connesso con quello. Si tratta della identità, che consiste nel sentirsi parte della comunità civica come gruppo composto da individui e gruppi sociali che condividono questo stesso sentimento e che si sentono diversi da coloro che non lo condividono, cioè gli "Altri" esterni. E il fatto che gli "Altri", specie in relazione ai fenomeni migratori, siano diventati anche interni è uno dei più importanti fattori di crisi e trasformazione della cittadinanza ereditata dal XX secolo.

Sulla identità come elemento dell'appartenenza occorrono alcune specificazioni, anche per rendere chiaro quanto viene esposto in questa parte. La prima è che quella connessa alla cittadinanza – detta identità "societaria" o "politica" – non è l'unica forma di identità sovraindividuale esistente: le identità collettive costituiscono un insieme plurale; ad esse gli individui sono variamente connessi; oltre alle tradizionali identità religiose, etniche, territoriali, politiche, associative, si aggiungono oggi altri tipi di identità, che si riferiscono al genere, agli stili di vita, alla cultura, alle scelte in materia sessuale, ecc. I cittadini delle società del XXI secolo vivono dunque identità ibride, collegate a quella societaria non secondo un principio gerarchico ma in una logica di network.

La seconda specificazione è che il senso di appartenenza alla comunità civica non implica – come è invece facile rilevare nei testi di carattere normativo sulla cittadinanza e anche nel discorso pubblico – un legame ad alta intensità emozionale e sentimentale. Come gli italiani sanno bene, ci si può sentire parte della comunità civica anche avendo di essa e dei suoi membri una opinione negativa o comunque critica. In ogni caso la identità societaria produce, in misura maggiore o minore, la quantità e la qualità di fiducia orizzontale (verso i propri concittadini e verso altri attori) e verticale (verso le istituzioni) che serve per far funzionare la vita comune.

La terza specificazione, a suo modo la più importante per quello che segue, è che la identità societaria non è solo una questione di sentimenti e atteggiamenti, ma anche di comportamenti: le pratiche di cittadinanza concorrono

a costruire e rafforzare, ma anche a rappresentare e rendere osservabile, il senso di identità comune. L'identità, in altre parole, non è solo *feeling*, ma anche *doing citizen*. Ad esempio, partecipare al programma Erasmus, sottoscrivere le proposte di iniziativa dei cittadini per nuove normative comunitarie o chiedere e ottenere finanziamenti europei per i propri progetti, ma anche andare a scuola o al lavoro in edifici che espongono, oltre alla bandiera italiana, anche quella della Unione europea, sono atti che, anche inconsapevolmente, costruiscono e rafforzano il senso della dimensione europea della identità comune. E può accadere che sentimenti e atteggiamenti da una parte, e comportamenti dall'altra, non siano coerenti tra loro: si può esprimere il più alto grado di fiducia nelle forze dell'ordine e nello stesso tempo investire denaro in tecnologie e servizi per la sicurezza della propria casa.

Tenendo conto di queste specificazioni, il tema della identità societaria e delle sue trasformazioni in corso viene trattato prendendo in considerazione fenomeni connessi alla pratica della solidarietà e della interdipendenza, alla fiducia orizzontale e verticale, ai luoghi in cui la identità si costruisce e si rafforza, al senso della comunità nazionale, alla identità europea, alle forme di apprendimento della cittadinanza come "tecnologia" della vita comune.

VI. Solidarietà, interdipendenza, fiducia

Sommario: 1. Impegno volontario: volontari organizzati, autonomi e ibridi; presenza nel territorio, campi di attività e destinatari; i volontari nella pandemia; il volontariato dei migranti; il volontariato digitale; il volontariato d'impresa; 2. Donazioni: solidarietà nelle emergenze; cinque per mille; donazioni di beni; 3. Solidarietà internazionale: sostegno alla cooperazione allo sviluppo; valore del commercio equo e solidale; 4. Fiducia: fiducia verso gli altri; fiducia verso le istituzioni; fiducia nella scienza; fiducia nei medi

Il senso di appartenenza alla cittadinanza, cioè la identità societaria, si costruisce e si manifesta non solo in atteggiamenti, ma anche in pratiche di cittadinanza, come ad esempio il volontariato. Questi atteggiamenti e questi comportamenti sono strettamente collegati ad alcuni dei fattori che fanno della cittadinanza un dispositivo di inclusione, coesione, sicurezza e sviluppo della comunità civica. Tra questi la solidarietà, il senso di interdipendenza e la fiducia reciproca e verso le istituzioni che rappresentano la comunità. Di tali aspetti si occupa questo capitolo.

1. Impegno volontario

Che cosa sia il volontariato è abbastanza facile a dirsi, almeno in teoria: un'attività libera e gratuita, svolta per ragioni di solidarietà. Ma quale sia la consistenza dell'attività volontaria in Italia è una questione tutt'altro che semplice. Nel corso degli anni l'Istituto di statistica ha offerto dati diversi, in particolare quelli provenienti dal Censimento delle istituzioni non profit (con fonte le organizzazioni) e quelli basati sulla indagine Aspetti della vita quotidiana (con fonte gli individui).

Nel corso del 2025 l'Istituto di statistica ha reso pubblici alcuni primi dati relativi al 2023 e provenienti dalla indagine Aspetti della vita quotidiana, quindi basati su interviste alle persone (Istat, AVQ, 2025). Essi sono confrontati con dati del 2013, che mal si prestano a fare la operazione di comparazione tra prima e dopo la pandemia che qui interessa. Ciò è rilevante in particolare per il vistoso (e noto) calo del numero di volontari che viene registrato per il periodo 2013-2023. Malgrado ciò, si è deciso di utilizzare prevalentemente questi dati per offrire un quadro aggiornato dell'impegno volontario in Italia.

1.1. *Volontari organizzati, autonomi e ibridi*

La informazione più rilevante della ricerca dell'Istat riguarda le diverse forme di volontariato, che consente di fissare con maggiore precisione un fenomeno già rilevato, ma di cui non era conosciuta la portata. Il fenomeno consiste nella moltiplicazione delle forme di volontariato: oltre a quella tradizionale, svolta in organizzazioni, di volontariato e non, vi sono forme autonome di intervento diretto (aiuti offerti a persone esterne alla propria famiglia e alla comunità) e forme ibride, quelle cioè praticate da persone che fanno volontariato sia in forma autonoma che organizzata. Il fenomeno emergeva già dalla ricerca precedente (CIM, pp. 83-84), ma all'epoca non era stato quantificato

In generale nel 2023 in Italia operavano 4,7 milioni di volontari, pari al 9,1% della popolazione maggiore di 15 anni residente nel Paese, con una diminuzione del 3,6% rispetto al 2013. Di questi, 3,2 milioni di persone svolgevano questa attività in gruppi, organizzazioni e associazioni, mentre 2,5 milioni lo facevano in modo autonomo. Il volontariato ibrido, invece, riguardava circa un milione di persone, cioè il 21,7% del totale.

Rispetto al 2013, mentre i volontari nelle organizzazioni sono scesi dal 54,3% al 46,1% del totale e i volontari autonomi dal 37,6% al 32,2%, i volontari ibridi sono aumentati in modo significativo, passando dall'8,1% al 21,7% del totale.

Nel 2023 hanno svolto attività di volontariato il 6,6% degli uomini e il 5,8% delle donne in attività organizzate e il 4,8% dei primi e il 5,1% delle seconde in modo autonomo. I giovani (15-24 anni) impegnati in forme organizzate sono il 5,3% del totale di questa classe di età (-2,7% rispetto al 2013), mentre è il 2,9% di essi che si impegna in forme autonome (-1,4%). Per quanto riguarda le altre classi di età:

- Le persone di 45-64 anni svolgono attività di volontariato in forma organizzata (7,2%) più che in forma autonoma (5,9%);
- Le persone di 65 anni e più per il 6,2% nelle attività organizzate e per il 5,5% in quelle autonome;
- Le persone di 25-44 anni per il 4,8% nelle attività organizzate e per il 4,9% in quelle autonome.

I laureati sono la categoria maggiormente impegnata in attività volontarie (10,3% in forma organizzata, 7,9% in forma autonoma), mentre i pensionati sono attivi in modo organizzato per il 7,8% e in modo autonomo per il 5,2%. Le persone in cerca di occupazione sono impegnate rispettivamente per il 5,9% e per il 6%, mentre gli studenti per il 5,5% e per il 3,4%.

L'84% dei volontari rilevati nel 2023 era attivo da almeno un anno; il 15,4% invece da meno di un anno. Il tempo impiegato dai volontari era di 18 ore al mese, in maggiore misura per l'impegno organizzato (17 ore e

48 minuti) rispetto a quello diretto (11 ore). L'Istat registra che l'impegno degli studenti, calato in termini di numero di persone impegnate, è invece aumentato in termini di tempo dedicato. L'impegno dei volontari che combinano le due forme è pari a 28 ore e 50 minuti, sempre su base mensile.

1.2. Presenza nel territorio, campi di attività e destinatari

L'impegno dei volontari nel territorio conferma la presenza di un divario: nel Nord l'8,2% della popolazione con più di 15 anni svolge attività organizzate e il 6% aiuti diretti, mentre al Centro le due percentuali sono rispettivamente del 5,8% e del 4,9% e nel Mezzogiorno il 3,6% e il 3,4%. L'area territoriale che presenta il maggiore impegno volontario è il Nord-Est: 9,1% dei residenti svolge attività di volontariato organizzato, il 6,2% di impegno autonomo.

I principali campi di attività dei volontari del 2023 sono i seguenti:

- Attività ricreative e culturali, 23,9% del totale (+6,4% rispetto al 2013);
- Assistenza sociale e protezione civile, 22% (+7,7%);
- Attività religiose, 17,2% (-5,8%);
- Sanità, 15,1% (-1,3%);
- Ambiente, 5,1% (+1,7%);
- Istruzione e ricerca, 3,2% (n.d.);
- Sport, 3,2% (-1,9%).

Con riguardo alle forme di volontariato diretto, l'Istat registra che diminuisce il peso dell'aiuto rivolto ad amici, vicini e conoscenti, pur restando maggioritario, e cresce invece l'aiuto rivolto alla collettività, all'ambiente e al territorio (da 16,6% del 2013 al 31,3%), segno, secondo l'istituto di statistica, di un crescente orientamento dell'impegno verso cause collettive rispetto a quello orientato alle relazioni interpersonali. Sulla stessa linea cresce anche, benché di portata ridotta, l'impegno per lo sviluppo economico e la coesione sociale.

1.3. I volontari nella pandemia

La pandemia è stata, come è noto, una sfida per le attività di volontariato: da una parte per la crescente necessità di intervento ma dall'altra per le restrizioni a tale attività imposte dalla situazione di emergenza. Dallo studio dell'Istat risulta che il 2,6% delle persone ha cominciato a impegnarsi proprio durante la emergenza, mentre quasi tre quarti di esse erano già attive prima.

Durante la emergenza risultano essere stati particolarmente attivi gli studenti, i residenti nei comuni piccoli e i volontari del Nord-Est.

Circa la metà dei volontari a seguito della pandemia non ha cambiato il proprio impegno, mentre il 37,7% ha modificato il tempo dedicato a questa pratica nella maggioranza dei casi aumentandolo, soprattutto nell'attività autonoma. L'8,1% si è impegnato in modo più intermittente. Il 7% ha trasferito la propria attività in remoto.

Di particolare rilevanza il fatto che più di uno su cinque (26,4%) volontari del 2023 ha cominciato la propria attività dopo il 2020 ma per motivi diversi dalla pandemia stessa.

1.4. Il volontariato dei migranti

Tra i fenomeni connessi alle attività volontarie che sono ignorati o sottovalutati c'è anche il volontariato degli stranieri, intendendo in questo caso non tutte le persone con background migratorio, ma solo coloro che, non avendo lo status legale di cittadini italiani, vivono nel nostro Paese in modo regolare e stabile.

I dati desumibili dalla ricerca dell'Istat sulla vita quotidiana dicono che, nel 2022, il 3,3% (in termini assoluti circa 92.000 persone) degli stranieri sopra i 14 anni ha partecipato a riunioni di associazioni/gruppi di volontariato; e che il 4,6% di essi (in termini assoluti circa 128.000 stranieri) ha svolto attività gratuita per associazioni o gruppi di volontariato (Istat, AVQ, 2022). Si tratta di una quantità rilevante e per valutare la quale occorre ricordare che la percentuale di italiani che fanno le stesse cose è pari a circa il doppio (rispettivamente 6,6% e 8,5%).

Ma ciò che è in un certo senso più rilevante è che il fenomeno non è nuovo: nel 2019 aveva partecipato a riunioni di associazioni/gruppi di volontariato il 3,9% degli stranieri con più di 14 anni, mentre il 4,6% di essi aveva svolto attività gratuita per associazioni o gruppi di volontariato (Istat, AVQ, 2019). Esso, quindi, non è solo consistente, ma anche costante nel tempo.

Il fenomeno è stato rappresentato e documentato solo negli anni più recenti, in particolare grazie alla ricerca "I volontari inattesi", promossa da CSV.net e curata da Maurizio Ambrosini e Deborah Erminio (Ambrosini, Erminio, 2020). Essa ha avuto per oggetto le persone con background migratorio e non solo gli stranieri in senso legale, mentre i dati citati sopra riguardano solo questi ultimi. Le risposte al questionario diffuso nella rete dei Centri di servizio del volontariato e in altre organizzazioni hanno consentito di disegnare un profilo dei volontari con background migratorio: per il 59% donne, per il 52% laureati, per il 52% con cittadinanza italiana, per il 64% in Italia con la famiglia, per il 42% con occupazione stabile, per il 48,4% impegnati molto o abbastanza spesso¹.

1. <https://csvnet.it/component/content/article/144-notizie/3716-cosi-le-grandi-associazioni-incoraggiano-i-migranti-a-fare-volontariato?Itemid=893>, ultimo accesso 15/07/2024.

Va aggiunto che, dopo una controversia arrivata fino alla Corte costituzionale, il servizio civile universale è stato aperto anche ai giovani stranieri, benché vi siano ancora notevoli problemi di implementazione di questa misura. In ogni caso, nel 2023 3.483 giovani stranieri hanno fatto domanda per partecipare al servizio civile. Oltre il 90% di essi sono cittadini extracomunitari. 1.474 giovani con cittadinanza non italiana sono stati avviati al servizio civile, cioè meno della metà dei richiedenti².

La legge, inoltre, nel 2007 ha istituito un permesso di soggiorno per attività di volontariato svolte in Italia da stranieri tra i 20 e i 30 anni³. Non sono tuttavia disponibili dati sulla implementazione di questa previsione normativa. Infine, va ricordato che attività volontarie degli stranieri – anche di quelli in condizione di rifugiati – organizzati in gruppi e associazioni erano emerse nel corso della fase di emergenza pandemica (CIM, pp. 218-219).

1.5. Il volontariato digitale

Nel corso della emergenza pandemica è diventata rilevante una forma di volontariato che si svolge online. In realtà questo fenomeno esiste ed è diffuso da tempo e non è limitato a ciò che è stato sperimentato e attuato con successo in quella occasione. Purtroppo non esistono dati e informazioni comprensivi sulla sua consistenza. Tuttavia, il fenomeno può essere identificato in alcune sue caratteristiche distintive, in particolare nei tipi di attività che vengono svolti attraverso le infrastrutture esistenti.

Le attività di volontariato digitale sono le più varie. Esse vanno dal supporto a individui e istituzioni (come ad esempio le case di riposo) per implementare essenziali forme di comunicazione come le videoconferenze, all'intervento per la configurazione di sistemi domestici e per la condivisione dell'accesso a Internet per vicini che ne sono sprovvisti; dalla traduzione e trascrizione di pagine web, documenti, libri, articoli e report al tutoraggio di bambini e ragazzi per le attività scolastiche; dalla gestione degli account di social media per organizzazioni sociali e civiche alle forme di sostegno emotivo di persone in difficoltà.

Una crescente importanza nella promozione del volontariato digitale la rivestono le piattaforme di scambio di domanda e offerta di attività volontaria, già esistenti da tempo anche in Italia, che includono o sono dedicate completamente a iniziative volte a facilitarla. Tra i principali campi di intervento su cui si promuove il volontariato digitale c'è quello della cooperazione internazionale, dove si raccolgono disponibilità di volontari per

2. <https://www.politichegiovani.gov.it/servizio-civile/servizio-civile-in-cifre/relazione-al-parlamento/volontari/>, ultimo accesso 10/02/2025.

3. Decreti legislativi n. 154/2007 e n. 71/18.

svolgere funzioni di sviluppatori, creatori di contenuti, designer a sostegno di programmi di sviluppo⁴; quello del supporto a organizzazioni sociali in termini di fund raising, comunicazione, web design⁵; quello al sostegno di persone con disabilità, come ad esempio non vedenti o ipovedenti, per leggere documenti, fissare appuntamenti, aiutare nell'abbinamento di colori, controllare che le luci in casa siano accese, eseguire attività di tipo amministrativo⁶; quello di supporto a bambini e ragazzi a rischio di esclusione, ad esempio attraverso attività di tutoring online⁷; quello al sostegno di comunità di pazienti anche per lo sviluppo della medicina digitale⁸.

In questo contesto, si stanno diffondendo anche iniziative di formazione per i volontari digitali, promosse ad esempio da alcuni Centri di servizio del volontariato⁹.

1.6. *Il volontariato d'impresa*

Un altro fenomeno di trasformazione del volontariato è quello che coinvolge i dipendenti delle imprese private. Esso consiste nel fatto che questi enti prevedono la possibilità per i lavoratori di svolgere attività di volontariato per alcuni giorni o alcune ore l'anno, scegliendo un progetto di una organizzazione civica o sociale da sostenere o partecipando a eventuali iniziative promosse o supportate direttamente dalla impresa. Esso può in certi casi comportare la mobilitazione delle risorse di competenza proprie dell'impresa¹⁰, ma il nucleo del fenomeno è il concorso volontario dei dipendenti a cause di interesse sociale. Il volontariato d'impresa si può concretizzare anche nella promozione di raccolte fondi per cause proposte dai dipendenti o dalla impresa stessa, spesso con il meccanismo del *matching fund*.

Il fenomeno è già stato trattato nella ricerca precedente (CIM, p. 85), utilizzando i risultati di un rapporto che l'Osservatorio Socialis attraverso l'Istituto Ixè realizza periodicamente sulle politiche di responsabilità sociale delle imprese, intervistando i dirigenti di un campione di 400 aziende con più di 80 dipendenti, anche su questo tema. L'ultima rilevazione è del 2021

4. V. ad es. Skillando Digital Volunteering, <https://skillando.org>, o Ayni: <https://www.facebook.com/aynicooperazione>, ultimi accessi 4/10/2024.

5. V. ad es. HappyAngel, <https://www.happyangel.it>, ultimo accesso 4/10/2024.

6. V. ad es. Be My Eeyes, <https://www.bemyeyes.com/language/italian>, ultimo accesso 4/10/2024.

7. V. ad es. il progetto in merito di Save The Children, <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/volontariato-online-supportiamo-insieme-educazione-dei-bambini-dei-ragazzi>, ultimo accesso 4/10/2024.

8. V. ad es. <https://volontariodigitale.it>, ultimo accesso 4/10/2024.

9. V. ad es. <https://www.cesvop.org/volontari-digitali-community-2/>, ultimo accesso 4/10/2024.

10. V. ad es. <https://www.vdossier.it/2024/02/01/volontari-in-azienda-ore-lavoro-destinate-al-mondo-del-non-profit/>, ultimo accesso 10/09/2024

e può essere confrontata con quella del 2019. Secondo questa fonte nel 2021 il 15% delle aziende del campione ha offerto giornate di volontariato ai propri dipendenti, contro il 20% del 2019. Sempre nel 2021 il 19% delle imprese del campione aveva promosso raccolte di fondi all'interno dell'azienda, contro il 22% del 2019 (Osservatorio Socialis, 2022).

Va aggiunto che esistono altre rilevazioni, con campioni differenti e risultati molto diversi da quelli citati¹¹. Qui si è scelto di riferirsi alla ricerca già utilizzata in precedenza, dando la priorità alla possibilità di comparazione. Il fenomeno, tuttavia, resta largamente inesplorato, non solo per quanto concerne la dimensione quantitativa, ma anche – e soprattutto – per ciò che riguarda le concrete attività realizzate e i loro effetti.

2. Donazioni

Un altro modo di manifestare il senso di solidarietà e interdipendenza che è connesso con la identità societaria è quello delle donazioni, in denaro o in beni materiali. Per quanto riguarda quelle in denaro, esse hanno luogo o in modo autonomo per organizzazioni o cause specifiche, oppure attraverso meccanismi fiscali come il cinque per mille. Per la prima di queste due modalità si possono prendere in considerazione le donazioni fatte in occasione di emergenze.

2.1. Solidarietà nelle emergenze

Esiste una consolidata abitudine in Italia a donare denaro quando si verifica una emergenza, derivante da calamità o da catastrofi, o ancora nel caso in cui una questione diventi prioritaria nella coscienza comune a causa di un evento o di un fatto di cronaca particolarmente rilevante. Su questo tipo di donazioni sono impossibili comparazioni con il periodo pre-Covid giacché ogni emergenza fa storia a sé. Né è il caso di prendere in considerazione ciò che è avvenuto durante la pandemia per il fatto di essere, per così dire, fuori scala.

Sono però significativi dati che riguardano fatti successivi. Quelli relativi all'alluvione in Emilia-Romagna del 2023 (2-17 maggio) sono particolarmente rilevanti. In quella occasione la raccolta di fondi avviata dalla Regione ha superato i 52 milioni di euro.

Il dato più rimarchevole, tuttavia, è la composizione di queste donazioni. Nella figura 6.1 esse sono visualizzate per valore delle donazioni stesse e per il numero di donatori per ciascuna categoria.

11. V. ad es. Sodalitas, GfK Italia, 2018; Caltabiano, 2024; e <https://www.vita.it/volontariato-dimpresa-solo-per-cinque-aziende-su-100/>, ultimo accesso 10/09/2024.

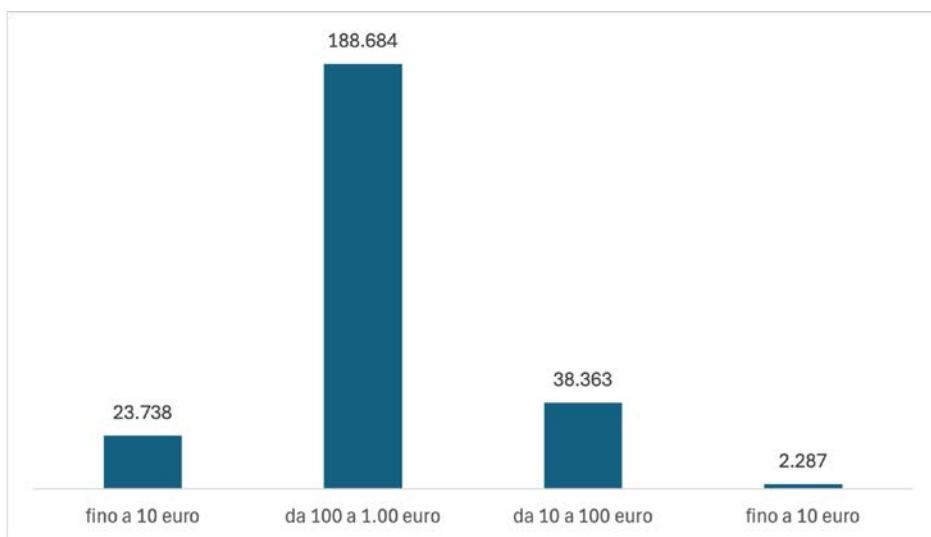


Figura 6.1 – Alluvione dell’Emilia-Romagna (maggio 2023), valore delle donazioni e numero di donatori per categoria di valore della donazione al 27/11/2023

Fonte: elaborazione da <https://www.regione.emilia-romagna.it/alluvione/rendiconto-donazioni>, ultimo accesso 20/12/2024.

Come è facile notare, il 74,4% delle 253.072 persone ha donato tra il maggio e il novembre 2023 da 10 a 100 euro, e il 9,4% fino a 10 euro. Questi dati, insomma, mostrano un’attitudine a venire in soccorso in occasione di emergenze che è diffusa e che, con ogni evidenza, non riguarda solamente individui particolarmente benestanti.

2.2. Cinque per mille

Il meccanismo del cinque per mille (la possibilità di devolvere il 5 per mille dell’Irpef a enti di utilità sociale, ad alcune istituzioni pubbliche o per alcune specifiche finalizzazioni, fino a un tetto di circa 500 milioni di euro annui) è una misura ormai consolidata nella vita pubblica italiana. Nel 2022 questo tetto è stato raggiunto e ha riguardato:

- 50.301 organizzazioni civiche e sociali che hanno ricevuto più di 324 milioni di euro;
- 105 enti di ricerca sanitaria che hanno ricevuto circa 81 milioni di euro;
- 427 enti di ricerca scientifica che hanno ricevuto 68 milioni di euro
- 160 enti impegnati nella tutela dei beni culturali e paesaggistici che hanno ricevuto 2,3 milioni;
- 24 enti gestori di aree protette che hanno ricevuto 814mila euro;
- 7.906 Comuni che hanno ricevuto più di 16 milioni di euro;

- 12.571 associazioni sportive dilettantistiche che hanno ricevuto 17,4 milioni di euro¹².

Nel 2022 ha indicato una preferenza per il suo cinque per mille il 39,8% dei contribuenti, quasi 16 milioni e 530mila persone, con un aumento rispetto al 2020 (+316mila circa).

Per quanto riguarda le organizzazioni sociali e civiche, va rilevato che molte delle dichiarazioni si indirizzavano (per disattenzione, abitudine o mancata informazione) a enti esclusi dal cinque per mille in quanto non iscritti al Registro unico del terzo settore, entrato in vigore proprio nel 2022 e al quale molte organizzazioni avevano deciso di non iscriversi o non si erano ancora iscritte. In ogni caso, come nella ricerca precedente (CIM, pp. 86-87), sono state selezionate le prime 200 organizzazioni e nella tabella 6.1 viene fornito un dato sintetico riferito al campo di azione (o alla causa sposata): numero di organizzazioni, numero di scelte dei contribuenti rivolte a una specifica organizzazione, importo delle scelte in euro, confronto 2022-2017 (l'anno utilizzato nella ricerca precedente).

Causa	N. di organizzazioni		N. di scelte		Importo delle scelte, €	
	2017	2022	2017	2022	2017	2022
Salute	104	95	4.349.439	4.164.931	129.192.537	132.729.591
Esclusione sociale e povertà	13	25	107.386	307.419	2.575.625	8.305.827
Solidarietà internazionale	18	17	719.729	632.176	25.730.341	24.573.434
Ambiente e protezione degli animali	11	15	252.243	312.102	8.189.793	10.191.288
Infanzia e adolescenza	7	9	341.586	328.619	12.060.851	12.443.623
Disabilità	5	8	259.169	372.376	7.892.977	11.515.593
Diritti dei consumatori	6	8	145.131	158.931	2.396.743	2.613.744
Terza età	5	5	200.025	216.691	3.248.240	3.789.726
Legalità, diritti umani, informazione	4	5	55.859	54.064	2.114.653	2.076.598
Altro	27	13	684.929	388.975	16.237.751	8.532.452
TOTALE	200	200	7.115.496	6.936.284	209.639.511	216.771.875

Tabella 6.1 – Campi di azione delle prime 200 organizzazioni civiche e sociali in termini di numero di scelte dei contribuenti per la devoluzione del 5 per mille a specifiche organizzazioni, confronto 2022-2017*

Fonte: elaborazione da Agenzia delle Entrate, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/enti-del-terzo-settore-e-onlus-23>, ultimo accesso 10/09/2024, e CIM, p. 87.

* Non sono state inserite le scelte generiche e la ripartizione degli importi inferiori a 100 euro

12. <https://www.vita.it/5-per-mille-2022-ecco-gli-elenchi-dei-beneficiari/>, ultimo accesso 10/07/2024.

Come si può notare osservando questa tabella, tra il 2017 e il 2022 le scelte dei contribuenti per sostenere le organizzazioni impegnate nella lotta alla esclusione sociale e alla povertà sono triplicate; quelle riguardanti la disabilità e la protezione dell'ambiente hanno avuto un incremento molto significativo, mentre quelle per le organizzazioni impegnate sotto la voce "Altro" si sono dimezzate. Dall'altra parte, sono diminuite le scelte di sostegno all'impegno per la solidarietà internazionale, per infanzia e adolescenza e per la salute, in nessun caso in termini particolarmente rilevanti.

2.3. *Donazione di beni*

Come si è già accennato, le donazioni non sono solo in denaro ma anche in beni. Le più diffuse sono probabilmente quelle della raccolta capillare di indumenti usati, promosse dalla Caritas e da altre organizzazioni, su cui non sono disponibili informazioni generali. A proposito della donazione di beni tuttavia esistono dati sulle raccolte di cibo promosse dalla Fondazione Banco alimentare e da altre *food bank* e indirizzate a servizi di mensa gestiti da organizzazioni civiche e sociali. Secondo la Fondazione, tra il 2019 e il 2023 la quantità di alimenti raccolti è passata da 75.335 a 119.138 tonnellate, mentre il numero di persone che sono state aiutate grazie a queste donazioni sono passate da 1,4 a 1,8 milioni¹³.

Le *food bank* sono sostenute in modo sostanziale dalla intera filiera del settore alimentare, dalla produzione alla distribuzione. Tuttavia è rilevante anche un'attività dei cittadini in merito. È in particolare il caso della Giornata nazionale della colletta alimentare, che durante l'emergenza sanitaria è stata attuata creando delle card acquistabili online o nei 6.000 punti vendita aderenti, il cui valore (pari a 4.189.086 euro) è stato convertito in prodotti alimentari non deperibili e consegnati alle organizzazioni supportate dal Banco alimentare. Tornati alle pratiche consuete, mentre nel 2019 erano state raccolte 8.082 tonnellate di prodotti grazie alla partecipazione di 4,5 milioni di persone, nel 2023 la raccolta è diminuita (7.650 tonnellate), ma è aumentato il numero dei cittadini che vi hanno partecipato (5 milioni).

Una iniziativa del tutto analoga è organizzata anche con riguardo alla raccolta di farmaci attraverso il Banco farmaceutico, la cui attività di raccolta si esplica attraverso la Giornata di raccolta del farmaco, il recupero di farmaci validi e le donazioni aziendali. Nei primi due casi sono i cittadini che possono donare direttamente farmaci (Banco farmaceutico, 2023). I dati di sintesi relativi al periodo 2019-2024 sono presentati nella tabella 6.2.

13. Informazioni fornite dalla Fondazione Banco alimentare.

	Confezioni di farmaci raccolte	Individui	Farmacie
2019	> 420.000	20.000	4.488
2020	> 541.000	> 22.000	4.945
2021	468.000	> 14.000	4.869
2022	485.000	> 14.000	4.889
2023	598.178	> 25.000	5.628
2024	> 600.000	25.000	5.689

Tabella 6.2 – Numero di confezioni di farmaci raccolte dal Banco farmaceutico attraverso donazioni di individui e farmacie, anni 2019-2024, v.a.

Fonte: <https://www.bancofarmaceutico.org/>, ultimo accesso 16/05/2024.

Dai dati della Giornata di raccolta del farmaco riportati nella tabella emerge come rispetto al 2019 vi sia stato un aumento delle donazioni di confezioni di farmaci da parte dei cittadini, che ha toccato il punto massimo nel 2024. Stesso andamento per i volontari e le farmacie coinvolti, che dopo una diminuzione a partire dal secondo anno di pandemia, hanno avuto un recupero nel biennio 2023-2024 assestandosi ad un livello superiore rispetto a quello pre-pandemia.

Il fenomeno, poco noto, ha tuttavia una consistenza in termini di mobilitazione delle persone e di risorse messe a disposizione che non è il caso di sottovalutare.

3. Solidarietà internazionale

3.1. Sostegno alla cooperazione allo sviluppo

Per documentare il fenomeno della solidarietà internazionale – un aspetto sempre più rilevante nelle relazioni di interdipendenza che caratterizzano le trasformazioni della cittadinanza – nella ricerca precedente erano stati utilizzati i dati forniti dal rapporto di Agire (CIM, p. 88). Questo rapporto risulta non replicato, mentre si può utilizzare l'indagine condotta dall'Istituto italiano della donazione sull'andamento delle raccolte fondi per organizzazioni civiche e sociali. Secondo questa fonte, la cooperazione e la solidarietà internazionale rappresentano nel 2023 il terzo ambito di intervento, dopo quello sanitario e quello dell'assistenza sociale e della protezione civile, tra le cause sostenute dai cittadini con le proprie donazioni (Istituto italiano della donazione, Osservatorio sul dono, 2024).

Il rapporto indica un aumento nel 2022 rispetto all'anno precedente delle donazioni in denaro informali (quelle che non sono effettuate tramite le organizzazioni), sia per gli aiuti umanitari (15% 2022; 11% 2021), sia per la

lotta contro la povertà nel mondo (14% 2022; 9% 2021), coprendo in questo modo entrambe le principali strategie di cooperazione internazionale promosse dalle organizzazioni non governative: intervento nell'emergenza, sostegno allo sviluppo.

Un'altra fonte di dati e informazioni è quella di Open cooperazione, dalla quale emerge una crescita economica costante, dal 2019 al 2023, della attività di cooperazione internazionale delle organizzazioni non governative, con una certa stabilità anche per quel che riguarda la tipologia delle entrate (fondi pubblici 60%; fondi privati 40%).

Nel 2023 la componente relativa ai fondi privati ha avuto un incremento rispetto al periodo pre-pandemia (2019); ciò non soltanto in termini di donazioni liberali individuali, ma anche con riguardo alle donazioni o partnership con aziende e fondazioni. Questa progressione, con riferimento ai donatori individuali, è visualizzata nella figura 6.2

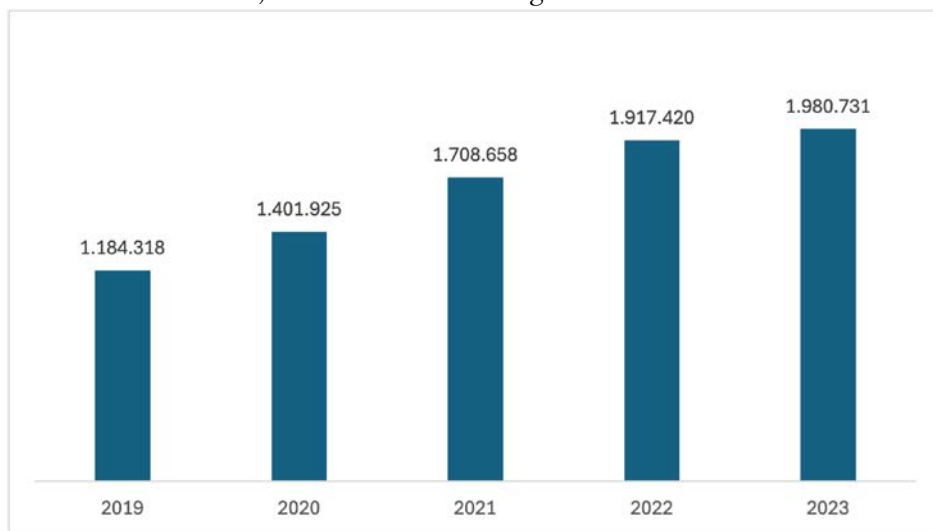


Figura 6.2 – Numero di donatori individuali per l'attività di cooperazione delle organizzazioni non governative, 2019-2023, v.a.

Fonte: Elaborazione da <https://www.open-cooperazione.it/web/>, ultimo accesso 10/12/2024.

È da sottolineare che questo incremento del supporto degli individui tramite erogazioni liberali concorre a bilanciare la diminuzione dei contributi provenienti dal cinque per mille e dalle confessioni religiose.

3.2. Valore del commercio equo e solidale

La presenza del commercio equo e solidale è ormai consolidata nel nostro Paese, sia sotto la veste della commercializzazione di prodotti di cui è certificato il rispetto nel processo produttivo di diritti dei lavoratori, diritti

umani e sostenibilità ambientale, attraverso marchi ad hoc il più noto dei quali è Fairtrade¹⁴; sia attraverso punti vendita dedicati esclusivamente al commercio equo e solidale, come nel caso della rete Equogarantito, un consorzio di importatori, produttori italiani e commercianti¹⁵.

I punti vendita (che includono i supermercati) che commercializzano prodotti a marchio Fairtrade provenienti dalle comunità dei Paesi in via di sviluppo nel 2023 erano in Italia 29.000, in aumento di circa 1.000 unità rispetto al 2018 (Fairtrade Italia, 2024). Nel 2023, la spesa degli italiani per prodotti che contengono almeno un ingrediente Fairtrade è pari a 518 milioni di euro¹⁶. I principali prodotti commercializzati con questo marchio sono banane, cacao, fiori (steli), zucchero, cotone, caffè e provengono principalmente da Africa e America Latina.

Per quanto riguarda i punti vendita specificamente dedicati alla economia solidale che comprende anche, ad esempio, prodotti biologici locali, prodotti di cooperative sociali e di artigiani o libri sul tema, ma che devono avere una prevalenza di prodotti del commercio equo e solidale, dai rapporti annuali di Equogarantito e in particolare da quello relativo al 2021 si possono trarre dati e informazioni utili. In particolare:

- La esistenza di 170 botteghe o punti vendita del commercio equo e solidale presenti in 12 regioni;
- Il coinvolgimento di quasi 4.000 volontari;
- La occupazione di circa 500 persone nei negozi.

Nel 2022 i ricavi dell'attività commerciale sono stati pari a 69.300.000 euro, di cui il 78% derivante dalla vendita di prodotti del commercio equo e solidale; nel 2019 invece essi erano stati pari a 65 milioni di euro, di cui l'83% derivanti dal commercio equo e solidale. Nel 2019 i punti vendita erano 180 contro i 171 del 2022 (Equogarantito, 2023; 2024).

4. Fiducia

Un fattore di grande rilevanza nel contesto della identità societaria, cioè del senso di comunanza e interdipendenza che lega i membri della comunità civica tra loro e con le istituzioni che li rappresentano, è la fiducia, intesa come certezza della (o “scommessa” sulla) prevedibilità dei comportamenti di una persona o di una organizzazione o istituzione. Il tema, specialmente nel corso della emergenza pandemica, ha assunto una notevole importanza.

14. <https://fairtrade.net/it-it.html>.

15. <https://www.equogarantito.org/commercio-equo-solidale-mondo-italia/>.

16. E. Sgambato, “Commercio equo e solidale, gli italiani spendono 518 milioni in prodotti Fairtrade”, in *Il Sole 24 Ore*, 7/06/2024.

Nella ricerca precedente (CIM, pp. 88-92) l'attenzione era stata rivolta alle due fondamentali dimensioni della fiducia orizzontale (tra i cittadini) e verticale (dei cittadini nei confronti delle istituzioni statuali). In considerazione di quanto avvenuto durante la pandemia, è parso opportuno aggiungere i temi della fiducia nella scienza e nei media vecchi e nuovi.

La rilevazione del grado di fiducia presente in una comunità o un gruppo sociale è tutt'altro che semplice, in quanto la domanda usuale, "Hai fiduci in ...?" non fornisce necessariamente risposte attendibili o complete, perché la fiducia – come in generale la identità – si costruisce e si manifesta anche in comportamenti e non solo in atteggiamenti. Anche per questa ragione sono stati introdotti in questa parte della ricerca alcuni elementi fattuali. Essi vanno tenuti in conto anche perché non c'è una relazione diretta, né necessariamente una coerenza, tra la dimensione cognitiva e quella operativa della identità, come mostra in particolare il tema della sicurezza (materiale e percepita).

4.1. *Fiducia verso gli altri*

Il rapporto annuale dell'Istat sul benessere equo e sostenibile mette a disposizione dati che possono essere considerati indicatori di fiducia verso gli altri. Si tratta della fiducia generalizzata ("Gran parte della gente è degna di fiducia") e dell'aver persone su cui contare. I dati, che coprono tutto il periodo che parte dal 2019, attraversano la emergenza pandemica e arrivano fino al 2023, sono presentati nella tabella 6.3

	2019	2020	2021	2022	2023
Fiducia generalizzata	23,9	23,7	25,5	24,3	24,8
Persone su cui contare	81,5	81,3	80,4	81,0	83,9

Tabella 6.3 – Indicatori di fiducia orizzontale, anni 2019-2023,
Fonte: *elaborazione da Istat (2021a; 2022b; 2023b; 2024f).*

Come si può facilmente constatare, tra il periodo precedente e quello seguente la emergenza pandemica gli indicatori più direttamente connessi alla fiducia hanno visto un incremento.

Un fenomeno rilevante per la fiducia orizzontale, già utilizzato nella precedente ricerca, è quello del crowdfunding (CIM, p. 90). Si tratta, come è noto, di una raccolta di denaro da un alto numero di persone attraverso piattaforme online per finanziare progetti innovativi, di rilevanza sociale o imprenditoriale. La connessione con la fiducia orizzontale sta nel sistema di coinvolgimento di cerchie sempre più larghe di persone che decidono di investire in un progetto da realizzare: più le cerchie si allargano, più il denaro viene investito sulla base della fiducia generalizzata.

Esistono diversi tipi di crowdfunding: equity, lending, reward, donation, real estate. Ma ciò che qui interessa è il fatto che molte persone investono piccole entità di denaro per progetti imprenditoriali o sociali. Proprio su questo punto c'è la maggiore scarsità di informazioni. Possono nondimeno essere fatti al riguardo alcuni esempi. La piattaforma *produzionidalbasso*, nata nel 2006, ha raccolto più di 31 milioni di euro per finanziare più di 10.300 progetti e ha 505mila utenti registrati nella sua piattaforma, messa a disposizione di progetti di utilità sociale¹⁷. La piattaforma Eppela nel 2024 ha raccolto più di 2 milioni di euro da 16mila donatori, anche in questo caso per progetti di utilità sociale¹⁸. Infine, si può menzionare il rapporto 2025 sul crowdfunding realizzato dal Politecnico di Milano, nel quale è presente un focus sui sottoscrittori di un campione di 258 campagne concluse con successo nel 2023 e nel 2024. Esse hanno avuto quasi 13mila persone fisiche che hanno investito nei progetti. Di queste, il 14,6% hanno investito fino a 500 euro, il 15,8% tra 500 e 1000 e il 39,7% tra 1.000 e 5.000 (Politecnico di Milano, 2025).

Nel contesto della fiducia orizzontale non si può ignorare il fenomeno dei discorsi d'odio, o *hate speech*. Il tema è tutt'altro che semplice da trattare, sia per la incertezza nella sua definizione che accompagna le policy atte a contrastarlo, sia per la nota difficoltà di accedere ai dati in un ambiente, quello di Internet, in continua trasformazione e organizzato in base a esigenze di marketing e non di informazione.

Occorre in ogni caso tenere presente la distinzione tra messaggio dai contenuti offensivi e discriminatori verso specifici gruppi sociali o verso singoli in quanto appartenenti a tali gruppi, e il discorso d'odio, funzionale a "fomentare, promuovere o incoraggiare ... la denigrazione, l'odio o la diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo" (ECRI, 2016). Gli *hate speech* sono in sostanza incitamenti all'odio: ed è di questo che è il caso di occuparsi, utilizzando le informazioni prodotte da Amnesty International sull'odio online.

Nel suo ultimo rapporto la organizzazione mette al centro dell'attenzione le azioni comunicative che colpiscono la espressione del dissenso da parte dei cittadini. Tra il 2019 e il 2023 i contenuti offensivi e discriminatori su questo tema sono passati dall'11,5% al 15,4% dei messaggi inseriti nel campione, mentre i discorsi d'odio nel 2023 risultavano essere il 3,4% del totale di messaggi analizzati. Le manifestazioni di dissenso su cui vengono indirizzati messaggi offensivi e discriminatori e discorsi d'odio riguardano principalmente i Rom, gli immigrati, le donne, la comunità LGBTQIA+, le minoranze religiose, i movimenti per la giustizia climatica. La percentuale

17. www.produzionidalbasso.com, ultimo accesso 30/03/2025.

18. <https://www.eppela.com>, ultimo accesso 25/06/2025.

di discorsi d'odio è, per la verità, relativamente modesta, specialmente in comparazione con la rappresentazione corrente circa l'ambiente di Internet, ma certo non può essere ignorata (Amnesty International, 2024).

Non può, infine, essere sottovalutato il fatto che a innescare la comunicazione offensiva e discriminatoria e i discorsi d'odio sono spesso i media mainstream (telegiornali e quotidiani) e leader politici, come il già citato rapporto di Amnesty International documenta puntualmente.

4.2. *Fiducia verso le istituzioni*

Per quanto concerne la fiducia verticale, cioè verso le istituzioni e i loro attori, al di là delle risultanze dei singoli sondaggi realizzati su questo tema con metodologie differenti e proposti nella ricerca precedente (CIM, p. 91), in generale si può rilevare che, in continuità con il passato, il Presidente della Repubblica e le forze dell'ordine godono del più alto livello di fiducia pubblica. All'estremo opposto, cioè in fondo alla graduatoria, si trovano Parlamento e partiti, mentre in una posizione intermedia ci sono magistratura ed enti regionali e locali.

Va comunque registrato che, nel suo complesso, il sistema istituzionale gode della fiducia di meno della metà degli italiani, come mostra la figura 6.3 pubblicata dall'ASviS nel suo ultimo rapporto (ASviS, 2023), che riguarda la percentuale di cittadini che esprimono fiducia nelle istituzioni.

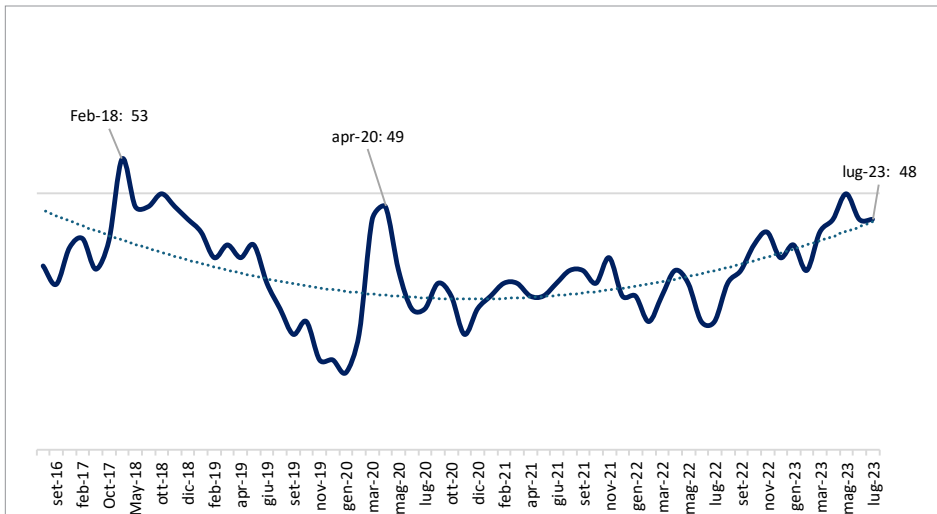


Figura 6.3 – Fiducia dei cittadini nelle istituzioni nel loro complesso, luglio 2016-luglio 2023, % di persone che hanno risposto con punteggi da 6 a 10 su scala 0-10.

Fonte: ASviS (2023).

Al fine di mostrare che, nel trattare temi connessi con la identità societaria, è il caso di guardare i comportamenti e non solo gli atteggiamenti, si può utilmente considerare il caso della sicurezza. Come si è ricordato, il grado di fiducia nelle forze dell'ordine è massimo. Si tratta di una tendenza consolidata e persistente nel tempo. Tuttavia, dai dati forniti dal Ministero dell'Interno ed elaborati da Eurispes (Eurispes, 2023), risulta che il 56,2% dei cittadini che hanno subito un reato non ha sporto denuncia. Di questi, il 28% non lo ha fatto perché non ha subito danni gravi, ma il 19,2% perché ha deciso di risolvere la questione in un altro modo, il 15,5% perché non crede di poter ottenere giustizia, il 12,1% per il costo delle spese legali, l'11,7% per timore di subire ritorsioni e il 10,5% per mancanza di fiducia nelle forze dell'ordine. A conferma di questi dati va aggiunto che, nel 2020, in Italia operavano 1.745 imprese della sicurezza privata con 76.203 lavoratori. L'aumento di questo tipo di imprese rispetto al 2015 era stato del 16,2%, degli addetti del 22,8% (Censis, 2021a).

Anche sul versante degli atteggiamenti, tuttavia, la situazione è più complessa di quanto si potrebbe immaginare. Un caso da menzionare, già rilevato nella ricerca precedente (CIM, p. 90), è quello dello scarto tra la percezione della sicurezza in Italia e nella propria zona di residenza. Tale scarto è rilevabile dalla seguente figura 6.4

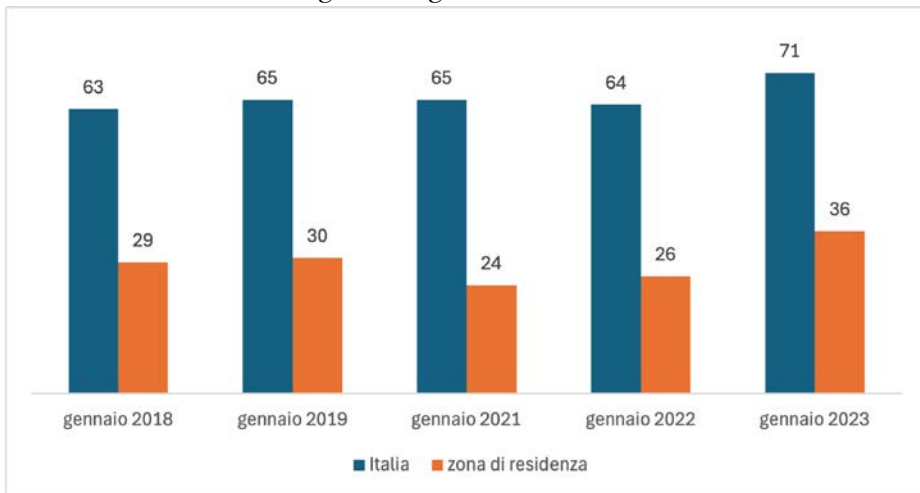


Figura 6.4 – Giudizi sull'incremento della criminalità in Italia e nel proprio luogo di residenza rispetto a 5 anni prima, 2018-2023, %

Fonte: Elaborazione da Osservatorio Europeo sulla Sicurezza (2023).

Come si può facilmente osservare, il livello di criminalità percepita nel proprio luogo di residenza è costantemente pari alla metà circa di quanto non avvenga in generale. Va notato anche che tra il 2019 e il 2023 tale percezione è aumentata in entrambi i casi.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra percezioni e realtà materiale della sicurezza nella dimensione di prossimità, è utile riportare i dati contenuti nel rapporto BES del 2023 (tabella 6.4). Al di là del fatto che la tendenza in questo caso risulta essere quella di un miglioramento, è da notare la modesta quota di persone che dichiara di avere assistito ad atti illegali nella zona in cui abita.

	2019	2023	Scarto 2023-2019
Quota di persone di 14 anni e più che si dichiarano molto o abbastanza sicure quando camminano al buio da sole nella zona in cui vivono	57,7	62,0	+4,3
Quota di popolazione che dichiara di aver visto nella zona in cui abita persone che si drogano o spacciano droga, prostitute in cerca di clienti o atti di vandalismo contro il bene pubblico	8,3	6,8	-1,5
Quota di famiglie che affermano che la zona in cui vivono è molto o abbastanza a rischio di criminalità	25,6	23,3	-2,3

Tabella 6.4 – Percezioni ed esperienze relative alla sicurezza della propria zona di residenza, confronto 2019-2023, %

Fonte: Istat (2024f).

La materia della sicurezza come indicatore di fiducia, dunque, deve essere considerata alla luce sia dei diversi approcci metodologici, sia dello scarto tra la situazione generale e quella del proprio territorio, sia, infine, della differenza tra senso di sicurezza e occorrenza di reali fattori di insicurezza nel proprio ambiente.

4.3. *Fiducia nella scienza*

Il tema della fiducia nella scienza è venuto in primo piano nel corso della emergenza pandemica. Non si tratta certo di una questione nuova. Essa oltretutto rientra in un fenomeno sociale più ampio, quello dei “movimenti del diniego”, a cui si accennerà più avanti. Ma è indubbio che la gestione della pandemia ha dovuto fare i conti con la disponibilità dei cittadini a dare credito alle indicazioni della comunità scientifica, sulla base delle quali venivano definite le politiche dell'emergenza.

Quello che in questa sede è rilevante, tuttavia, è quale sia il grado di fiducia che i cittadini in Italia hanno oggi nei confronti della scienza e degli scienziati. A questo fine, specialmente in un caso del genere, occorrerebbero dati e informazioni riguardanti il periodo successivo alla fine della emergenza. Quelli disponibili, invece, sono a cavallo tra emergenza e post-pandemia. Ma si è ritenuto di poterli utilizzare.

Da una ricerca dell'Osservatorio scienza tecnologia e società risulta che il 91,1% dei cittadini ha fiducia nella scienza in generale, l'88,9% negli scienziati, l'86,8% nelle istituzioni di ricerca, il 43,2% negli esperti che intervengono nei media (Pellegrini, Rubin, 2023). Confermano questo dato, di un consistente ammontare di fiducia nella scienza e negli scienziati (salvo il caso della presenza sui media), l'Istat (2022b), secondo il quale il 52,9% dei cittadini assegna loro un voto pari o superiore a 8 su una scala 0-10, e Ipsos (2022a) che rileva come gli scienziati siano la figura professionale che gode del più alto livello di fiducia, pari al 56%.

Tuttavia l'indicatore forse più rilevante della fiducia nella scienza dopo la emergenza Covid-19 è quello delle vaccinazioni proprio perché esse durante la pandemia sono state un'arena di conflitto con al centro la fiducia nella scienza; o, come è stato detto con più efficacia, "una sorta di referendum sulla scienza e il suo valore"¹⁹. Secondo il Ministero della Salute, a settembre 2023 oltre 49 milioni di persone (92% della popolazione over 12) avevano ricevuto almeno la prima dose di vaccino anti-Covid, mentre oltre 48 milioni (90% della popolazione over 12) avevano completato il ciclo vaccinale²⁰. Malgrado il carattere coercitivo di alcune misure relative ai vaccini, il dato appare rilevante.

Come già accennato, la questione della fiducia nella scienza è parte di un più ampio fenomeno, quello definito dei "movimenti del diniego", caratterizzati dal negazionismo e dal ricorso a teorie del complotto per spiegare situazioni di crisi o di incertezza. Nel rilevare il quale, però, si mescolano spesso elementi surreali come quello della presunta sostituzione etnica ed elementi di normale, fisiologico, scetticismo, ad esempio sulla concentrazione di poteri o sulla inefficienza dell'amministrazione pubblica nella messa in opera di politiche (per un esempio di questa confusione, v. Censis, 2021b). In ogni caso, per riportare il fenomeno alle sue dimensioni, va sottolineato che secondo diverse fonti (ad es. Istituto Cattaneo, 2021) la percentuale di italiani che durante la pandemia ritenevano che il Coronavirus fosse una bufala si aggirava attorno al 5% del totale. Ciò consente di dare il giusto peso a opinioni e atteggiamenti che nell'ambiente mediatico sono spesso rappresentate come estremamente diffuse.

4.4. *Fiducia nei media*

Strettamente legato al tema della fiducia nella scienza c'è quello che riguarda i media. Come si è visto sopra, lo stesso grado di fiducia negli scien-

19. Così il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel suo intervento alla cerimonia di inaugurazione dell'Anno Accademico 2021-2022 della Sapienza Università di Roma, il 22/11/2021, <https://www.quirinale.it/elementi/61194>, ultimo accesso 20/05/2023.

20. <https://www.governo.it/it/cscovid19/report-vaccini/>, ultimo accesso 10/05/2024.

ziati cambia in modo sostanziale nel caso in cui essi diventino parte del sistema mediale. Circa la fiducia nei media si possono utilizzare i dati prodotti periodicamente da Eurobarometro. Nel 2019 la quota di italiani che tendevano a dare fiducia ai mass-media era del 26% (media EU27 21%). Nel 2023, invece, questa percentuale era salita al 38% (EU 39%) (European Commission, 2019; 2023a).

Per quanto riguarda la fiducia espressa su specifici media, vecchi e nuovi, purtroppo dal 2019 a oggi le rilevazioni di Eurobarometro su questo tema sono state modificate, per cui non è possibile fare una comparazione puntuale. Visualizzare insieme i dati 2019 e 2023, tuttavia, può almeno in parte ovviare a questo problema. È quello che si può osservare nella tabella 6.5.

2019			2023		
ha fiducia in	IT	UE27	ha fiducia in	IT	UE
Radio	55	59	TV e stazioni radio pubbliche	45	48
Televisione	51	50	TV e stazioni radio private	28	29
Stampa	51	51	Stampa scritta (anche online)	39	38
Internet	40	34	Altre piattaforme di news online	16	12
Social network	26	21	Piattaforme video online	13	14
			Persone seguite nei social	13	16
			Influencer nei social medi	10	9

Tabella 6.5 – Persone che ritengono degni di fiducia diversi media, confronto Italia-media UE, anni 2019 e 2023, %

Fonte: *European Commission (2019; 2023a)*.

Al netto della differente organizzazione della materia, si può constatare che nella maggior parte dei casi lo scarto tra giudizi degli italiani e media europea non è particolarmente accentuato. In sintesi risulta che i media tradizionali beneficiano di un grado di fiducia pubblica molto maggiore di quanto accade per i mezzi di informazione sul web. Peraltro, la fiducia per la informazione che ha luogo nell'ambiente digitale è decisamente scesa tra prima e dopo la pandemia.

VII. I luoghi della identità e l'apprendimento della cittadinanza

Sommario: 1. I luoghi della identità: legami con il territorio; rilevanza sociale dei luoghi; cura degli spazi pubblici; relazioni di prossimità e reti di relazioni; 2. L'apprendimento della cittadinanza: il ruolo della famiglia, della scuola e del lavoro; gli effetti della educazione civica nelle scuole; le iniziative politiche e sociali di formazione alla cittadinanza; il servizio civile; le iniziative di formazione alla dimensione digitale della cittadinanza.

Un altro elemento che caratterizza l'identità societaria è il fatto che la cittadinanza non è astratta e generale, ma sempre situata nel tempo, nello spazio e nella condizione materiale e cognitiva delle persone. Le trasformazioni in corso nel modello ereditato dal '900 hanno messo in discussione l'idea che la identità dei cittadini coincida senza residui con il perimetro del territorio dello Stato. In questo contesto, la costruzione della cittadinanza avviene anche nella trasformazione di “spazi” in “luoghi”, grazie al fatto che essi vengono costruiti socialmente e riempiti di significati sociali, di relazioni, di pratiche comuni anche conflittuali. C'è quindi una stretta relazione tra il territorio e la costruzione della identità societaria. Inoltre, poiché in un certo senso cittadini non si nasce ma si diventa, come tutte le istituzioni anche la cittadinanza si apprende sotto la veste di norme legali e sociali, di elementi culturali e simbolici, di pratiche e consuetudini che favoriscono il senso di appartenenza alla comunità civica. In questa sezione viene proposto un quadro – non esaustivo sia per l'ampiezza della materia che per la indisponibilità di molte informazioni – dei fenomeni connessi all'apprendimento della cittadinanza in Italia. È a questi due aspetti, quello dei luoghi e quello dell'apprendimento, che è dedicato questo capitolo.

1. I luoghi della identità

1.1. Legami con il territorio

Ci sono diversi fenomeni che rendono visibile la centralità della dimensione locale per la costruzione della identità societaria. Uno di questi è la *partecipazione ad attività comuni nel territorio*. Secondo la rilevazione annuale condotta da LaPolis, nel novembre 2022 la situazione è quella messa in evidenza nella figura 7.1

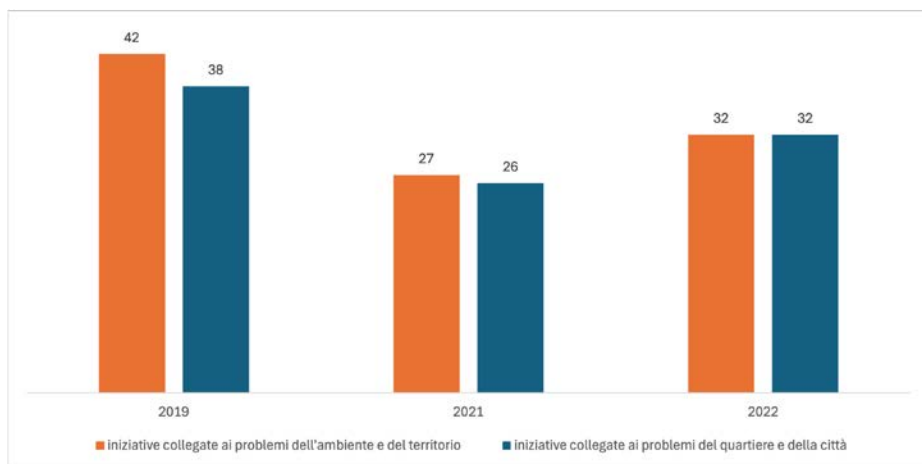


Figura 7.1 – Percentuale di persone che hanno partecipato almeno una volta nell’ultimo anno ad attività riguardanti il proprio territorio, confronto 2019-2021-2022, %

Fonte: elaborazione da LaPolis (2022).

Da questa figura si conferma una decisa flessione nel 2021 – evidentemente collegata alle restrizioni imposte dalla emergenza pandemica – e una ripresa a partire dal 2022. Si tratta di una tendenza ricorrente in diversi fenomeni oggetto di questa ricerca.

Un altro fenomeno è quello dell’*appartenenza dei cittadini a gruppi online* o chat che hanno per oggetto il proprio territorio di residenza. Secondo la ricerca di Fondaca per il progetto FRES del 2024, il 44,2% dei cittadini del campione fa parte di un gruppo o chat che si occupa di questioni di zona. Il 9,3% di queste persone si è iscritto a tali gruppi durante la pandemia e il 5,8% successivamente (Fondaca, Idos, 2025).

Un altro fenomeno che merita attenzione è quello di *comitati, gruppi e associazioni che si riferiscono non alla città, ma al quartiere o al rione*. Al proposito è stata realizzata una ricerca sul web associando le parole “comitato”, “associazione” e “gruppo” ai nomi di quartieri e rioni di Roma, Milano e Napoli¹. Nella tabella 7.1 sono riportati i risultati di questa indagine, che contiene anche il numero medio delle realtà individuate rispetto al numero dei toponimi esistenti in ciascuna delle città.

Città	N. toponimi (rioni, quartieri, zone urbanistiche)	N. gruppi, associazioni e comitati	Media
Roma	330	449	1,4
Milano	105	96	0,9
Napoli	78	55	0,7

Tabella 7.1 – Numero di gruppi, associazioni e comitati la cui denominazione menziona il nome del rione, del quartiere o delle zone urbanistiche a Roma, Milano e Napoli, numero medio di gruppi per unità territoriale, novembre 2024

1. Sono stati esclusi dai conteggi eventuali realtà non più operative o società private ed esercizi commerciali. Una analoga indagine era stata realizzata anche nella ricerca precedente, ma i risultati non sono comparabili per i cambiamenti intercorsi nella classificazione di rioni e quartieri

Questi dati (che costituiscono certamente una approssimazione per difetto) meriterebbero un'analisi più approfondita per esplorare le loro possibili correlazioni con dinamiche di lungo e breve periodo, così come con fattori sociali, culturali, economici, politici e amministrativi. Tuttavia, ai fini di questa ricerca non si può altro che registrare la rilevanza dei territori ai fini della costruzione e del rafforzamento della identità societaria, o meglio di quella parte di essa che si definisce nella prossimità

Un fenomeno emergente e degno di nota per la sua pertinenza è quello delle *comunità energetiche rinnovabili*. Si tratta di forme di aggregazione tra cittadini, aziende ed enti locali per attivare un impianto rinnovabile condiviso e utilizzare l'energia elettrica da esso prodotta. A oggi, secondo i dati ufficiali, sono 154 le iniziative di produzione di energia condivisa già attive in Italia nelle due diverse forme previste dalla legge, quella di comunità energetiche rinnovabili e quella di configurazioni di autoconsumo collettivo. Tuttavia, secondo il rapporto di Legambiente del 2024, se gli ostacoli amministrativi e i ritardi nella implementazione di quanto stabilito non lo avessero impedito, esse sarebbero oggi più di 400 (Legambiente, 2024a).

C'è una evidente connessione tra la creazione di queste comunità e la lotta alla povertà energetica, di cui si è già parlato. Al proposito viene fatta la distinzione tra comunità energetiche rinnovabili (CER) e comunità energetiche rinnovabili e solidali (CERS), quelle cioè in cui la produzione condivisa di energia è rivolta a superare le diseguglianze nell'accesso all'energia, con tutto ciò che questo comporta. Le CERS sono promosse da organizzazioni e istituzioni della società civile (come ad esempio la Caritas, Azzeroco2, Legambiente, Banco dell'energia) e sono sostenute non solo da amministrazioni locali e da fondi pubblici, ma anche da quelli investiti da fondazioni di origine bancaria come Cariplo, Fondazione con il Sud, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, che hanno fatto della promozione delle comunità energetiche solidali una propria priorità.

Quanto ai cittadini, in una recente consultazione pubblica aperta che ha coinvolto più di 3.000 persone, Cittadinanzattiva (2023a) ha rilevato che il 49,8% di esse aveva sentito parlare delle comunità energetiche, il 4% risiedeva in una zona in cui una di esse era stata realizzata o progettata, l'1,9% aveva aderito a una di esse, il 44,3% non ne aveva mai sentito parlare. Tra le funzioni principali delle comunità energetiche che i cittadini hanno indicato, oltre a quella di ridurre i costi dell'energia per chi ne fa parte (55,6%), ci sono anche quella di introdurre una misura per combattere la povertà energetica (48,4%) e quella di promuovere la consapevolezza dei consumi energetici dei soggetti aderenti alle comunità (27,1%).

Un altro fenomeno da prendere in considerazione è quello dei *walking group* e della promozione del turismo nella propria città. Il principale punto di riferimento è la Convenzione quadro Faro, adottata dal Consiglio d'Europa nel 2005, che ha coniato la espressione "Passeggiata patrimoniale" per

indicare un'attività che si svolge in comune e che mira a rafforzare i legami delle persone con il territorio in cui vivono o lavorano, incrementando la consapevolezza delle sue risorse culturali e ambientali. Nel 2020 la Convenzione è stata ratificata dallo Stato italiano². Dopo la pandemia, anche con il supporto delle amministrazioni locali, le passeggiate cittadine si sono moltiplicate. Purtroppo, di esse manca un censimento. Si possono tuttavia fare gli esempi di PiediBus del BenEssere a Perugia, Spoleto Cammina, Ammappalitalia, di analoghe iniziative a Venezia, Bologna, Firenze, Cervia, Ravenna, Riccione, Forlì, Fermo, Murano, nella Valle dell'Aterno. Nell'ambito di queste iniziative vengono realizzate forme di street art e di teatro partecipato come il Teatro mobile in una delle periferie di Torino. Nelle sue ultime edizioni il Festival IT.A.CA ha dedicato ampio spazio alle passeggiate nelle città ospitanti. Le passeggiate urbane includono anche i migranti e i luoghi in cui essi vivono, come nel caso di quelle promosse dalla rete Migrantour³.

Un ulteriore elemento che mette in luce il legame dei cittadini con i luoghi dove si costruisce la identità societaria è quello della campagna "*I luoghi del cuore*" promossa dal FAI, Fondo ambiente italiano, che consiste nel sollecitare la scelta da parte dei cittadini di un luogo che, per il suo legame con il patrimonio artistico, culturale e paesaggistico, meriti di essere protetto attraverso una iniziativa dello stesso FAI. Ogni anno da settembre ad aprile è possibile esprimere la propria preferenza⁴. Nel 2022 hanno votato 1.500.638 cittadini, mentre nel 2019, nella nona edizione della campagna, i voti erano stati oltre 2 milioni e 220mila. Dal suo avvio nel 2003 la campagna ha consentito di sostenere interventi di protezione e recupero di 138 luoghi in 19 regioni, grazie alla partecipazione di 11 milioni e 100mila cittadini in totale.

Un fenomeno che non può essere ignorato nel contesto dei legami dei cittadini con il territorio è quello delle *migrazioni interne*. Nel 2022 vi sono stati 1.471.370 trasferimenti di residenza tra comuni italiani. L'83,4% ha riguardato persone di cittadinanza italiana e il 16,6% cittadini stranieri. Il dato è di poco inferiore a quello del 2019 (-13.927); ma in percentuale, mentre i trasferimenti di residenza degli italiani sono aumentati (nel 2019 erano l'80,9%), quelli degli stranieri sono diminuiti (erano il 19,1%). È particolarmente rilevante qui il fatto che il 59,2% di tutti i trasferimenti di residenza hanno avuto luogo all'interno della stessa provincia, una percentuale sovrapponibile a quella del 2019 (Istat, 2024h). Il 15,7% di essi, invece, hanno riguardato diverse province all'interno della stessa regione e il 25,1%, cioè 368.581, tra regioni diverse.

2. Legge n. 133/2020.

3. <https://migrantour.org>, ultimo accesso 7/12/2024.

4. <https://fondoambiente.it/il-fai/grandi-campagne/i-luoghi-del-cuore/>, ultimo accesso 14/08/2024.

Per quanto riguarda i trasferimenti di residenza tra regioni, il maggior numero di iscrizioni si è avuto in Emilia-Romagna (10.288), in Lombardia (18.120) e nel Lazio (8.867); il maggior numero di cancellazioni, invece, si è registrato in Campania (9.720), in Sicilia (8.228) e in Puglia (7.187). Complessivamente, le persone che hanno trasferito la residenza in un'altra regione nel 2022 sono state 69.098, contro le 61.513 del 2019. Nel biennio della emergenza pandemica questi numeri sono stati decisamente inferiori (53.112 nel 2020 e 55.879 nel 2021).

Circa le migrazioni da e per l'estero, sono disponibili dati del 2023, secondo i quali vi sono stati 158.438 espatri (114.057 di italiani, 44.381 di stranieri), in calo rispetto al 2019 (-11,7%). Le immigrazioni sono state invece 439.658 di cui 61.286 di persone di cittadinanza italiana, numero inferiore a quello del 2019 (68.207) e in calo di 13mila unità rispetto al 2022 (74.490) (Istat, 2025e).

Con riferimento alla emigrazione, da non dimenticare né sottovalutare, infine, *il senso di identificazione con i luoghi degli italiani che risiedono all'estero*. Già nella ricerca precedente (CIM, p. 93) era stata messa in rilievo la diffusione di associazioni di italiani residenti all'estero e intitolate per lo più alle regioni di provenienza. Esse sono diffuse in tutto il mondo e all'ultimo dato disponibile (non aggiornato rispetto alla ricerca precedente) risultano essere in totale 5.933. Il legame con l'Italia è mantenuto e rafforzato anche dalla offerta di programmi televisivi e radiofonici prodotti dalla RAI per l'estero. Si tratta di 10 canali accessibili nei paesi europei e 4 nei paesi extraeuropei, per un totale di 174 paesi⁵.

1.2. Rilevanza sociale dei luoghi

I legami dei cittadini con il territorio sono sostenuti da una infrastruttura sociale prodotta da organizzazioni, istituzioni, eventi in cui le persone possono incontrarsi. Non si tratta necessariamente di opportunità aperte a tutti; ma nel loro insieme esse costituiscono, appunto, una infrastruttura per la costruzione e il rafforzamento della identità societaria.

Parte di questa infrastruttura è il sistema delle *Pro Loco* che, specie nei piccoli comuni, costituiscono un punto di riferimento e un luogo di incontro. Non vi sono aggiornamenti sul loro numero rispetto alla ricerca precedente. Quelle iscritte alla Unione nazionale Pro Loco d'Italia sono più di 6.200, corrispondenti al 78,5% dei comuni italiani⁶. Vi sono poi le *bande musicali*, luoghi che non sono solo di incontro e di costruzione di relazioni, ma anche spazi in cui adulti e giovani si confrontano, collaborano e appren-

5. <https://www.raicom.rai.it/la-rai-nel-mondo/>, ultimo accesso 15/11/2024.

6. <https://www.unpli.info/chi-siamo/>, ultimo accesso 14/08/2024.

dono gli uni dagli altri. A oggi risultano 2.401 bande esistenti, aumentate del 6,5% rispetto al 2020⁷. Le *feste patronali* continuano a costituire un punto di riferimento per le identità locali della comunità civica. Esse si celebrano annualmente nella gran parte, se non in tutti, i comuni italiani, e spesso lo sono anche da parte di persone emigrate e di “comunità di diaspora”⁸.

Tra queste infrastrutture sociali del territorio possono essere annoverate anche le *stazioni ferroviarie* che, malgrado la politica di chiusura (ed eventuale riuso a fini sociali) promossa dal gruppo FSI da lungo tempo, restano 2.094⁹. Tra le infrastrutture della socialità vanno menzionati gli *istituti scolastici*, luoghi di incontro e di relazioni e spesso punti di riferimento per il territorio e chi vi abita o lavora al di là delle attività strettamente legate alla didattica. Le sedi fisiche degli istituti sono, nell’anno scolastico 2024-25, 57.42¹⁰.

Anche i *luoghi di culto* possono essere considerati parte della infrastruttura sociale del territorio, benché la loro accessibilità sia connessa all’appartenenza alle diverse confessioni religiose. I dati più aggiornati dicono, per restare alle confessioni più diffuse, di 25.465 parrocchie della chiesa cattolica¹¹, 12 moschee ufficiali (costruzioni ad hoc, con minareto) a cui si aggiungono più di 1.000 luoghi di culto islamici ufficiosi e che non risultano essere stati censiti dopo il 2017, più di 2.800 centri di culto di altre confessioni cristiane, 21 sinagoge (CIM, p. 95).

Infine, ma non da ultimo considerata la loro rilevanza, vi sono i *centri sociali autogestiti*. Secondo le rilevazioni del Ministero dell’Interno, a febbraio 2023 se ne contavano 187, in aumento del 13% rispetto al 2019. Di questi, 116 sono considerati legali (+29) e 71 occupati abusivamente (-7)¹².

Questi luoghi di incontro e di socializzazione assommano a una cifra di circa 100mila. Si tratta indubbiamente di un patrimonio ragguardevole.

1.3. *Cura degli spazi pubblici*

La cura di spazi pubblici, quali *giardini, strade, piazze* rappresenta uno degli ambiti di impegno – sotto diverse forme e attraverso l’utilizzo di molteplici strumenti – di molte realtà civiche. Queste iniziative, che possono andare dalla cura di una aiuola a quella di un parco o di una strada, di un monumento o di un bene artistico, sono favorite e sollecitate dalle pubbliche amministrazioni locali, soprattutto per motivi di scarsità di risorse

7. <https://www.bandamusicale.it/bande/italia/index.php>, ultimo accesso 29/07/2024.

8. <https://festepatronali.com>, ultimo accesso 29/07/2024.

9. <https://www.rfi.it/it/stazioni.html>, ultimo accesso 29/07/2024

10. <https://dati.istruzione.it/espscu/index.html?area=anagScu>, ultimo accesso 27/09/2024.

11. <https://www.chiesacattolica.it/annuario-cei/regioni-diocesi-e-parrocchie/>, ultimo accesso 29/07/2024.

12. M. Salvo, “I centri sociali sono costretti a scendere a patti con la politica”, in *Domani*, 16/04/2023.

umane ed economiche. In alcuni casi la cura si trasforma in vere e proprie forme di adozione, nate sulla spinta e dall'impegno dei cittadini (le adozioni da parte di privati, come aziende e imprese profit in questa mappatura non sono prese in considerazione) e in questo caso regolamentate dalle pubbliche amministrazioni che ne fissano i termini e le condizioni. Di questo aspetto si parlerà nella parte dedicata alla "partecipazione amministrativa".

Al livello nazionale, una delle associazioni maggiormente presenti nelle attività di cura dello spazio pubblico, attraverso la realizzazione di eventi ad hoc è Retake, movimento che coinvolge i cittadini nella rigenerazione urbana¹³. Attraverso il dialogo con l'amministrazione pubblica e altre realtà locali, l'associazione realizza interventi per migliorare il tessuto urbano, ripristinando spazi abbandonati o degradati e dando nuova vita ai luoghi simbolo delle città.

Retake è presente nel 2024 in 56 città italiane. Gli eventi organizzati dal 2015 a dicembre 2024 sono stati 9.895. A fronte di questo dato complessivo le informazioni fornite dalla stessa associazione sono indicative di un incremento avvenuto negli ultimi anni, dopo il Covid. I dati di Roma, la città da cui tutto ha avuto inizio, sono indicativi di un radicamento nel territorio. Nel 2022 gli eventi organizzati dai gruppi di quartiere sono stati infatti 1.092, in crescita rispetto agli 883 del 2021. Nello stesso anno quelli promossi dai gruppi di altre città italiane sono stati 508. Nel 2023, invece, gli eventi promossi dai gruppi di quartiere a Roma sono stati 1.277, in aumento rispetto ai 1.092 del 2022 e agli 883 del 2021, mentre nelle altre città italiane sono stati 458. Nel 2024 gli eventi sono stati 1.508 a Roma e 391 nelle altre città. Di essi, 340 hanno riguardato la riqualificazione di spazi, 661 il verde pubblico, 418 la pulizia "standard" e il *plogging* (corsa raccogli-rifiuti).

Retake non pratica l'adozione degli spazi su cui interviene perché ritiene che questa formula porti con sé il rischio di un eccesso di delega e di deresponsabilizzazione dell'amministrazione. Si tratta di una scelta diversa da quella offerta dai Patti di collaborazione per la cura di beni comuni urbani.

Un ulteriore fenomeno in crescita costante riguarda, infine, gli *orti urbani*. Secondo la testata online *Non spreca*¹⁴, gli orti curati dai cittadini sono triplicati nel giro di pochi anni. Si tratta di appezzamenti di terra di proprietà comunale dati in affitto o in comodato a singoli cittadini e/o a organizzazioni che si fanno carico della loro coltivazione e quindi della protezione, custodia e valorizzazione di questi terreni. Gli orti possono essere individuali, collettivi o condominiali, didattici o per famiglie, circondariali

13. <https://www.retake.org>. Le informazioni che seguono sono state fornite dalla stessa organizzazione.

14. <https://www.nonsprecare.it/orti-urbani-rivoluzione-triplicati-in-due-ann>, ultimo accesso 15/10/2024.

od ospedalieri. Secondo l'Istat nel 2022 erano 87 i comuni capoluogo di provincia e città metropolitane che, per sottrarre all'abbandono e al degrado superfici urbane incolte, avevano previsto tra le modalità di gestione delle aree verdi gli orti urbani, la maggior parte al Nord (Istat, 2024m).

Secondo Zappata Romana, progetto di ricerca, mappatura e trasferimento di esperienze e competenze, solo a Roma sono 150 i giardini condivisi e "giardini spot" ad opera di cittadini e associazioni che ne curano la realizzazione e/o la gestione¹⁵. Gli orti sono anche uno spazio di socialità e di impegno per le persone anziane: in questo ambito è da menzionare il lavoro condotto dall'ANCeSCAO, per la quale le zone ortive costituiscono un elemento centrale in quanto rappresentano una importante forma di aggregazione e di lotta al decadimento della qualità della vita¹⁶.

Le Fondazioni di origine bancaria hanno messo a disposizione dati e informazioni sui *progetti* da loro sostenuti hanno operato *per il rafforzamento dei legami delle comunità con il territorio*. Si può citare al proposito il programma Luoghi da rigenerare della Fondazione Cariplo, che è consistito nel finanziamento di azioni per il riuso di edifici abbandonati o sottoutilizzati a fini culturali. Si tratta di edifici di archeologia industriale, di musei ed edifici storici, di immobili rurali, di spazi ad uso socioculturale, situati in contesti urbani di medie e grandi dimensioni, in città piccole, in aree rurali e montane. Nel 2023 erano stati sostenuti 16 di questi progetti¹⁷.

Il collegamento dei cittadini con il proprio territorio è anche al centro di 19 progetti sostenuti dalla Fondazione Con il Sud a cavallo della emergenza pandemica volti alla presa in carico dei territori (parchi, riserve naturali, aree marine) dal punto di vista ambientale. Si tratta di contrasto a incendi, inquinamento, comportamenti illeciti, perdita della biodiversità e rischi di estinzione dell'avifauna locale. Le azioni promosse comprendono l'attivazione di strumenti di videosorveglianza, piantumazione, pulizia e riqualificazione, rinaturalizzazione delle aree e ricostituzione della vegetazione autoctona, prevenzione degli incendi e rimboschimento delle aree incendiate, pulizia di fiumi e mari dalla plastica, raccolta di rifiuti galleggianti e diffusione di pratiche di riuso sostenibile tanto della plastica che dei rifiuti organici, pulizia delle aree costiere e ripristino di sentieri, attraverso la collaborazione tra volontari, operatori esperti, carabinieri forestali, guardie ambientali e (non sempre) istituzioni preposte, ma anche turisti e, nel caso dei mari, pescatori. Come effetti di questi progetti si registrano diminuzione o assenza di incendi, ripristino e restituzione di aree naturali al pubblico, assunzione di responsabilità delle comunità locali (cittadini comuni e vo-

15. <http://www.zappataromana.net/mappa/>, ultimo accesso 20/05/2024.

16. <https://www.ancescao.it/ancescao-e/orti>, ultimo accesso 30/05/2024.

17. Informazioni fornite dalla Fondazione Cariplo.

lontari organizzati), ampliamento dell'offerta di turismo accessibile. I progetti sostenuti sono consistiti, tra l'altro, nell'attivazione di 40.578 presidi fissi nelle aree interessate e hanno portato a 521 segnalazioni alle autorità di casi di violazione delle leggi, a circa 2.700 membri delle comunità coinvolti nelle attività, a più di 200 tra enti civici e sociali, imprese private ed enti pubblici esterni alle partnership che si sono coinvolti nei progetti¹⁸.

1.4. Relazioni di prossimità e reti di relazioni

Naturalmente, tra i “luoghi” in cui si costruisce e si manifesta l'identità societaria vi sono anche le *reti di relazioni*, che generano prossimità (non necessariamente in senso fisico). Le prime di queste reti sono quelle familiari e amicali.

Le *relazioni familiari e amicali* hanno svolto un ruolo di particolare importanza nel corso della pandemia e in particolare durante i periodi di lockdown. Malgrado ciò, il livello di soddisfazione per entrambe le relazioni ha subito una flessione durante gli anni del Covid, per poi conoscere una ripresa nel primo anno di post-pandemia, proseguita anche l'anno seguente. Nel 2023, infatti, le persone di 14 anni e oltre che si dichiaravano molto soddisfatte delle relazioni familiari erano il 33,2%, e il 22,7% delle relazioni con gli amici. Tenendo in considerazione anche la quota di coloro che si ritengono abbastanza soddisfatti, tali valori arrivano a 89,3% per le relazioni familiari e a 81% per quelle amicali. Il recupero ha riguardato in particolare la soddisfazione per le relazioni familiari, che si attestano sullo stesso livello pre-Covid (89,7%); mentre per le relazioni amicali il valore è rimasto lievemente inferiore rispetto al periodo pre-pandemia (82,3%) (Istat, AVQ, 2023).

Ciò è confermato anche dai dati sulla frequenza con cui le persone incontrano gli amici nel tempo libero. Essi sono visualizzati nella tabella 7.3.

	Tutti i giorni	Più di una volta a settimana	Una volta a settimana	Qualche volta al mese
2019	13,7	26,7	21,4	19,7
2020	11,1	26,6	20,7	21,2
2021	7,4	19,5	19,6	23,4
2022	10,8	24,5	21,8	21,9
2023	11,2	25,6	22,0	21,0

Tabella 7.2 – Persone di 6 anni e più per frequenza con cui incontrano gli amici nel tempo libero, %
Fonte: Istat, AVQ (2024).

18. Informazioni fornite dalla Fondazione Con il Sud.

Anche in questo caso è evidente una ripresa delle relazioni più frequenti dopo la pandemia: in sostanza due terzi delle persone incontrano gli amici almeno una volta alla settimana; mentre le relazioni meno frequenti (qualche volta al mese) conseguentemente diminuiscono.

Vi sono molti altri fenomeni connessi alla creazione o al rafforzamento di relazioni. Uno è quello delle *social street*. Si tratta di un'esperienza nata nel 2013 a Bologna (social street di via Fondazza) ed estesasi nel decennio, fino ad arrivare, secondo l'Osservatorio dell'Università cattolica a ciò dedicato, a 450 social street in Italia (104 solo a Milano) e in altri 8 Paesi¹⁹. In concreto, le social street sono gruppi chiusi Facebook a cui possono iscriversi gli abitanti di una strada o al massimo di un quartiere. Permettono ai vicini di conoscersi, interagire e collaborare per facilitare la vita di individui e famiglie o per affrontare problemi comuni come la pulizia della strada o del quartiere o supportare persone non autosufficienti, in una logica di mutuo aiuto (Ganugi, 2024). Le regole dei gruppi Facebook delle social street prevedono, oltre alla loro limitazione a persone che vivono in una strada o in un quartiere, il divieto di post promozionali e di attività economiche (es. compravendita di beni) e il divieto di discriminazione e in generale di mancanza di rispetto per gli altri.

Come è evidente dal caso delle social street, l'ambiente digitale è il luogo in cui anche le reti di relazioni si costituiscono o si rafforzano. Il caso più emblematico è quello delle *comunità online di pazienti*. Queste comunità sono spazi di incontro digitali in cui le persone che vivono uno stato di malattia, spesso cronica o rara e che di solito comporta la non autosufficienza, o anche i loro familiari, caregiver e volontari, possono condividere esperienze ed emozioni, scambiarsi consigli e supporto emotivo, nonché informazioni sulle terapie e i progressi della ricerca. Queste comunità sono, molto spesso, l'unico mezzo accessibile ai pazienti per entrare in contatto tra loro e condividere la propria condizione.

Il fenomeno delle comunità online di pazienti esiste in tutto il mondo. Per quanto riguarda l'Italia, dove egualmente sono diffuse soprattutto nella forma di gruppi chiusi di Facebook, si può fare l'esempio della community sul glioblastoma multiforme, creata nel 2009, che conta oltre 6.000 membri²⁰. Diffusi sono anche i gruppi di portatori di malattie croniche. In questo ambito, ad esempio, la community Guerrieri invisibili attraverso i social media offre ai pazienti affetti da patologie croniche invalidanti la possibilità

19. <https://www.chiesadimilano.it/news/milano-lombardia/social-streets-milano-2793465.html>; <https://www.vdj.it/social-street-solidarieta-quartiere/>, ultimi accessi 10/11/2024; D. Piegaja, "Dieci anni di Social Street", in *Il Post*, 9/07/2023.

20. <https://www.facebook.com/groups/italia.glioblastoma.multiforme/>, ultimo accesso 6/10/2024.

di acquisire informazioni e aggiornamenti su questo tipo di patologie e di interagire tra loro scambiandosi opinioni ed esperienze²¹. Purtroppo sulla diffusione e la consistenza delle comunità online di pazienti non sono disponibili dati generali.

Infine, è il caso di citare il *co-housing*. Si tratta di un modello di comunità composto da abitazioni ad uso privato e spazi ad uso collettivo a disposizione dei residenti. L'obiettivo è quello di costruire un modello abitativo basato su principi di sostenibilità sociale e ambientale, potenzialmente in grado di favorire un miglioramento dello stile di vita anche grazie alle relazioni che esso permette di instaurare. Secondo i dati al momento disponibili, nel 2022 si contano in Italia 28 progetti di *co-housing* di cui 21 di iniziativa privata. Essi sono concentrati al Nord e in particolare: 9 in Lombardia, 6 in Emilia-Romagna, 5 in Piemonte e uno in Veneto; Milano è la città che ospita il numero maggiore di progetti di *co-housing* (6 sviluppi per un totale di 324 unità abitative) (Gabetti, Homers, 2024). Secondo la stessa fonte, il 48,5% degli appartamenti sono trilocali con una superficie media di 101 mq; 5.000 mq è la superficie media residenziale e 750mq la superficie media relativa agli spazi comuni. Quanto al titolo di godimento il 57% è in proprietà, con un prezzo medio di acquisto di 2.350 €/mq.

2. L'apprendimento della cittadinanza

2.1. Il ruolo della famiglia, della scuola e del lavoro

È noto e universalmente riconosciuto il ruolo della famiglia nell'apprendimento degli elementi costitutivi della cittadinanza. L'ultimo rapporto dell'Istituto Toniolo (2024) approfondisce questo punto con riferimento al tema dell'ambiente e della sostenibilità, un aspetto sempre più rilevante nelle trasformazioni della cittadinanza, con particolare riferimento alla dimensione della partecipazione e a quella dei doveri civici. In particolare la ricerca mette a fuoco quali sono le fonti di informazione più capaci di aumentare la consapevolezza e la sensibilità dei giovani sui temi ambientali, con riferimento da una parte agli adolescenti e dall'altra ai giovani adulti.

Per quanto riguarda gli adolescenti 14-17 anni, le fonti di informazione più rilevanti risultano essere i genitori (tali per il 79,8% del campione), seguiti dagli scienziati e dagli esperti (74,5%) e dagli insegnanti (66,8%). Gli influencer invece sono tali per il 39,1% degli intervistati. Per quanto riguarda

21. <https://www.facebook.com/GuerrieriInvisibili/>; https://www.instagram.com/guerrieri_invisibili/; https://www.tiktok.com/@guerrieri_invisibili; <https://guerrieriinvisibili.it/>, ultimi accessi 6/10/2024.

i giovani adulti (18-34), la fonte di informazione più rilevante è quella degli scienziati e degli esperti (tale per il 71,2% degli intervistati), seguita dai social network in generale (54,3%), dai genitori (52,5%) e, entrambi per il 51,4% degli intervistati, la televisione e coetanei impegnati in difesa dell'ambiente. Anche in questo caso gli influencer hanno un peso significativo: il 39,5

Da molti anni Ipsos dedica una rilevazione periodica tra i cittadini maggiori di 18 anni al tema del senso civico (Ipsos, 2022b). Si tratta solo di una parte della componente dei doveri di cittadinanza, ma certamente importante. Con riferimento al 2022 e in confronto alla ricerca del 2018, Ipsos rileva che gli stimoli al senso civico vengono soprattutto:

- Dalla famiglia per il 57% del campione (60% nel 2018);
- Dalla scuola per il 25% (20% nel 2018);
- Dal lavoro per il 10% (13% nel 2018);
- Dagli amici per l'8% (7% nel 2018).

La famiglia, insomma, si conferma anche dopo la pandemia come la principale fonte di influenza circa il senso civico, più del doppio di quanto non sia considerata la scuola e sei volte di più del lavoro, per quanto anche altre centrali e figure risultino rilevanti, non ultimi gli influenc .

2.2. *Gli effetti della educazione civica nelle scuole*

Il dato, appena citato, della scuola come fonte di impulso al senso civico, è da tenere presente: benché solo un giovane su cinque riconosca questo ruolo, le aspettative circa la scuola come veicolo di educazione civica sono altissime. Nello stesso tempo, come già rilevato nella precedente ricerca (CIM, pp. 110-112), il tema della educazione civica nelle scuole è uno di quelli in cui, a un massimo di attenzione pubblica, corrisponde un minimo di conoscenza della situazione. La stessa legge che ha "introdotto" l'educazione civica nelle scuole purtroppo si è nutrita del medesimo deficit di informazioni²². Le virgolette, peraltro, sono d'obbligo perché dal 1958 l'educazione civica costituisce materia di insegnamento nelle scuole pubbliche, senza alcuna soluzione di continuità, al netto delle diverse denominazioni che ha man mano assunto.

Nella ricerca precedente erano stati presentati i dati di quella che – ancora oggi – è l'unica ricerca esistente su un campione nazionale di scuole secondarie di secondo grado, realizzata da Fondaca nel 2018. Da essa emergeva – con riferimento ai progetti extracurricolari, gli unici rilevabili – una significativa quantità di progetti realizzati nella maggioranza delle scuole, con effetti distinguibili in termini di apprendimento della cittadinanza, dove a un incremento della conoscenza segue un cambiamento negli atteggiamenti.

22. Si tratta della legge n. 92/2019.

Poiché non è stato possibile realizzare un aggiornamento di quella ricerca né sono disponibili nuove ricerche sistematiche sulle pratiche di educazione civica nelle scuole e sui loro effetti, si possono utilizzare i dati della edizione 2022 dell'indagine ICCS – International Civic and Citizenship Education Study – curata in Italia da Invalsi (2024). Le conoscenze che sono state prese in considerazione e verificate nella ricerca sono quelle della partecipazione politica, del cambiamento climatico, dello sviluppo economico sostenibile, delle migrazioni, del terrorismo, dei conflitti, delle disuguaglianze sociali, dell'impatto del Covid-19 sulla democrazia e la cooperazione in Europa, dei sistemi economici dei Paesi europei.

I punteggi sintetici che vengono assegnati alle conoscenze civiche degli studenti di 13-14 anni, che frequentano la III media, vanno da 452 a 583 punti. Gli studenti italiani hanno raggiunto un punteggio di 523, superiore alle media internazionale che è di 508 punti. Nella ricerca la conoscenza civica degli studenti viene articolata in quattro livelli di complessità crescente, da D ad A (il livello più alto). Mentre globalmente il livello B è raggiunto dal 60% degli studenti, in Italia questa percentuale è pari al 70%. Le ragazze ottengono in media punteggi più alti dei ragazzi; in Italia questo divario è pari a 27 punti. Le rilevazioni della ricerca ICCS (2009, 2016 e 2022) registrano una stabilità nei punteggi medi raggiunti dagli studenti.

Gli studenti italiani hanno come principale fonte di informazione sulle questioni politiche e sociali la televisione (68% contro il 50% al livello internazionale), seguita da internet (43% contro 20%) e dai giornali (28% contro 21%).

2.3. Le iniziative politiche e sociali di formazione alla cittadinanza

Come si è già sottolineato, l'apprendimento della cittadinanza ha luogo in varie forme e per iniziativa di diversi tipi di attori. In questo contesto è il caso di mettere in rilievo il fenomeno delle iniziative di formazione alla cittadinanza che hanno come protagonisti attori politici e sociali. Ci si riferisce qui a ciò che va spesso sotto il nome di “scuola di formazione politica” o simili. Si tratta di un fenomeno certamente diffuso, ma la cui effettiva consistenza, a quanto è dato sapere, non è stata mai accertata, ad esclusione del caso delle scuole di politica promosse dalle diocesi della Chiesa cattolica.

Al fine di evitare che il fenomeno venga ignorato, anche in questa ricerca come nella precedente si riportano i risultati di una survey condotta sul web circa le attività formative promosse da soggetti politici e sociali ed aventi come riferimento la cittadinanza in una o più delle sue dimensioni qualificanti (es. diritti e doveri, partecipazione). Più precisamente, la survey ha avuto ad oggetto percorsi formativi che avessero una qualche struttu-

razione, anche se di diversa portata, lunghezza e articolazione, attivati da soggetti quali partiti, leader pubblici, fondazioni, associazioni e movimenti civici, università popolari, sindacati, confessioni religiose. Non sono stati presi in considerazione i percorsi universitari e i master proposti dagli atenei, e neppure singoli seminari o iniziative sporadiche.

Al fine di individuare queste iniziative sono state utilizzate specifiche chiavi di ricerca sul web. Il risultato della rilevazione condotto tra luglio e agosto 2024, relativo al biennio 2022-23, è contenuto nella tabella 7.4. Il confronto con la precedente rilevazione mostra che, pur nei limiti dell'esercizio realizzato, tali iniziative hanno una certa stabilità tra prima e dopo la pandemia.

Promotori	2019-20	2022-23
Partiti politici	7	12
Leader politici e personalità	7	4
Fondazioni	7	9
Associazioni e movimenti civici	18	18
Scuole donne	3	1
Altre istituzioni	1	3
Università popolari	4	0
Organizzazioni culturali	n.d.	1
Media	n.d.	1
TOTALE	44	49

Tabella 7.3 – Iniziative politiche e sociali di formazione alla cittadinanza, confronto tra biennio 2019-20 e biennio 2022-23

Come si può notare, i tipi di promotori della maggior parte delle iniziative di formazione rilevate sono associazioni e movimenti civici, da una parte, e partiti dall'altra. Insieme essi sono i promotori di più di due terzi di tutte le iniziative di formazione alla cittadinanza registrate. Naturalmente, occorrerebbe un'analisi approfondita di queste iniziative per individuarne finalità, contenuti, partecipanti, effetti cognitivi e sbocchi operativi. Anche il loro numero è certamente al di sotto della realtà. Tuttavia, documentare la esistenza di questo fenomeno, al di là dei limiti della operazione, è essenziale per non far mancare queste pratiche dal novero di quelle che mirano a formare alla cittadinanza.

Nella ricerca precedente, si era potuta utilizzare una tesi di laurea dedicata alle scuole di formazione politica delle diocesi della Chiesa cattolica. Da essa risultavano 113 iniziative formative, 55 delle quali definibili "scuole" nell'accezione utilizzata qui, nelle quali erano state coinvolte più di 6.000 persone (CIM, p. 113). Non sono purtroppo disponibili aggiornamenti su questo fenomeno, che resta tuttavia il più diffuso e rilevante tra le iniziative di formazione alla cittadinanza promosse da attori politici e sociali.

2.4. Il servizio civile

Il servizio civile rappresenta, anche nelle esplicite intenzioni con cui questa politica è stata definita, una esperienza di formazione alla cittadinanza. Benché questo sia solo uno dei significati di tale istituto, nondimeno è a suo modo il più importante: formare giovani al senso del servizio alla comunità e a cause di interesse generale attraverso pratiche significative, rafforzando in questo modo il senso di identità comune.

Secondo le informazioni messe a disposizione dal Dipartimento per le politiche giovanili, tra il 2001 e il 2021 sono stati avviati al servizio 624.360 giovani. In particolare, negli anni coperti da questa ricerca, l'andamento del numero dei giovani che hanno aderito al servizio civile è visualizzato nella figura 7.2

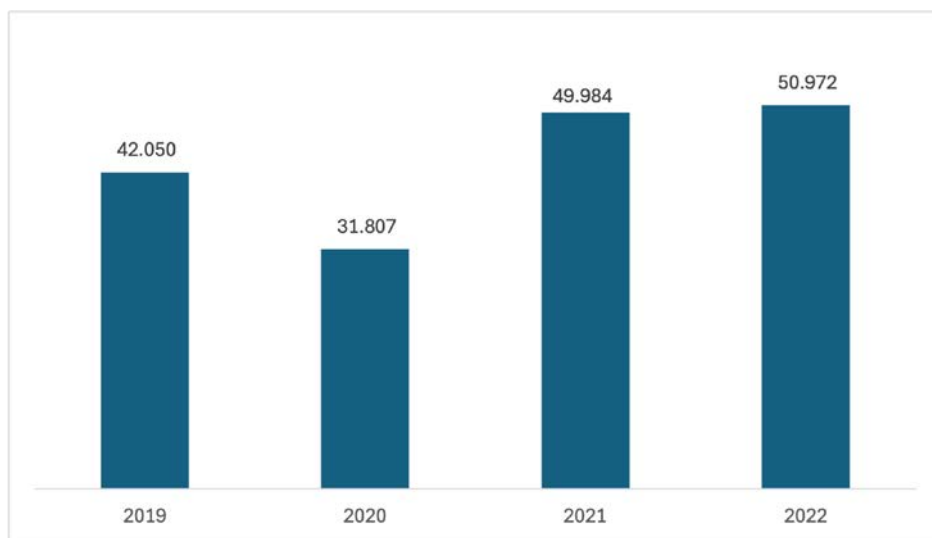


Figura 7.2 – Numero di giovani avviati al servizio civile, anni 2019-2022

Fonte: Dipartimento per le politiche giovanili²³.

Come in molti altri casi, anche in quello del servizio civile la emergenza pandemica ha comportato una diminuzione delle attività e quindi anche delle opportunità di partecipazione per i giovani. Tuttavia, questa situazione ha anche comportato la introduzione di una significativa innovazione: quella del servizio civile digitale. Sperimentata proprio durante la pandemia, questa modalità di attuazione del servizio civile è stata successivamente formalizzata nel PNRR²⁴ ed è attualmente finanziata con quei fondi.

Il servizio civile digitale consiste in attività volte a promuovere lo sviluppo delle competenze digitali dei cittadini attraverso attività di capacity

23. <https://www.politichegiovanili.gov.it/servizio-civile>, ultimo accesso 6/11/2024.

24. Missione 1, Componente 1, Misura 1.7.1, Investimento 1.7 (Servizio civile digitale).

building e lo svolgimento di funzioni di “facilitazione digitale”, specie nei confronti di persone o gruppi sociali in situazione o a rischio di esclusione.

Il primo ciclo di servizio civile digitale si è concluso a dicembre 2023. Esso ha finanziato 278 progetti che hanno coinvolto 2.160 operatori volontari. Il secondo ciclo, invece, è stato avviato nel dicembre 2023 con il finanziamento di 213 progetti nei quali sono coinvolti 4.629 volontari, selezionati tra 29.000 candidature (Artesi, Iacono, 2024).

2.5. Le iniziative di formazione alla dimensione digitale della cittadinanza

Proprio in materia di digitalizzazione la emergenza pandemica ha costituito un incentivo a iniziative volte a colmare il digital divide che, vista la rapida digitalizzazione dell’accesso a beni e servizi di interesse generale, colpiscono la cittadinanza e in particolare le persone e le fasce più deboli di essa.

Prendendo le mosse dalla emergenza pandemica, 13 delle 19 associazioni che fanno parte del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU) presso il Ministero dello Sviluppo economico hanno promosso progetti di educazione alla dimensione digitale della cittadinanza. Nella tabella 7.5 sono riportati progetti, target e promotori di queste iniziative.

Progetti	Anno inizio	Target	Organizzazioni promotrici
Informati e sicuri	2022	Giovani	ADOC
5G e cultura digitale	2023	Consumatori in generale	ADOC, Adiconsum, Altroconsumo, Cittadinanzattiva, Federconsumatori
DICO SI'	2022	Fasce vulnerabili (over 60, donne, giovani)	Adiconsum
Nessuno E-scluso	2022	Disabili, anziani, famiglie in difficoltà economic	Assoutenti
Guida sulla violenza economica	2024	Donne	Assoutenti
Impara e risolvi online	2022	Persone fragili e anziani over 65	Casa dei consumatori
PIT 2.0	2024	Volontari e operatori delle organizzazioni	Cittadinanzattiva
DIGITALMENTIS	2023	Over 65	Codacons, Codici, Confconsumatori, Movimento consumatori
Progetto SPID	2021	Anziani, minori, disabili	Movimento difesa del cittadino
MOVE & IT, Muoversi nel digitale	2022	Consumatori in difficoltà economica (inoccupati, disoccupati, anziani)	Udicon

Tabella 7.4 – Progetti promossi dalle associazioni di consumatori per l’educazione digitale

Fonte: *Varie fonti.*

Sullo stesso tema l'Associazione bancaria italiana, in collaborazione con le organizzazioni di consumatori che fanno parte del CNCU, ha prodotto e messo a disposizione una serie di podcast volti a divulgare i principali termini e concetti da conoscere per muoversi nel mondo della multicanalità e della innovazione e in quello della sostenibilità²⁵.

25. <https://www.abi.it/arrivano-parole-di-innovazione-e-parole-di-sostenibilita/>, ultimo accesso 15/09/2024.

VIII. Identità nazionale ed europea

Sommario: 1. Senso della comunità nazionale: feste nazionali e messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica; giornate nazionali; i giovani, la Repubblica e l'essere italiani; la memoria della pandemia; 2. Identità europea: senso della identità europea; pratiche di cittadinanza europea.

Benché sia proprio il superamento della identificazione della cittadinanza con la nazionalità uno dei punti di partenza della crisi e delle trasformazioni della cittadinanza oggi, il senso di appartenenza alla dimensione nazionale non è certo scomparso, anche se essa non rappresenta più l'unico punto di riferimento del senso di identità comune dei cittadini. Anche perché, nel caso dell'Italia, esso è associato a quello relativo all'appartenenza alla unione di popoli e di Stati che è l'Unione europea. Può piacere o meno, ma questi due aspetti sono strettamente interconnessi e concorrono sostanzialmente alla definizione della identità societaria in Italia. Ad essi è dedicato questo capitolo.

1. Senso della comunità nazionale

Negli ultimi anni si è tornato a parlare di nazione, per la verità con una certa leggerezza e senza tenere conto di quanto le trasformazioni della cittadinanza ereditata dal XX secolo abbiano inciso e incidano proprio su questo elemento fondamentale. Per restare nella logica che ha guidato la ricerca, in questa sezione si prendono in considerazione alcuni fenomeni che possono fungere da indicatori del senso di appartenenza alla comunità nazionale dei cittadini (come si vedrà, italiani *ex lege* e non). In parte essi riguardano eventi a cui i cittadini sono esposti e quindi da essi in qualche modo influenzati; in parte riguardano conoscenze e atteggiamenti dei cittadini stessi.

1.1. Feste nazionali e messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica

Nella ricerca precedente, era stata condotta una ricognizione sulle celebrazioni del 25 Aprile e del 2 Giugno da parte dei Comuni capoluogo negli

anni 2014 e 2015 (CIM, pp. 98-99). Si era constatato che pressoché in tutte le città si teneva una cerimonia ufficiale, ma raramente (mai in più del 5,5% dei casi) ad essa erano accompagnate iniziative in grado di connettere la cittadinanza alla memoria di quelle ricorrenze. Si è quindi stabilito di verificare, nei 12 Comuni maggiori, se e in quali tipi di eventi di accompagnamento delle celebrazioni ufficiali fossero stati coinvolti i cittadini negli anni 2022 e 2023. La ricognizione è stata condotta sui siti web istituzionali dei Comuni; è quindi possibile che vi siano state iniziative che non sono state comunicate, ma in questo come in altri casi analoghi, si è ritenuto rilevante ciò che le amministrazioni avevano deciso di comunicare. I risultati sono visualizzati nella tabella 8.1.

	2 Giugno		25 Aprile		TOTALE
	2022	2023	2022	2023	
Apertura gratuita di musei e parchi archeologici	3	8	4	4	19
Concerti	4	2	2	5	13
Spettacoli teatrali e fil	1		5	5	11
Convegni, letture e lectio magistralis	1		2	5	8
Passeggiate e visite guidate			2	6	8
Mostre ad hoc	2	1	1	1	5
Presentazioni di libri			1	2	3
Laboratori e workshop		1		2	3
Pranzi sociali			1	1	2
Altro	1	1			2
TOTALE	12	13	18	31	74

Tabella 8.1 – Iniziative promosse dai Comuni maggiori nel 2022 e nel 2023 in occasione delle principali feste della Repubblica oltre alle cerimonie ufficiali, .a.

Fonte: varie fonti.

Da questa tabella risulta che le informazioni messe a disposizione dai Comuni maggiori fanno registrare un aumento delle iniziative nel 2023 rispetto al 2022, soprattutto nel caso della festa del 25 Aprile. Quanto ai tipi di iniziative, l'apertura al pubblico di musei e parchi archeologici, i concerti e gli spettacoli teatrali sono quelle maggiormente realizzate. Naturalmente non può non essere registrata la differenza tra eventi direttamente connessi con i significati delle due ricorrenze e quelli (come l'apertura dei musei) che con esse non hanno una relazione diretta. Resta comunque la permanenza delle celebrazioni delle due feste nazionali nella dimensione locale.

Il messaggio del Presidente della Repubblica del 31 dicembre, che chiude l'anno e apre quello nuovo, è un appuntamento tradizionale. Si tratta in

effetti della principale rappresentazione della identità nazionale che, anno dopo anno, viene confermata e rinnovata, mantenendo una forma altamente istituzionale e un tono solenne. Il fatto che il messaggio venga trasmesso da televisioni e radio, incluse quelle private, dà a questa iniziativa la possibilità di raggiungere una larga audience. I dati degli ultimi anni, peraltro coerenti con quelli di lungo periodo, lo confermano, come si può osservare nella tabella 8.2, riguardante soltanto gli utenti della televisione.

Anno	Numero spettatori	Share, %
2020	15.272.170	65,0
2021	13.541.758	65,9
2022	10.643.452	65,1
2023	10.647.140	67,2
2024	10.725.454	68,4

Tabella 8.2 – Ascolti e share televisivi del discorso di fine anno del Presidente della Repubblica, anni 2020-2024, v.a. e %

Fonte: *varie fonti*.

La audience è costantemente sopra i dieci milioni di persone e lo share è anch'esso costantemente attorno ai due terzi degli utenti della televisione. Con riferimento allo share, va notato che il messaggio del 2024 è quello che ha ottenuto il livello più alto. A questi dati andrebbero naturalmente aggiunti quelli degli utenti delle radio, dei lettori dei quotidiani, di coloro che hanno ascoltato il messaggio in differita, di coloro che lo hanno scaricato o visualizzato sui social media. Si tratta comunque di gran lunga del più imponente evento in termini quantitativi e qualitativi che ha per oggetto la identità nazionale.

Come si potrà notare, i discorsi di fine 2020 e fine 2021 hanno registrato un picco di ascolti. Quello del 2020 – con oltre 15 milioni di teleutenti – costituisce il messaggio in assoluto più visto e ascoltato da quando è stato introdotto l'Auditel, nel 1986. Sembra evidente la connessione di questi numeri con la emergenza pandemica.

1.2. Giornate nazionali

Benché con gradi diversi di diffusione e copertura mediatica, l'insieme delle giornate nazionali dedicate a temi di rilevanza pubblica rappresenta un fenomeno che non può essere ignorato. A partire dagli anni 2000 si è assistito a una proliferazione di questo tipo di eventi, per iniziativa di istituzioni internazionali e comunitarie, governi nazionali, organizzazioni di cittadini e della società civile, fino ad arrivare a imprese private. Tali iniziative, in ogni caso, specialmente quando riescono a superare la soglia

di rilevanza e di attenzione pubblica, oppure grazie alla loro persistenza nel tempo, rappresentano uno strumento di rafforzamento del senso di identità nazionale, ma anche della sua ridefinizione di fronte alle nuove sfide che la società italiana ha di fronte.

Non esiste un preciso elenco delle giornate nazionali, sia perché esse, come già detto, non hanno sempre una sanzione ufficiale, sia perché, quando la hanno, non sono solo basate su leggi, ma anche su decreti e altri atti del governo o di singoli ministeri. Le fonti disponibili portano a stimare che le giornate nazionali dedicate a temi di interesse generale siano non meno di 50¹. Escludendo quelle indette da istituzioni europee o internazionali (come ad esempio la Giornata della memoria dell'Olocausto del 27 gennaio o la festa dell'Europa del 9 maggio), le giornate nazionali si possono ricomprendere sotto cinque temi:

- Giornate dedicate alla Repubblica, alle sue istituzioni e ai suoi simboli, comprendendo anche la dimensione comunitaria (Giornata dell'unità nazionale, della Costituzione, dell'inno e della bandiera; Giornata di Cristoforo Colombo, ecc.);
- Giornate dedicate alla memoria collettiva (Giornata della memoria delle vittime degli incidenti sul lavoro, del terrorismo, delle mafie, delle foibe, dell'immigrazione, fino alla più recente giornata in ricordo delle vittime del Coronavirus, ecc.);
- Giornate dedicate alla promozione di diverse forme di impegno civico (donazione degli organi e di sangue; dialogo tra culture e religioni, abbattimento di barriere architettoniche, prevenzione dello spreco alimentare, risparmio energetico e stili di vita sostenibili, diritti del malato, contrasto a bullismo e cyberbullismo, sicurezza nelle scuole, legalità, ecc.);
- Giornate dedicate alla promozione di arte, cultura e sport (giornata del teatro, della lettura, della scuola, della musica popolare, dello sport, ecc.);
- Giornate dedicate alla salute, sia in chiave di prevenzione che di attenzione verso specifiche patologie (tumori, epilessia, lesioni del midollo spinale, giornata del sollievo, ecc.).

In diversi casi giornate nazionali promosse da organizzazioni civiche sono state successivamente assunte dal Parlamento: ad esempio la giornata nazionale per le vittime della mafia (promossa da Libera) e quella per la sicurezza negli edifici scolastici (promossa da Cittadinanzattiva).

1. Le principali fonti utilizzate per questa rilevazione sono le seguenti: https://presidenza.governo.it/ufficio_cerimoniale/cerimoniale/giornate.html; <https://www.abilitychannel.tv/giornate-mondiali-elenco/>; <https://www.raiscuola.rai.it/percorsi/giornate>, in tutti i casi ultimo accesso 4/05/2024.

Le critiche alla proliferazione di giornate dedicate a vari temi, o per la scarsa importanza dei temi stessi² o per l'abdicazione dello Stato a stabilire una memoria ufficiale della nazione (De Luna, 2015), non possono portare a ignorare la rilevanza di queste iniziative.

1.3. I giovani, la Repubblica e l'essere italiani

Benché sia quasi un luogo comune, largamente dato per scontato, che i giovani italiani non conoscono la storia della Repubblica, che pure sarebbe una parte essenziale della loro dotazione civica, non si tengono in conto due questioni. La prima è che in effetti di cosa i giovani conoscano su questo tema si sa poco o nulla perché a quanto risulta non vi sono ricerche recenti su di esso. La seconda questione è che, quando il tema viene trattato sulla base di sondaggi destinati a fare titoli di giornali e telegiornali, la situazione che emerge è di un livello di ignoranza tale che è inevitabile pensare a una intenzionalità quasi caricaturale di queste rilevazioni.

Nella ricerca precedente (CIM, pp. 99-101) si era utilizzata quella che allora – e, a quanto si è potuto verificare, anche oggi – era l'unica ricerca disponibile, risalente al 2013. Gli elementi essenziali di quella ricerca erano che solo una percentuale minoritaria di studenti nel corso di storia alla scuola secondaria superiore era andato oltre la seconda guerra mondiale e l'avvio della Guerra fredda, cioè appena all'inizio della Repubblica; e che, confrontando le opinioni di studenti e docenti sull'importanza dello studio della storia contemporanea, risultava che, mentre l'interesse degli studenti si manteneva costante e alto sui vari periodi fino a quelli attuali, quello dei docenti scemava man mano che ci avvicinava agli sviluppi odierni della storia della Repubblica. Purtroppo questa ricerca non ha trovato prosecuzione e non si può quindi aggiungere nulla a quanto già messo in rilievo.

Il tema del senso di identità nazionale dei giovani italiani si accompagna a quello dei coetanei di origine straniera. Su di esso è oggi disponibile una ricerca dell'Istat, che segue quella utilizzata nella ricerca precedente (CIM, pp. 101-102) e che è stata realizzata nel corso del 2023 (Istat, 2024j). La ricerca riguarda un ampio campione di giovani 11-19 anni che risiedono in Italia.

Va registrato subito che l'80,3% dei giovani di origine straniera dichiara di sentirsi anche italiano. Questa percentuale sale all'85,2% per coloro che sono nati in Italia e all'83,5% per coloro che vi sono arrivati tra gli 0 e i 5 anni, mentre scende man mano che si alza l'età dell'arrivo. Va sottolineato che la risposta positiva a questa domanda include i giovani che non sono cittadini italiani in senso legale. Va anche aggiunto che su queste percen-

2. <https://www.ilpost.it/2024/04/11/giornate-nazionali-internazionali/>, ultimo accesso 4/05/2024.

tuali generali incide l'anomalia rappresentata dai giovani cinesi che, anche a causa del fatto che la Cina non prevede la doppia cittadinanza, sono decisamente meno connessi con l'Italia in termini di identità (Conti, 2024).

Agli intervistati è stato poi chiesto che cosa intendessero per “cittadinanza” in generale. Le risposte, distinte tra italiani e stranieri, sono riassunte nella tabella 8.3.

	Partecipazione	Libertà	Diritti	Comunità	Doveri	Appartenenza	Totale
Italiani	7,6	4,2	24,7	30,1	3,7	29,7	100,0
Stranieri	10,4	9,6	30,2	17,4	3,4	29,0	100,0
Scarto stranieri-italiani	+2,8	+5,4	+5,5	-12,7	-0,3	-0,7	
TOTALE	7,9	4,7	25,2	28,9	3,7	29,6	100,0

Tabella 8.3 – Ragazzi tra gli 11 e i 19 anni residenti in Italia per significato attribuito al termine ‘cittadinanza’, per cittadinanza - Anno 2023, %

Fonte: elaborazione da Istat (2024j).

Come si può vedere, appartenenza, comunità e diritti sono gli elementi che definiscono la cittadinanza per i giovani, con gli altri tre elementi – partecipazione, libertà e doveri – in una posizione decisamente secondaria. Per quanto riguarda il confronto tra i giovani italiani e quelli con background migratorio, partecipazione, libertà e diritti sono le componenti della cittadinanza sulle quali i giovani stranieri mostrano uno scarto significativo a sfavore degli italiani. Al contrario, la componente della comunità vede l'adesione di una percentuale di italiani decisamente superiore a quella degli stranieri. Riguardo alle componenti dei doveri e dell'appartenenza, le percentuali sono molto simili.

Un altro aspetto su cui la ricerca dell'Istat ha interpellato il campione di giovani è quello del significato dell'essere italiani. Le risposte degli intervistati sono riassunte nella tabella 8.4.

	Essere nato in Italia	Parlare la lingua italiana	Conoscere la storia italiana	Rispettare le leggi e le tradizioni italiane	Saper cucinare italiano	Aver vissuto molto tempo in Italia	Avere la cittadinanza italiana	Sentirsi italiano	Non risponde
Italiani	54,0	31,3	13,6	48,1	3,8	14,7	45,7	31,1	2,8
Stranieri	45,7	34,8	16,1	44,6	2,1	21,6	42,4	28,6	6,6
Scarto stranieri-italiani	-8,3	+3,5	+2,5	-3,5	-1,7	+6,9	-3,3	-2,5	+3,8
TOTALE	53,2	31,6	13,8	47,7	3,6	15,3	45,4	30,9	3,1

Tabella 8.4 – Ragazzi 11-19 anni residenti in Italia per opinione sul significato di essere italiani, per cittadinanza – Anno 2023, % (*)

Fonte: elaborazione da Istat (2024j).

(*) Al quesito era possibile dare più di una risposta

In assoluto, i significati che vengono attribuiti all'essere cittadini italiani sono l'essere nati in Italia, rispettare le leggi del Paese e avere lo status legale di cittadino. Su tutti e tre questi item c'è uno scarto non particolarmente significativo tra italiani e stranieri a favore degli italiani, se si eccettua l'essere nati in Italia. Tuttavia, anche per i giovani stranieri questi tre sono i principali significati attribuiti all'essere cittadini italiani. È inoltre rilevante che altri tre item – parlare la lingua, conoscere la storia e aver vissuto per molto tempo in Italia – vedono un consenso dei giovani stranieri superiore a quello degli italiani. Va infine notato che avere la cittadinanza italiana in senso legale è un elemento definitorio per meno della metà dei giovani.

Altri due elementi vanno menzionati per completare il quadro. Il primo è l'intenzione di diventare italiani in senso legale dei giovani stranieri. A questa domanda ha risposto positivamente il 62,2% degli intervistati; e la percentuale sarebbe decisamente più alta se fossero esclusi da questo computo i giovani cinesi, che hanno espresso questa intenzione solo nel 15% dei casi. Il secondo elemento proviene dalla domanda se si ritiene giusto che a chi nasce in Italia venga riconosciuta la cittadinanza italiana. Le risposte, che riflettono in qualche modo il dibattito pubblico sulla riforma della cittadinanza, sono le seguenti:

- Sono favorevoli al riconoscimento della cittadinanza per nascita il 53,1% degli stranieri (59,5% degli italiani);
- Ritengono che la cittadinanza dovrebbe essere attribuita dopo un periodo di residenza in Italia il 19,1% degli stranieri (22% degli italiani);
- Pensano che l'acquisizione dovrebbe essere legata alla frequenza a scuola il 10,8% degli stranieri (9,5% degli italiani);
- Confermano (è la legge vigente) che si dovrebbe ottenere la cittadinanza al compimento dei 18 anni il 12,2% degli stranieri (3,5% degli italiani).

Al di là dell'evidente, largo consenso per l'applicazione del principio di nascita, o *ius soli*, va rilevata l'apertura generale dei ragazzi italiani verso la inclusione dei giovani stranieri nella cittadinanza italiana, quasi sempre con scarti poco significativi, mentre la posizione degli stranieri appare in qualche modo più rigida. Una convergenza di punti di vista si verifica anche nelle risposte alla domanda su dove i giovani vorrebbero vivere da grandi: il 45,6% degli italiani e il 37,9% degli stranieri vorrebbero restare in Italia, il 32,7% degli italiani e il 30,5% degli stranieri vorrebbero vivere in un altro Stato estero, ma non in quello di origine nel caso degli stranieri.

1.4. *La memoria della pandemia*

Non può mancare, con riferimento alla identità italiana, il tema della memoria della pandemia come evento che ha investito di pericoli e responsabilità tutti e ciascuno e che ha unito in un unico destino (inteso in senso materiale) l'intera comunità civica.

Cosa sia rimasto nella memoria a breve termine di chi vive in Italia della esperienza di comunanza della emergenza pandemica è quindi un grande tema, capace di dare indicazioni anche per il futuro. Su di esso, purtroppo, non è disponibile quell'ammontare di dati e informazioni che sarebbero necessari. In attesa che ciò avvenga possono essere presentati alcuni elementi utili a tenere aperta la questione, in vista di ricerche sistematiche.

Le principali informazioni vengono dai risultati della ricerca del progetto FRES, condotta da Fondaca e Idos nel 2024 (Fondaca, Idos, 2025). Al campione di cittadini intervistati sono state rivolte una serie di domande riguardanti lo stato della comunità dopo la fine della emergenza pandemica e in confronto con la situazione precedente. In modo apparentemente paradossale, questa memoria oggi risulta prevalentemente negativa. Le principali risposte, particolarmente interessanti, sono state le seguenti:

- Il 32,2% ritiene che il senso di appartenenza alla comunità sia oggi diminuito rispetto al periodo precedente la emergenza, mentre per il 52,3% non ci sono state variazioni;
- Il 39,1% del campione dichiara che dopo la pandemia il senso civico è a un livello più basso rispetto al periodo pre-pandemico, mentre per il 43,9% non ci sono state variazioni;
- Il 35,5% si dichiara convinto che l'attitudine dei cittadini a rispettare i propri doveri sia peggiorato rispetto al periodo pre-pandemico, mentre per il 51,9% non ci sono state variazioni;
- Il 30,3% degli intervistati dichiara che dopo la pandemia il livello di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica è diminuito, mentre per il 53% non ci sono state variazioni.

Questi dati, almeno in parte inaspettati e che possono apparire anomali, richiederebbero ulteriori attività di ricerca, che sicuramente sono in corso di realizzazione o verranno presto realizzate (risultati analoghi si possono rilevare nella più recente di esse: Pendenza, Verderame, 2024). Quello che su di essi si può ipotizzare, riprendendo alcuni elementi già citati nella introduzione, è che:

- Sia diffusa una tendenza a considerare la emergenza pandemica come una parentesi da dimenticare;
- Sia presente un senso di disillusione rispetto alle aspettative di profondo cambiamento nella vita individuale e collettiva che erano presenti durante la emergenza ma che non hanno trovate risposta;

- Di conseguenza, la valutazione della situazione attuale sia decisamente negativa se commisurata ai cambiamenti di carattere strutturale che la pandemia ha portato con sé.

A quanto pare, quindi, sollievo e disillusione caratterizzano oggi la memoria della pandemia. Entrambi gli atteggiamenti sono pienamente comprensibili, anche alla luce della scomparsa dell'evento dal discorso pubblico e quindi da una sua più matura interpretazione e rappresentazione. Ma, quello che più conta qui, è che si può ipotizzare che anche in questo modo paradossale – con una sorta di “effetto di rimbalzo” – la emergenza pandemica sia entrata nel deposito di significati che definiscono la comunità civica e l'appartenenza ad essa.

2. *Identità europea*

Da molte decadi, ormai, l'Italia è parte di una “unione di popoli e di Stati” che è difficile classificare senza scarti come organizzazione inter-, sovra- o trans-nazionale. Questa partecipazione è talmente stretta che è difficile osservare la identità comune senza considerare anche il suo versante europeo. Ricordando che la visione di una identità nazionale univoca, unitaria, sovraordinata a tutte le altre, ad alta intensità emotiva, è stata superata, oltre che dai fatti, anche dalla ricerca scientifica benché in certe fasi ritorni nella vita pubblica più che altro nella forma della nostalgia e della denuncia dell'assenza, in questa sezione vengono proposti dati e informazioni sul senso di identità dei membri della comunità civica italiana in quanto cittadini europei. Lo si fa, anche in questo caso, considerando sia gli atteggiamenti che le pratiche di cittadinanza.

2.1. *Senso della identità europea*

Da anni la Commissione europea, attraverso le rilevazioni periodiche di Eurobarometro, registra sentimenti e atteggiamenti degli europei, con particolare riferimento alla dimensione comunitaria. Le risposte ai sondaggi non sono sempre coerenti, ma rappresentano in ogni caso un punto di riferimento imprescindibile per approfondire la dimensione del “sentirsi” europei. I documenti che vengono utilizzati qui di seguito e relativi al 2023 (European Commission, 2024a; 2024b; 2020b; 2020c) consentono una comparazione sia con il 2019 sugli stessi item, sia con la media delle risposte degli europei nel loro insieme.

Il 60% degli italiani dichiara di sentirsi europeo (72% la media europea); erano il 55% nel 2019. Questa affermazione si basa principalmente su:

- La storia comune (25%, +1%, contro il 21% della media UE);
- L'economia (22% come nel 2019, 21% UE);

- La cultura (22% come nel 2019, 23% UE);
- I valori (21%, -1%, 23% media UE);
- La solidarietà con le regioni più povere (20%, +9%; media UE 21%);
- La geografia (18%, +3%, UE 20%)
- Lo stato di diritto (17%, +3%, 20% media UE);
- Lo sport (16% come nel 2019 e come la media UE);
- Le invenzioni, la scienza, la tecnologia (15%, +4%, media UE 13%);
- L'ambiente (12%, -1%, media UE 16%);
- L'educazione (11%, -2%, media UE 13%).

Queste percentuali devono essere considerate alla luce della identità “debole” della Unione europea – considerata da molti una patologia, ma che andrebbe piuttosto vista come antidoto a qualunque possibile “nazionalismo europeo” – che si può osservare nelle risposte alle domande su “a che cosa ti senti legato”. Mentre il 92% degli italiani dichiara di sentirsi legato alla propria città (93% nel 2019, +3% rispetto alla media europea) e il 93% al proprio Paese (+3% rispetto al 2019, media UE 91%), solo il 52% dichiara di sentirsi legato alla Unione europea (+2% rispetto al 2019, -7% dalla media UE) e il 57% all'Europa in generale (+3%, media UE 66%). E, mentre l'83% degli italiani afferma di avere molte cose in comune con i propri concittadini (+9% rispetto al 2019, uguale alla media europea), il 61% dichiara che ciò avviene tra i cittadini europei (+12% rispetto al 2019, -2% UE). Tuttavia si può registrare un ampio consenso sul simbolo-chiave della Unione, cioè la bandiera con le 12 stelle: nel 2023 il 78% degli italiani lo giudicava un buon simbolo (85% media UE), che riflette qualcosa di buono (75%, UE 80%) e con il quale ci si identifica (62%, UE 61%).

Anche il livello di fiducia dichiarato nei confronti della Unione europea e delle sue istituzioni è significativo, se non altro perché di un grado più alto rispetto a quello riservato alle istituzioni nazionali. Il 43%, infatti, dichiara di avere fiducia nella Unione (+38% rispetto al 2019, -4% rispetto alla media UE), il 49% nel Parlamento europeo (-1%, lo stesso la media UE), il 46% nella Commissione (+2%, stessa percentuale della media UE), il 46% nel Consiglio (+12%, +3% rispetto alla media UE), il 40% nella BCE (lo stesso nel 2019, media UE +5%). Dall'altra parte fiducia nel governo nazionale è asserita dal 36% degli italiani (+11% rispetto al 2019, stesso valore della media UE) e nel Parlamento nazionale dal 37% (+10%, -2% rispetto alla UE).

Circa i valori che secondo gli italiani rappresentano meglio la Unione europea, quelli maggiormente menzionati sono presentati nella tabella 8.5.

Valori	IT23	IT19	UE23	UE19
Democrazia	34	34	34	35
Pace	29	35	37	44
Rispetto per altre culture	24	14	16	15
Diritti umani	23	21	29	31
Libertà individuale	22	16	16	15
Solidarietà, supporto agli altri	19	18	24	17
Rispetto per la vita umana	18	16	14	14
Rule of law	16	10	23	21
Tolleranza	16	22	11	12
Rispetto del pianeta	14	4	10	6
Uguaglianza	9	16	11	12
Autorealizzazione	9	7	6	5
Religione	7	7	4	4
Nessuno	3	n.d.	3	n.d.

Tabella 8.5 – Valori che rappresentano meglio la UE, confronto italiani-media europea e 2019-2023, %

Fonte: elaborazione da European Commission (2020b; 2020c; 2024a; 2024b).

È opportuno aggiungere che l'87% degli italiani (+10% rispetto al 2019, -3% rispetto alla media europea) ritiene che tutti gli Stati membri dovrebbero rispettare i valori europei. È infine da notare che, dei 13 valori proposti nelle interviste di Eurostat, solo in quattro casi, per quanto assai rilevanti (pace, solidarietà, tolleranza, uguaglianza), lo scarto tra i giudizi del 2019 e quelli del 2023 è negativo. A quanto pare, l'attaccamento dei cittadini italiani alla Unione europea tra il 2019 e il 2023 è aumentato. Non è fuori luogo ipotizzare che ciò sia dovuto anche alla reazione della UE alla pandemia, a differenza di quanto avvenuto per la grande recessione del 2008, i cui riflessi negativi nel medio termine furono registrati nella ricerca precedente (CIM, pp. 102-104).

Circa i giovani, è noto che essi, in quanto “nativi europei”, hanno un senso più forte e quasi scontato dell'essere cittadini comunitari. Nella ricerca precedente (CIM, pp. 104-105), sulla base di uno studio della Commissione europea del 2018 e di ricerche italiane come quelle dell'Istituto Toniolo, emerse che i giovani italiani mostravano una propensione alla dimensione europea sistematicamente più alta di quella della media nazionale e sovrapponibile a quella media dei giovani europei.

Negli anni che sono al centro di questa ricerca purtroppo non sono stati prodotti studi ad hoc. Gli stessi report di Eurobarometro utilizzati sopra

forniscono dati specifici sui giovani, ma senza distinguerli per nazionalità. Per dare almeno un polso delle aspettative che i giovani italiani appuntano sulla Unione europea si può utilizzare la consultazione condotta da Eurostat nel 2022 in occasione dell'Anno europeo della gioventù sui temi da mettere al centro di quell'evento. Le risposte sono visualizzate nella tabella 8.6.

Temi	IT	EU
Proteggere l'ambiente e contrastare il cambiamento climatico	35	34
Migliorare la salute fisica e psichica e il benessere dei giovani	27	34
Migliorare educazione e formazione	31	33
Combattere la povertà e le disuguaglianze sociali ed economiche	30	32
Accrescere l'occupazione e combattere la disoccupazione	36	28
Promuovere i diritti umani, la democrazia e i valori comuni europei	30	26
Promuovere società inclusive, la uguaglianza di genere e la lotta alle discriminazioni	25	22
Promuovere la digitalizzazione della società	14	13

Tabella 8.6 – Temi chiave dell'Anno della gioventù, opinioni dei giovani 15-30 anni, confronto tra giovani italiani e giovani europei, %

Fonte: *European Commission (2022a)*.

Come si può vedere, i giovani italiani ritengono più importanti rispetto alla media dei giovani europei come priorità di impegno della Unione la occupazione; i diritti umani, la democrazia e i valori comuni europei; la inclusività e la lotta alle discriminazioni. Ritengono invece meno rilevanti rispetto alla media europea la salute e il benessere dei giovani; e, in misura minore, la lotta alla povertà e alle disuguaglianze. Ciò che si può inferire da questa tabella, insomma, è che i giovani italiani fanno affidamento sulla Unione europea più della media dei loro coetanei.

2.2. *Pratiche di cittadinanza europea*

Neanche la identità europea, tuttavia, può essere rilevata solo dalla espressione di sentimenti e atteggiamenti. È quindi opportuno prendere in considerazione tre elementi connessi ai comportamenti e a circostanze fattuali: il programma Erasmus, l'accesso ai fondi europei e il sostegno alle iniziative dei cittadini europei. Si tratta di tre fenomeni già considerati nella ricerca precedente (CIM, pp. 105-108), di cui si è cercato qui di offrire un aggiornamento.

2.2.1. Il programma Erasmus

La partecipazione di studenti italiani al programma Erasmus (diventato nel 2014 Erasmus+³) è un fenomeno di lungo periodo che, forse come nessun altro, ha permesso a centinaia di migliaia di giovani italiani – 720.447 verso destinazioni UE e 3.034 extra-UE tra il 1987 e il 2023 – di costruire la propria identità comune includendovi a pieno titolo la dimensione europea.

A causa della emergenza pandemica vi è stata una flessione, a cui è però seguita una ripresa a partire dal 2022. Nella figura 8.1 sono riportati i dati relativi alle mobilità assegnate negli anni 2019-2024 e contenute nei relativi bandi, a seguito dei quali gli studenti che hanno risposto sono partiti per le loro destinazioni. Da questi dati sono escluse le mobilità per tirocinio e quelle all'esterno della Unione.

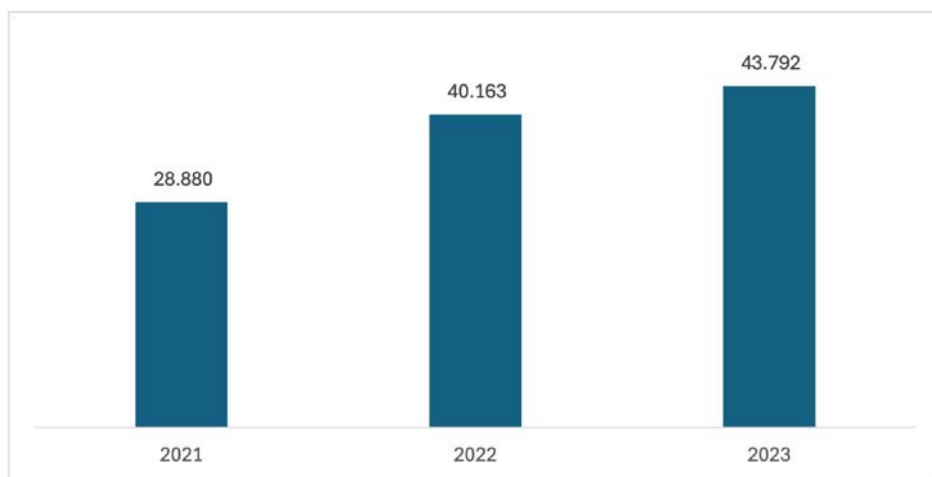


Figura 8.1 – Numero di mobilità Erasmus nella UE assegnate, anni 2021-2023, v.a.

Fonte: elaborazione da INDIRE (2024).

Con riguardo a questo fenomeno, parte integrante della identità degli italiani, va sottolineato come questa esperienza abbia un valore non solo in chiave di istruzione, ma anche di relazioni e di immersione nella diversità che caratterizza la Unione europea.

3. Erasmus+ è stato introdotto dall'Unione Europea il 1° gennaio 2014 come programma unico per integrare e ampliare le iniziative precedenti nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù, della cultura e dello sport. A differenza del vecchio Erasmus, incentrato esclusivamente sulla mobilità per fini scolastici attraverso progetti con Socrates e Lifelong Learning, Erasmus+ nasce dall'unificazione di sette programmi preesistenti (tra cui Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, Grundtvig, Youth in Action ed Erasmus Mundus).

2.2.2. *L'accesso ai fondi europei*

Anche l'accesso ai fondi europei, messi a disposizione dai cicli di programmazione settennale, può essere considerata una pratica che incide sul senso di identità europea dei cittadini.

I dati disponibili dicono che, nel ciclo di programmazione 2014-2020, 188.379 soggetti hanno operato come attuatori dei fondi strutturali, circa 87.400 in più rispetto al ciclo precedente. Di questi soggetti il 10% circa erano pubblici e il 90% circa privati, con un incremento dell'86,6% rispetto al ciclo di programmazione 2007-2013.

Nel complesso il valore dei programmi finanziati con la programmazione 2014-2020 ammonta a 94,25 miliardi di euro, di cui 63,62 finanziati con contributo UE. Al 31 agosto 2024, rispetto al totale delle risorse programmate, risulta un avanzamento del 98,9% in termini di impegni e del 83,6% in termini di pagamenti.

Rilevante appare l'aumento del numero di soggetti, nel complesso il 53,6% in più rispetto alla programmazione precedente, e soprattutto del numero di soggetti privati coinvolti, più del doppio rispetto al ciclo passato. In ogni caso non si può sottovalutare la portata, in termini di costruzione e rafforzamento del senso di identità europea, del fatto di poter utilizzare fondi comunitari per la realizzazione di opere e interventi considerati dalla Unione stessa di interesse comune.

2.2.3. *La partecipazione alle iniziative dei cittadini europei*

Come è noto, il Trattato di Lisbona ha introdotto un meccanismo analogo a quello delle proposte di legge di iniziativa popolare, di cui si tratterà a proposito della partecipazione. Almeno un milione di cittadini di almeno sette paesi le cui firme, su carta od online, sono raccolte nel corso di un anno, possono chiedere che la Commissione europea avvii una iniziativa legislativa su un tema di interesse comunitario. Se l'iniziativa raggiunge la soglia di firme indicata, i promotori intervengono nel Parlamento europeo illustrando la propria iniziativa. Salvo il potere di avviare una proposta legislativa che spetta alla Commissione, il Parlamento può adottare una risoluzione sulla proposta⁴.

La differenza rispetto alle leggi di iniziativa popolare italiane è che la Commissione è tenuta a rispondere entro sei mesi e a motivare l'eventuale rigetto della proposta, anche se su un difetto di motivazione dei rigetti della Commissione è aperto un dibattito.

4. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/it/be-heard/citizen-s-initiative#:~:text=L'iniziativa%20dei%20cittadini%20europei,sostegno%20per%20le%20tue%20proposte,ultimo%20accesso%2015/10/2024.>

La situazione generale di queste procedure, al 23 maggio 2024, comprende 112 iniziative registrate e 23 richieste di registrazione rifiutate. Delle iniziative registrate 10 sono andate a buon fine e hanno ottenuto una risposta dalla Commissione europea.

Con riferimento al coinvolgimento degli italiani, la tabella 8.7 fornisce i dati relativi alle dieci iniziative che, al maggio 2024, avevano raggiunto l'obiettivo.

Titolo della proposta	Data di presentazione	N. di firmatari	N. firmatari italiani	% di italiani sul totale
Fur Free Europe (Basta pellicce in Europa)	16 marzo 2022	1.502.319	83.164	5,5
Salvare i cosmetici cruelty-free: impegnarsi per un'Europa senza sperimentazione animale	30 giugno 2021	1.217.916	91.992	7,6
Stop Finning - Stop the trade (Stop all'asportazione e al commercio delle pinne di squalo)	2 gennaio 2020	1.119.996	70.688	6,3
Salviamo api e agricoltori! Verso un'agricoltura favorevole alle api per un ambiente sano	30 settembre 2019	1.054.973	43.394	4,1
End the Cage Age	11 settembre 2018	1.397.113	90.085	6,4
Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe	3 aprile 2017	1.123.422	73.433	6,5
Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici	25 gennaio 2017	1.070.865	71.367	6,7
Stop Vivisection	3 marzo 2015	1.173.130	690.325	58,8
Uno di noi	27 febbraio 2014	1.721.626	623.947	36,2
Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale!	20 dicembre 2013	1.659.543	65.223	3,9
TOTALE		13.040.903	1.903.618	14,6

Tabella 8.7 – Numero di cittadini firmatari di proposte di iniziativa legislativa europea andate a buon fine, dati generali e numero di firme di cittadini italia

Fonte: https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_it#Stato-della-registrazione, ultimo accesso 23/05/2024.

In sintesi, più di un milione 900mila italiani hanno sottoscritto le proposte di iniziativa dei cittadini, pari al 14,6% del totale. A questo coinvolgimento naturalmente non è estraneo il senso di identità europea.

Benché non sia l'oggetto di questo testo, vale la pena di rilevare che, nel complesso, le dieci proposte sinora giunte a buon fine sono state in alcuni casi rigettate dalla Commissione europea che ha motivato la scelta di non procedere, in altri casi sono state recepite sotto diverse forme (regolamenti, raccomandazioni, ecc.), mentre nella maggior parte dei casi sono state trattate alla stregua di raccomandazioni. Su questo punto è sicuramente auspicabile una ricerca ad hoc.

Per riassumere

La identità come parte della componente dell'appartenenza, al contrario di quello che si dà comunemente per scontato, non è solo una questione di "sentire", ma anche di "agire" come membri della comunità civica. Per questa ragione nella seconda parte del testo sono state prese in considerazione molte pratiche che sono connesse alla identità: o perché la riflettono e la rendono osservabile, o perché concorrono a costruire e a rafforzare il senso di appartenenza alla comunità dei cittadini. L'impegno volontario è uno di questi (*capitolo 6*). Mentre è dato per scontato che questo tipo di impegno sia in caduta libera, nel 2023 vi erano 4,7 milioni di volontari, più del 9% della popolazione, un quarto dei quali si è attivato dopo la pandemia. Ciò che sta cambiando sono le forme: oltre a coloro che operano in una organizzazione, ci sono sempre più volontari autonomi e anche coloro che mescolano le due forme ("ibridi"). Anche i migranti – e da diversi anni – sono impiegati in attività volontarie: circa 120mila di loro lo hanno fatto nel 2023. Va registrato, inoltre, che si sta sviluppando in molte forme il volontariato digitale. Quello promosso dalle imprese per i propri dipendenti, invece, appare in flessione.

Un'altra pratica che manifesta e definisce la identità comune è quella delle donazioni. La solidarietà che si esprime in donazioni di denaro e di beni come cibo e farmaci, mostra di essere in aumento non solo nelle emergenze e non solo da parte di persone particolarmente benestanti. Del resto, più di 16 milioni e mezzo di persone nel 2022 hanno devoluto il proprio cinque per mille dell'Irpef per finalità di utilità sociale. La solidarietà attraverso donazioni, peraltro, non riguarda solo la dimensione domestica ma anche quella internazionale, come mostra il continuo incremento del numero di donatori per queste attività (quasi 2 milioni nel 2023). La solidarietà internazionale ha anche una dimensione di mercato, visto che marchi come Fairtrade e la rete di punti vendita dedicati all'economia solidale hanno una solida esistenza.

La fiducia, un elemento che manifesta e rafforza il senso della identità comune, ha diverse dimensioni. La fiducia orizzontale (avere persone su cui contare, ritenere che la maggior parte della gente sia degna di fiducia) mostra un orientamento positivo che si è confermato durante la pandemia e che dopo di essa è anche aumentato. I pochi dati disponibili sui discorsi di odio, peraltro, inducono a porsi la domanda se questo fenomeno abbia realmente la diffusione che viene ad esso comunemente attribuita, trattandosi comunque di un tipo di comportamento che viene legittimato, e spesso innescato, da media, leadership politiche e influence. La fiducia verticale – dei cittadini nei confronti delle istituzioni – continua a essere scarsa, con i partiti all'ultimo posto e Presidente della Repubblica e forze dell'ordine al primo. Circa queste ultime, però, si rileva una tipica discrasia tra gli atteggiamenti e i comporta-

menti, se è vero che più della metà dei cittadini che subiscono un reato non sporgono denuncia e che continua a crescere la spesa privata per dispositivi di sicurezza, specie delle case. Ciò è confermato dalla percezione della criminalità, sempre molto maggiore in termini generali che con riferimento al proprio ambiente di vita e sempre più alta degli effettivi crimini commessi. Ad onta delle rappresentazioni mediatiche, la fiducia negli scienziati (di meno per quelli presenti nei media) risulta alta e ciò è confermato numero di persone che si vaccinano (più del 90% per il vaccino anti-Covid nel 2023) e dal fatto che solo il 5% degli italiani nel 2021 riteneva che il Coronavirus fosse una bufala. La fiducia nei media, non particolarmente alta prima della pandemia, in generale risulta ulteriormente diminuita dopo, sia in Italia che in Europa. All'ultimo posto ci sono gli influencer nei social media, ritenuti affidabili solo dal 10% degli italiani e dal 9% degli europei

I risultati della ricerca confermano che i luoghi stanno acquisendo una importanza sempre maggiore nella costruzione della identità societaria (*capitolo 7*). Lo si può vedere dalla partecipazione dei cittadini ad attività riguardanti questioni locali; dall'appartenenza a gruppi online o chat sullo stesso tema; dalla quantità di gruppi, associazioni e comitati la cui denominazione contiene il nome del proprio quartiere o rione (a Roma non meno di 450); dallo sviluppo, seppure frenato da ostacoli amministrativi, delle comunità energetiche, comprese quelle solidali; dalla diffusione dei walking group alla (ri-)scoperta del proprio territorio; dalla quantità di cittadini che hanno votato per i "luoghi del cuore" del FAI (1,5 milioni nel 2022); dalla stessa esistenza di quasi 6mila associazioni di italiani all'estero intitolate alle regioni di provenienza. Anche le migrazioni interne consistono (in 6 casi su 10) nel trasferimento nella stessa provincia. Quello tra regioni, invece (circa 70mila su quasi 2,5 milioni di trasferimenti interni) conferma il percorso che dal Mezzogiorno porta al Centro-Nord.

I legami dei cittadini con il proprio territorio sono anche assicurati dai luoghi e dalle occasioni in cui le persone si incontrano: pro loco, bande musicali, feste patronali, stazioni ferroviarie, istituti scolastici, luoghi di culto, centri sociali autogestiti. Si tratta di un totale di poco inferiore a 100mila. Un indicatore della connessione tra i luoghi e la identità societaria è la diffusione di attività di cura degli spazi pubblici, che comprende organizzazioni impegnate nel contrasto al degrado di piazze, strade, edifici abbandonati e aree verdi, la creazione e la gestione di orti urbani, gli interventi di presa in carico di parchi, riserve naturali, aree marine. Le relazioni familiari e amicali, che avevano subito una flessione in termini di soddisfazione, hanno avuto una ripresa dopo la pandemia: la frequentazione degli amici nel tempo libero ha avuto un deciso incremento. Queste relazioni si costruiscono e si consolidano anche attraverso iniziative come le social street, le comunità online di pazienti e le esperienze di co-housing, tutte realtà in crescita o consolidate.

Le dinamiche di apprendimento della cittadinanza trasmettono e consolidano la identità societaria, a partire dalla famiglia, dal lavoro e dalla scuola. A proposito di quest'ultima, dalle poche informazioni disponibili risulta che le conoscenze civiche degli studenti italiani sono superiori alla media internazionale, soprattutto nel caso delle ragazze. Nello stesso tempo permangono, con un lieve incremento, le iniziative di formazione alla cittadinanza, o ad alcuni suoi aspetti, promosse da organizzazioni civiche e sociali o dagli stessi partiti politici. Le informazioni disponibili su questo fenomeno (la cui espressione massima sono le scuole di politica delle diocesi della Chiesa cattolica), sono purtroppo molto scarse. Dopo la pandemia (quando è stato sperimentato per la prima volta in forma digitale), il servizio civile è ripreso, coinvolgendo nel 2022 oltre 50mila giovani, di cui alcune migliaia, appunto, in forma digitale. Sempre con riferimento all'ambiente digitale, a partire dalla pandemia e soprattutto dopo la emergenza, sono state realizzate molte iniziative di formazione alla dimensione digitale della cittadinanza. Nella ricerca sono state documentate quelle, incentrate sulla educazione finanziaria, promosse dalle associazioni di consumatori anche in collaborazione con l'Associazione bancaria italiana.

Benché sia in un certo senso l'epicentro della crisi e delle trasformazioni in corso nel dispositivo della cittadinanza, la dimensione nazionale resta un punto di riferimento fondamentale per la costruzione della identità societaria. Ciò si può evincere dalle celebrazioni delle feste del 2 Giugno e del 25 Aprile, e in particolare di quelle che vanno oltre atti puramente simbolici che coinvolgono per lo più i rappresentanti istituzionali, come mostre, spettacoli teatrali, concerti, ecc. Ciò, nel 2022-23, riguarda soprattutto la Festa della Liberazione. Ma forse il più importante luogo di rappresentazione e condivisione del senso di identità nazionale è il messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica. Nel 2024 quasi 7 telespettatori su 10 (più di 10 milioni 700mila) lo hanno ascoltato, ma il fenomeno è di lungo periodo, con il record toccato nell'anno cruciale della pandemia (2020) con più di 15 milioni di teleutenti. Un altro fenomeno connesso alla definizione della identità societaria è quello delle giornate nazionali, dedicate a temi e questioni che vanno dalle istituzioni repubblicane alla memoria collettiva specialmente di eventi drammatici, dalla promozione dell'impegno civico in varie forme alla cura della salute, fino ad arrivare alla promozione di arte, cultura e sport. Non esiste un quadro generale di queste giornate, spesso istituite con legge, ma esse sono non meno di 50. Benché suscitino riserve e critiche, esse sono comunque connesse alla definizione e all'attualizzazione della dimensione nazionale della identità comune.

Quanto alla identità societaria dei giovani, è preziosa una ricerca dell'Istat sui giovanissimi (11-19 anni) e il loro rapporto con la cittadinanza. Tra questi giovani ci sono persone di origine straniera che dichiarano nell'80% dei casi di sentirsi anche italiani, che abbiano o meno questo status legale.

Guardando alle diverse componenti della cittadinanza, i giovani la identificano soprattutto con l'appartenenza, la comunità e i diritti; meno con la partecipazione, la libertà e i doveri, con alcune differenze rilevanti tra italiani e stranieri, soprattutto circa la comunità. Quanto al significato dell'essere italiani, quelli riconosciuti come principali dai giovani sono l'essere nati in Italia (di qui la opinione decisamente favorevole allo *ius soli*), rispettare le leggi e le tradizioni italiane, avere lo status legale, sentirsi italiani, parlare la lingua; e con minore rilevanza avere vissuto molto tempo in Italia e conoscerne la storia, in entrambi i casi più importanti per i giovani stranieri, 6 su 10 dei quali manifestano la intenzione di diventare italiani (la percentuale sarebbe più alta non contando i giovani cinesi, in una posizione peculiare).

La memoria a breve termine dell'impatto della pandemia sulla cittadinanza emerge oggi come negativa: le opinioni espresse dai cittadini dicono infatti di una diminuzione o di un mancato incremento dell'appartenenza alla comunità, del senso civico e dell'esercizio dei doveri così come della partecipazione alla vita pubblica – tutti elementi che proprio la ricerca documentata in questo libro consente di mettere in discussione nella loro consistenza materiale. Il sollievo per la fine della emergenza e la disillusione rispetto alle aspettative di un cambiamento radicale della vita individuale e sociale sembrano alla base di questo orientamento. Ma, al di là di tutto, si può constatare che, anche in modo apparentemente paradossale, la pandemia è entrata nella coscienza comune.

L'appartenenza della comunità civica italiana alla più ampia comunità dei cittadini europei (di diritto o di fatto) è un elemento che compone il senso di identità comune ed è della massima importanza. Ricordando che il senso di identità non comporta necessariamente entusiasmo, dopo la pandemia l'atteggiamento di sfiducia e ostilità nei confronti della Unione europea – dovuta a, e giustificata da, la gestione della grande recessione del 2008 – risulta notevolmente attenuato, presumibilmente proprio in forza della reazione della UE alla pandemia, anche se gli italiani non sono più gli entusiasti europeisti di un tempo. Ciò non riguarda i giovani che invece, in quanto “nativi europei”, restano molto più confidenti verso questa unione di popoli e di Stati. Lo confermano i dati sulla partecipazione al programma Erasmus, che ha avuto una netta ripresa dopo la pandemia (circa 43.800 mobilità assegnate nel 2008). Si tratta di una di quelle pratiche di cittadinanza europea che vanno al di là di opinioni e atteggiamenti, pratiche che rappresentano e concorrono a consolidare la identità europea. Ne sono esempi anche l'accesso ai fondi europei (circa 170mila soggetti non pubblici li hanno gestiti nel ciclo di programmazione 2014-2020) e la partecipazione alle iniziative dei cittadini europei, per le 10 delle quali andate a buon fine gli italiani hanno concorso con 1,9 milioni di firm

TERZA PARTE
Diritti e doveri

Il tema

La seconda componente del dispositivo della cittadinanza democratica è quella dei diritti con i relativi doveri. Come già detto, al di là delle definizioni strettamente giuridiche, i diritti possono essere considerati come standard di vita riconosciuti e protetti dalla comunità civica e dalle sue istituzioni. Questa componente è di importanza fondamentale nella configurazione della cittadinanza ereditata dal '900: un cittadino è tale in quanto è titolare di diritti. Proprio a questo proposito, uno dei fattori di crisi e delle trasformazioni in corso nella cittadinanza sta nel fatto che – con l'emergere dei diritti umani con uno spessore istituzionale mai avuto prima, ma anche con il riconoscimento di diritti sociali agli stranieri regolarmente residenti (è il caso dell'Italia) – la titolarità di diritti non distingue più, in modo concreto e visibile, “chi sta dentro” da “chi sta fuori” della comunità civica.

Un altro elemento da considerare è che, mentre nella storia della cittadinanza moderna la domanda di riconoscimento di diritti è stata essenzialmente una domanda di uguaglianza, nelle trasformazioni in corso spesso è, al contrario, di riconoscimento di elementi di diversità. Per questa ragione una parte di quanto segue è dedicata proprio ai diritti umani e specifiche focalizzazioni sono rivolte a diritti che hanno al loro centro la diversità, nonché all'accesso delle persone straniere ai diritti.

Un altro elemento essenziale di questa componente della cittadinanza è che gli attori della tutela dei diritti non sono soltanto, come vuole una versione semplificata del tema, la giurisdizione e l'amministrazione. Oltre a questi ci sono anche attori civici e sociali impegnati per il riconoscimento di nuovi diritti e per la effettiva tutela di quelli esistenti. Non va dimenticato, infatti, che sia nella fase di riconoscimento che in quella della tutela i diritti hanno una natura processuale e dinamica – come diceva Stefano Rodotà, i diritti si possono conquistare, ma anche perdere, in linea di principio e/o di fatto (Rodotà, 2013). Che ci siano attori che se ne occupano può quindi fare la differenza.

In coerenza con la impostazione di questa ricerca, anche sulla componente dei diritti si è scelto di osservare fenomeni che hanno direttamente a che fare con la vita dei cittadini, concentrandosi su ciò che essi sperimentano o realizzano. Si prendono quindi in esame le pratiche connesse all'esercizio di alcuni diritti di cittadinanza, lo stato di attuazione dei diritti umani con riferimento ad alcune categorie e gruppi sociali, i diritti operativi che connettono o dovrebbero connettere i cittadini con la pubblica amministrazione, il processo di riconoscimento giuridico di alcuni diritti la cui necessità emerge da processi sociali e culturali di lungo periodo, le azioni promosse da attori pubblici, sociali, civici e privati per la tutela dei diritti.

Strettamente collegati ai diritti vi sono i doveri di cittadinanza. Possiamo intendere qui per doveri quegli standard di comportamento che i cittadini riconoscono come tali anche quando non li praticano e la cui violazione comporta delle sanzioni sul piano legale e/o su quello sociale. In termini generali, i doveri sono di due tipi: quelli di reciprocità (adottare comportamenti nei confronti di un altro nella ragionevole aspettativa che, a parti invertite, l'altro si comporterà allo stesso modo) e quelli di solidarietà, che consistono in pratiche di supporto alla vita della comunità senza che ciò comporti necessariamente un beneficio diretto per chi li esercita. È tipico il caso dei doveri fiscali che servono a finanziare ad esempio la sanità pubblica.

A proposito dei doveri, occorre fare due precisazioni. La prima è che, al contrario di quanto un diffuso senso comune dà per scontato, i doveri non costituiscono un limite dei diritti, sia perché i diritti sono di per sé un limite alle pretese che un individuo o un gruppo sociale possono rivolgere alla comunità civica, sia perché l'esercizio dei doveri è il primo strumento per la loro effettività. L'altra precisazione è che la definizione dei doveri non consiste primariamente in un atto normativo, ma è un processo sociale, culturale, istituzionale e politico nel corso del quale uno standard di comportamento viene affermato o legittimato da fonti autorevoli, si diffonde grazie a una molteplicità di azioni di una molteplicità di attori, si consolida e viene riconosciuto come tale in sede di atteggiamenti e infine genera comportamenti coerenti o almeno la consapevolezza che essi dovrebbero essere tenuti. Anche il catalogo dei doveri, insomma, si sta modificando.

IX. Pratica dei diritti di cittadinanza: salute e istruzione

Sommario: 1. Salute: un quadro delle criticità; accesso ai servizi, mobilità sanitaria, rinuncia alle cure; la spesa privata; la medicina preventiva; la medicina territoriale; le cronicità; la digitalizzazione della salute; 2. Istruzione: i livelli di istruzione; l'accesso alla istruzione e la didattica; i fattori strutturali e organizzativi.

Come è già stato sottolineato, la titolarità di diritti è ciò che qualifica coloro che appartengono alla comunità civica. Tra i diritti che la Costituzione italiana riconosce ai cittadini un posto di assoluto rilievo lo hanno quello alla salute e quello alla istruzione. È giusto quindi che la selezione di diritti di cittadinanza sulle cui pratiche (e praticabilità) sono state compiute attività di ricerca cominci da qui. Oltre al rango che essi rivestono, infatti, i diritti alla salute e alla istruzione sono quelli che sono stati sottoposti alle maggiori tensioni durante la pandemia.

1. Salute

1.1. Un quadro delle criticità

La emergenza pandemica ha fatto emergere la centralità dei servizi volti a garantire il diritto alla salute, non solo per il ruolo decisivo che essi hanno avuto nel contrasto al Covid-19, ma anche per le gravi carenze che hanno mostrato, frutto di un disinvestimento di lungo periodo di risorse e attenzione che ha avuto effetti evidenti durante la pandemia. Tra i propositi dichiarati dai governi che si sono succeduti vi è stato quello di invertire questa tendenza anche se la realtà sembra andare in tutt'altra direzione¹. A tali propositi fanno riferimento le misure previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, tuttora in corso di una difficile implementazione e che, per le ragioni già esposte, non vengono qui prese in considerazione.

In attesa di verificare gli effetti materiali del PNRR sul servizio sanitario, è possibile registrare dati e informazioni sulla condizione dei cittadini dopo la

1. V. ad es. A. Capacci, C. Cottarelli, "La spesa pubblica per la sanità è ai massimi o ai minimi storici? Chi ha ragione tra Meloni e Schlein?", in *Osservatorio CPI*, Università Cattolica di Milano, 20/12/2024.

conclusione della emergenza. Questo compito non è agevole come sembra, perché i materiali disponibili su questa condizione sono minoritari rispetto a quelli che si occupano sotto vari riguardi di politiche sanitarie. Ad esempio, sulla mobilità sanitaria è molto più facile reperire dati sul valore economico di questo fenomeno (pari nel 2022 a più di 5 miliardi di euro) che sul numero, le caratteristiche e le problematiche dei cittadini che vi sono coinvolti.

Una imprescindibile fonte di informazioni è il Rapporto civico sulla salute di Cittadinanzattiva (2024b). Esso contiene infatti l'analisi di 24.043 (+9.971 rispetto al 2022) segnalazioni ricevute dal Pit Salute e dalle sedi del Tribunale per i diritti del malato nel corso del 2023. Va precisato che le segnalazioni non costituiscono un campione statisticamente significativo, né rappresentano per intero la condizione dei cittadini nei servizi sanitari, ma riguardano solo le criticità che essi hanno segnalato di aver incontrato nel loro rapporto con i servizi sanitari, con particolare riferimento all'accesso alle prestazioni, all'assistenza ospedaliera, alla prevenzione e all'assistenza territoriale. I dati che seguono, pertanto, vanno considerati come un "termometro" delle criticità vissute con maggiore frequenza dai cittadini nell'anno 2023 e che Cittadinanzattiva ha comparato con la situazione precedente. In coerenza con gli obiettivi di questa ricerca, nella figura 9.1 i dati relativi alle segnalazioni raccolte nel 2023 vengono messe a confronto con quelle del periodo precedente alla pandemia.

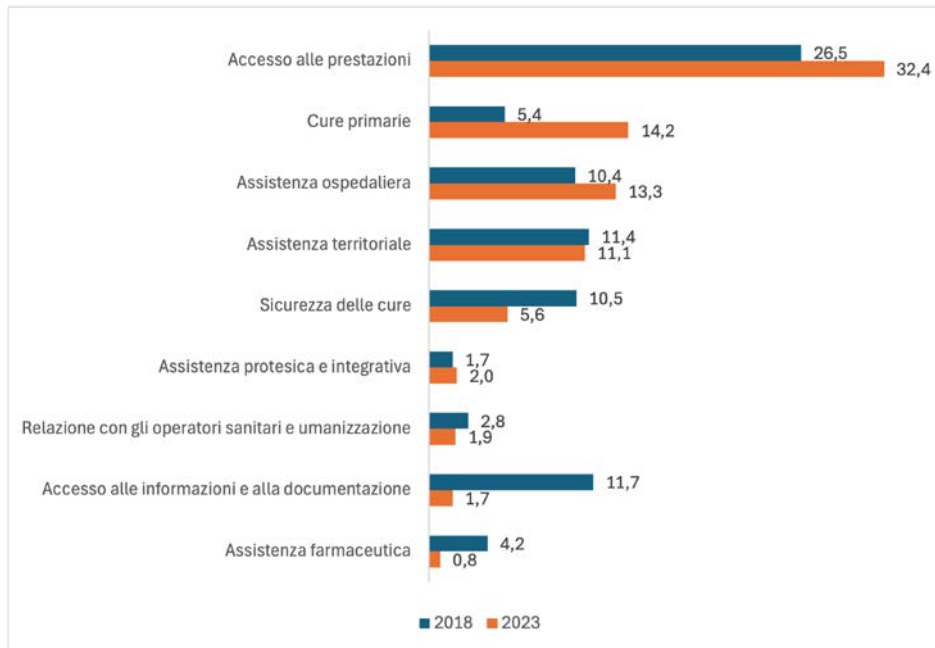


Figura 9.1 – Segnalazioni dei cittadini su criticità dell'esercizio del diritto alla salute pervenute al Pit Salute, anno 2023 (base 24.043 segnalazioni) e confronto con il 2018, %

Fonte: elaborazione da Cittadinanzattiva (2024b).

Come si può constatare, la situazione di maggiore criticità è quella dell'accesso alle prestazioni, che raccoglie un terzo delle segnalazioni, seguita dalle cure primarie (medici di medicina generale e pediatri di libera scelta), dall'assistenza ospedaliera e dall'assistenza territoriale. Gli scarti più rilevanti rispetto alle segnalazioni raccolte nel 2018 riguardano le cure primarie (+8,8%), l'accesso alle prestazioni (+5,9%) e l'assistenza ospedaliera (+2,9%). Al contrario, le riduzioni più significative tra il 2018 e il 2023 sono quelle dell'accesso alle informazioni e alla documentazione (-10%), della sicurezza delle cure (-4,9%) e dell'assistenza farmaceutica (-3,4%).

1.2. Accesso ai servizi, mobilità sanitaria, rinuncia alle cure

La voce che raccoglie il maggior numero di segnalazioni relative all'accesso alle prestazioni è quella delle liste di attesa: il 46,8% delle segnalazioni riguarda questa situazione. Una porzione ridotta (3,5%) delle segnalazioni riguarda invece le prestazioni in intramoenia, che possono essere considerate, tuttavia, un effetto dei lunghi tempi di attesa. Altri fattori, più specifici, che determinano i problemi di accesso ai servizi sanitari segnalate dai cittadini al Pit Salute sono:

- La impossibilità di prenotare;
- La difficoltà a contattare il Centro unico di prenotazione (CUP) e di conseguenza a prenotare visite;
- I lunghi tempi di attesa nel contatto con il CUP;
- Il fatto che il medico che effettua la prima visita non programma o prenota i futuri controlli;
- Il disorientamento e la mancanza di informazioni;
- Il mancato rispetto dei codici di priorità della ricetta (Urgente, Breve, Differita, Programmata) e l'assenza di procedure di tutela al proposito;
- La mancata riprogrammazione della visita o dell'esame da parte della struttura;
- La necessità di rivolgersi al medico o al pediatra di famiglia per ricevere una nuova prescrizione per la prestazione sospesa;
- Il malfunzionamento del sito per le prenotazioni.

Questa difficoltà di accesso ai servizi che rendono effettivo il diritto alla salute ha tra le sue varie conseguenze quella della mobilità sanitaria. Secondo i dati relativi al 2023 resi pubblici da Agenas, il numero di ricoveri in mobilità è stato pari a 668.145, in aumento rispetto agli anni della pandemia ma in lieve diminuzione rispetto al 2019 (707.811 ricoveri) (Agenas, 2024).

A proposito della mobilità sanitaria, va ricordato che essa si basa sul pagamento da parte delle regioni di partenza delle prestazioni erogate da quelle di arrivo. Dal saldo tra entrate e uscite si può avere un quadro della direzione in cui va questo fenomeno. Secondo i dati elaborati dalla Fonda-

zione GIMBE (2025) con riferimento all'anno 2022, le regioni con il maggiore saldo negativo sono la Campania (-308 milioni di euro) la Calabria (-304), la Sicilia (-240), la Puglia (-230), il Lazio (-190), l'Abruzzo (-104). Quelle che invece presentano un saldo positivo sono la Lombardia (+623 milioni), l'Emilia-Romagna (+525), il Veneto (+198).

Secondo una indagine di Cittadinanzattiva (2024b) gli ostacoli principali alla mobilità sanitaria segnalati dai cittadini sono:

- I tempi di rimborso delle spese (50% delle segnalazioni);
- La mancata o ritardata risposta della Asl (34,2%);
- La mancata autorizzazione al trasferimento (15,8%).

Un altro degli effetti della condizione critica del diritto di accesso ai servizi sanitari è quello della rinuncia alle cure, di cui si è già parlato a proposito delle disparità per territorio. Nel 2023 il 7,6% della popolazione ha rinunciato a visite mediche o accertamenti necessari, in crescita rispetto al 7% dell'anno precedente e al 6% del 2019, per un totale di 4,5 milioni di persone che hanno dovuto compiere questa rinuncia. Le fasce di età più colpite sono gli adulti tra i 55 e i 59 anni (11,1%), con un aumento significativo tra le donne, che rappresentano il 9% delle persone che hanno rinunciato alle cure rispetto al 6,2% degli uomini. Dal punto di vista geografico, le regioni del Centro e del Sud registrano i tassi più alti di rinuncia (8,8% e 7,7% rispettivamente), anche se, come si è visto, ci sono forti differenze tra le singole regioni (Istat, 2024f).

Tra le cause principali vi sono i problemi economici, che hanno impedito l'accesso alle cure al 4,2% della popolazione complessiva, e le lunghe liste di attesa, che hanno coinvolto il 4,5% dei cittadini. Inoltre, difficoltà nel raggiungere i luoghi di erogazione dei servizi sanitari rappresentano un ulteriore ostacolo, soprattutto quando la prenotazione della prestazione avviene in strutture lontane dalla propria abitazione.

Quanto al tipo di prestazioni alle quali si è rinunciato, dati riferiti al 2022 dicono che si è trattato soprattutto di visite specialistiche (38% contro il 42,3% del 2019) e di accertamenti diagnostici (32% contro il 35,7% del 2019). A essere interessati a questa riduzione sono stati soprattutto anziani, donne e minori (Istat, 2023l).

1.3. La spesa privata

Rispetto al 2019, nel 2022 è aumentata la quota di persone che hanno pagato in proprio visite specialistiche (dal 37% del 2019 al 41,8% del 2022) e accertamenti diagnostici (dal 23% al 27,6%)². La spesa farmaceutica privata

2. Dati pubblicati da Agenas ed elaborati dall'Osservatorio di Salutequità, https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=112343, ultimo accesso 10/03/2024; v. anche Ministero dell'Economia e delle finanze, 2023.

è stata pari a 10,6 miliardi di euro nel 2022, cioè circa il 30% sul totale della spesa farmaceutica, in aumento rispetto al 2019 (Istat, 2023). Per quanto riguarda il 2023, secondo le stime della Fondazione GIMBE la spesa sanitaria privata ha superato i 40 miliardi di euro (Fondazione GIMBE, 2025).

Secondo la stessa fonte, nel 2023 il 74% della spesa sanitaria è stata finanziata pubblicamente, il 23% è stata a carico diretto delle famiglie (out-of-pocket) e il 3% è stata intermediata da fondi sanitari o assicurazioni. Considerando solo la spesa privata, l'88,6% è stata sostenuta direttamente dalle famiglie e solo l'11,4% attraverso forme di intermediazione.

I dati Istat-SHA, riportati dalla Fondazione GIMBE, mostrano che le principali voci di spesa out-of-pocket sono: assistenza sanitaria e riabilitativa, comprese le prestazioni odontoiatriche (44,6%, 18,1 miliardi di euro), prodotti farmaceutici e apparecchi terapeutici (36,9%, 15 miliardi) e assistenza a lungo termine (LTC, 10,9%, 4,4 miliardi). Tra il 2012 e il 2022, questo tipo di spesa è cresciuto complessivamente del 26,8% (2,5% annuo in media).

Secondo le fonti consultate, gran parte di questa spesa non riflette lacune della sanità pubblica. Circa il 40% è infatti a basso valore, cioè non contribuisce a migliorare la salute, ma è guidata da preferenze individuali. Cionondimeno, la spesa out-of-pocket pesa in misura significativa sulle famiglie più vulnerabili. Nel 2023 il 15,7% ha limitato le spese sanitarie e il 5,1% non ha potuto far fronte temporaneamente ai costi medici.

Della spesa privata fa parte anche quella per l'attività professionale intramuraria (o intramoenia), cioè esercitata da medici del Servizio sanitario all'interno delle strutture pubbliche. Svolgono questo ruolo privato nelle strutture pubbliche 44.791 medici, pari al 38,5% dei professionisti del Servizio sanitario nazionale e al 42,3% di quelli che hanno un rapporto esclusivo con esso (Ministero della Salute, 2024b). Il numero delle prestazioni erogate in intramoenia nel 2022 è stato pari a 4 milioni 932mila, in lieve aumento rispetto al 2019 in cifra assoluta (+167mila circa) ma in diminuzione sul totale delle prestazioni del servizio pubblico, dall'8,1% del 2019 al 7,6% del 2022.

La quantità di denaro spesa dai cittadini per l'attività intramoenia consiste nel 2022 in un miliardo e 177 milioni di euro circa. Dopo una decisa flessione nel 2019 e nel 2020, l'attività è risalita ai livelli del 2019 (1 miliardo 152 milioni di euro). I ricavi derivanti dall'attività intramoenia, al netto della compartecipazione dei medici ai costi di struttura, nel 2022 sono pari a poco più di 256 milioni di euro, lievemente inferiori a quelli del 2019. Secondo il rapporto di Cittadinanzattiva (2024b), le maggiori segnalazioni relative all'intramoenia riguardano Campania, Lazio, Umbria e Calabria.

1.4. *La medicina preventiva*

Le attività di prevenzione sono tra quelle che hanno subito maggiormente l'impatto della gestione della emergenza pandemica. In relazione agli *screening*, o meglio alla loro mancata esecuzione, il post-pandemia è stato caratterizzato da un importante aumento di casi di tumore, con un incremento di 18.400 diagnosi in tre anni: da 376.600 nel 2020, si è passati a 395.000 nel 2023, di cui 208.000 negli uomini e 187.000 nelle donne) (AIOM *et al.*, 2023). La pandemia ha notevolmente influenzato il funzionamento dei programmi di screening dei tumori in Italia, già inferiori alla media dell'UE tranne che per il tumore al seno. Tra gennaio 2020 e maggio 2021 gli esami di screening sono infatti diminuiti notevolmente, con ritardi accumulati stimati a 6 mesi per il tumore del collo dell'utero, 4,8 mesi per quello della mammella e 5,8 mesi per quello del colon-retto. In molti casi questo ha comportato una transizione verso forme più avanzate della malattia e un aumento della mortalità tra i pazienti oncologici, soprattutto uomini e anziani, con tumori di recente diagnosi o ematologici. Le regioni settentrionali, maggiormente colpite dalla pandemia, hanno registrato le maggiori contrazioni nella partecipazione agli screening, con alcune regioni che hanno accumulato ritardi doppi rispetto alla media nazionale (OECD, 2023).

Per quanto riguarda il 2022 è possibile fare riferimento al sistema di sorveglianza PASSI, il quale fornisce dati dettagliati sulla partecipazione degli adulti agli screening per la diagnosi precoce dei tumori cervicali, mammari e del colon-retto. Secondo i dati 2021-2022, in Italia il 78% delle donne tra i 25 e i 64 anni si sottopone allo screening cervicale (Pap-test o HPV test) a scopo preventivo, sia nei programmi organizzati che per iniziativa personale, come raccomandato dalle linee guida nazionali. Tuttavia, si osserva un netto divario Nord-Sud, con coperture più basse nelle regioni meridionali, dove la percentuale scende al 69%, con valori minimi come il 53% nel Molise e il 62% in Calabria. Per quanto riguarda lo screening mammografico, il 70% delle donne tra i 50 e i 69 anni si sottopone al test preventivo, ma si è registrata una riduzione significativa negli ultimi anni, soprattutto nel Molise e in Campania. Per lo screening coloretale, solo il 45% degli intervistati nella fascia di età 50-69 anni ha eseguito uno degli esami raccomandati nei tempi previsti, con una forte variabilità da Nord a Sud. La gran parte delle persone ha effettuato lo screening coloretale nell'ambito di programmi organizzati dalle ASL (37%), mentre quello eseguito per iniziativa individuale è poco frequente (7%).

Da registrare la difficoltà di reperire informazioni sugli screening rilevata da Cittadinanzattiva, così come la impossibilità dei cittadini di prenotarli autonomamente poiché le Asl utilizzano come unica modalità l'invio di lettere che, in molti casi, non raggiungono i destinatari (Cittadinanzattiva, 2023b).

Rispetto ad altri comportamenti connessi alla prevenzione, quello delle *vaccinazioni* è diverso perché, specialmente durante la emergenza pandemica, non è stato accompagnato da un generale supporto dell'opinione pubblica. Tuttavia, ad onta di quanto è stato detto e fatto durante la pandemia contro i vaccini, a quanto pare i cittadini italiani hanno continuato a vaccinarsi, con un comprensibile picco durante la emergenza e con un sostanziale ritorno alle percentuali pre-pandemiche per gli anziani e un incremento per la popolazione in generale (2018-19).

Nella tabella 9.1 è visualizzata la quota di vaccinazioni anti-influenzali della popolazione in generale e di quella anziana.

	popolazione generale	popolazione anziana
2018-19	15,8	53,1
2019-20	16,8	54,6
2020-21	23,7	65,3
2021-22	20,5	58,1
2022-23	20,2	56,7
2023-24	18,9	53,3

Tabella 9.1 – Quota di vaccinazioni anti-influenzali, popolazione in generale e popolazione anziana, anni dal 2018-19 al 2023-24

Fonte: elaborazione da Ministero della Salute, <https://www.salute.gov.it/portale/influenza/dettaglioContenutiInfluenza.jsp?id=679&area=influenza&menu=vuoto>, ultimo accesso 15/11/2024.

Per quanto riguarda le vaccinazioni dell'età pediatrica e dell'adolescenza, negli anni 2020 e 2021 è stato registrato un lieve calo (94% di copertura, contro il 95% del periodo precedente). Nel 2022 è seguita una ripresa che ha superato i livelli del 2019³. Vi è stato poi un nuovo calo, ma i livelli sono comunque superiori a quelli della pandemia.

Da menzionare il contenuto delle segnalazioni su questo tema rivolte a Cittadinanzattiva (2024b), che riportano difficoltà di accesso alle informazioni e di prenotazione delle vaccinazioni, così come in generale disorganizzazione dei centri vaccinali.

1.5. La medicina territoriale

Emersa come la più rilevante situazione di emergenza messa a nudo dalla pandemia, la medicina territoriale dovrebbe avere impulso dalle misure previste nel PNRR (Missione 6): case e ospedali di comunità, assistenza domiciliare e telemedicina, innovazione e digitalizzazione del servizio sani-

3. https://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_8_1_1.jsp?lingua=italiano&id=38, ultimo accesso 25/11/2024.

tario. Lo stato di attuazione di queste misure è purtroppo in ritardo, come rilevato dagli osservatori indipendenti che monitorano la situazione, promossi da organizzazioni civiche, sociali e private⁴.

In attesa che quanto previsto venga realizzato, si può ricorrere ancora una volta alle segnalazioni ricevute da Cittadinanzattiva che nel suo ultimo rapporto Pit Salute (Cittadinanzattiva, 2024b) rileva che il 14,2% delle segnalazioni giunte nel 2023 riguardavano le cure primarie. Nella tabella 9.2 sono riportati i principali problemi sperimentati dai cittadini.

Ambito	Oggetto delle segnalazioni	%
Rapporto con i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta	Non garantisce una adeguata presa in carico	20,5
	Difficoltà di prendere un appuntamento con il MMG	17,9
	Rifiuto visita a domicili	10,5
Raccordo ospedale-territorio	Da ospedale verso altri setting (assistenza domiciliare, RSA, riabilitazione, salute mentale, ecc.)	22,4
	Mancanza di una figura di coordinamento della presa in carico	22,1
	Mancato raccordo tra i diversi setting	21,9
	Da setting territoriali a ospedale	21,3
Continuità assistenziale (ex guardia medica)	Irreperibilità	40,4
	Non si reca a domicilio	26,9
	Non risolutivo del problema segnalato	19,6
	Mancata prescrizione di farmaci	10,2

Tabella 9.2 – Cure primarie - Principali criticità segnalate dai cittadini al Pit Salute (sul 14,2% del totale delle segnalazioni), %

Fonte: *elaborazione da Cittadinanzattiva (2024b)*.

Come si può vedere, nelle criticità delle cure domiciliari vissute dai cittadini si intrecciano problemi di organizzazione e gestione del sistema dei servizi e di modelli professionali inadeguati, specialmente nel caso della guardia medica.

1.6. Le cronicità

Le malattie croniche rappresentano una sfida sanitaria crescente in Italia, strettamente legata all'invecchiamento della popolazione, con il 23% degli italiani sopra i 65 anni. Secondo le rilevazioni più recenti dell'Istituto superiore

4. V. ad es. Cgil, 2025; www.osservatoriocivicoopnrr.it; www.openpnr.it/tema/salute; www.ambrosetti.eu/osservatoriopnrr/, ultimo accesso 20/06/2025.

di sanità⁵, nel biennio 2023-2024 il 18,1% degli adulti tra i 18 e i 69 anni ha ricevuto almeno una diagnosi di patologia cronica, incluse insufficienza renale, malattie respiratorie croniche, ictus, diabete, malattie cardiovascolari e tumori. La prevalenza di cronicità cresce con l'età, coinvolgendo il 6,9% dei giovani sotto i 34 anni, il 12,9% tra i 35 e i 49 anni e il 28,6% nella fascia 50-69 anni. La policronicità, ovvero la convivenza di due o più patologie croniche, interessa il 4,2% degli adulti, salendo all'7,8% nella fascia 50-69 anni. Le malattie più diffuse restano le respiratorie croniche, le cardiovascolari, il diabete e i tumori.

Per la popolazione oltre i 65 anni, il 57,3% dichiara almeno una patologia cronica, con prevalenza di cardiopatie, diabete, malattie respiratorie e tumori. La policronicità interessa un over 65 su cinque (22,4%), con una frequenza crescente in base all'età: il 15,5% tra i 65 e i 74 anni, il 36,9% oltre gli 85. Anche in questa fascia si confermano forti disuguaglianze, con prevalenza nel Centro-Sud (rispettivamente 59,5% e 59,3%) rispetto al Nord (53%). Durante la pandemia si è osservata una diminuzione delle segnalazioni di policronicità, probabilmente per l'eccesso di mortalità tra i più fragili e i ritardi nelle diagnosi.

Il XXII Rapporto sulle politiche della cronicità, intitolato "Diritti sospesi" (Cittadinanzattiva, 2024d) mette in luce le difficoltà dei pazienti con malattie croniche e rare in Italia, evidenziando soprattutto le disuguaglianze nell'accesso a cure e servizi. Oltre un quarto dei pazienti riceve una diagnosi dopo più di dieci anni, mentre molti devono sostenere costi elevati per visite specialistiche private, esami diagnostici e farmaci non rimborsati dal Servizio sanitario nazionale. Nel 2023 il 59,8% dei cittadini con malattie croniche ha sostenuto spese per visite specialistiche in regime privato o intramurario, il 50% per esami diagnostici e oltre la metà (52,8%) per farmaci necessari non coperti dal SSN. Quasi la metà ha acquistato parafarmaci, mentre spese significative si registrano anche per la prevenzione terziaria (42,4%), primaria e secondaria (36,3%), supporto psicologico (22%) e spostamenti per cure (16,9%). Un 14,7% ha speso per visite o riabilitazioni a domicilio, il 12% per protesi e ausili non adeguatamente forniti dal sistema sanitario. Questi costi sono spesso conseguenza di tempi di attesa lunghi o della distanza dai servizi pubblici, costringendo i pazienti a rivolgersi al privato, con pesanti ricadute economiche e organizzative. Il rapporto evidenzia inoltre una carenza diffusa di supporto psicologico.

Secondo il rapporto di Cittadinanzattiva, le disuguaglianze regionali sono marcate, con alcune aree che offrono servizi migliori rispetto ad altre. In tal senso il Piano nazionale della cronicità, emanato nel 2016 con il concorso determinante di una iniziativa civica, mira a unificare e ottimizzare la gestione del-

5. <https://www.epicentro.iss.it/passi-argento/dati/croniche> e <https://www.epicentro.iss.it/passi/dati/croniche>, ultimo accesso 22 /05/2024.

le malattie croniche al livello nazionale, focalizzandosi sull'individuo, sull'integrazione dei servizi e sul potenziamento delle cure domiciliari e territoriali. Nonostante la sua importanza l'attuazione resta frammentata e in molti casi insufficiente, con molte regioni – in particolare alcune del Mezzogiorno – che mostrano ritardi significativi e disomogeneità nell'offerta dei servizi e nell'implementazione dei Percorsi diagnostico-terapeutici assistenziali (PTDA).

1.7. La digitalizzazione della salute

Anche nell'esercizio del diritto alla salute la emergenza pandemica ha dato un notevole impulso allo sviluppo della dimensione digitale, per quanto le prime indicazioni nazionali risalgano al 2014. Da una indagine di Cittadinanzattiva (2023b) risulta che, mentre prima della pandemia le opportunità offerte dall'ambiente digitale venivano utilizzate dal 10% circa dei pazienti, durante la pandemia questa percentuale si è triplicata.

La digitalizzazione ha investito i cittadini in tre modalità principali: il rapporto con i medici curanti (medici di medicina generale e specialisti), l'accesso alla documentazione sanitaria e il ricorso a piattaforme di autodiagnosi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, a partire dalla emergenza pandemica un numero crescente di *medici specialisti* e di *medici di famiglia* ha utilizzato le risorse digitali per svolgere il proprio lavoro, specialmente per visite virtuali o televisite, per assistenza e monitoraggio da remoto, per consulenze mediche a distanza. Il rapporto CREA Sanità (2023) mette a confronto il ricorso a queste tecnologie da parte dei medici durante il lockdown (anno 2020), nel 2021 e nel 2022. Il rapporto registra anche l'interesse dei professionisti a utilizzare queste tecnologie nel futuro. Il tutto è visualizzato nella figura 9.2

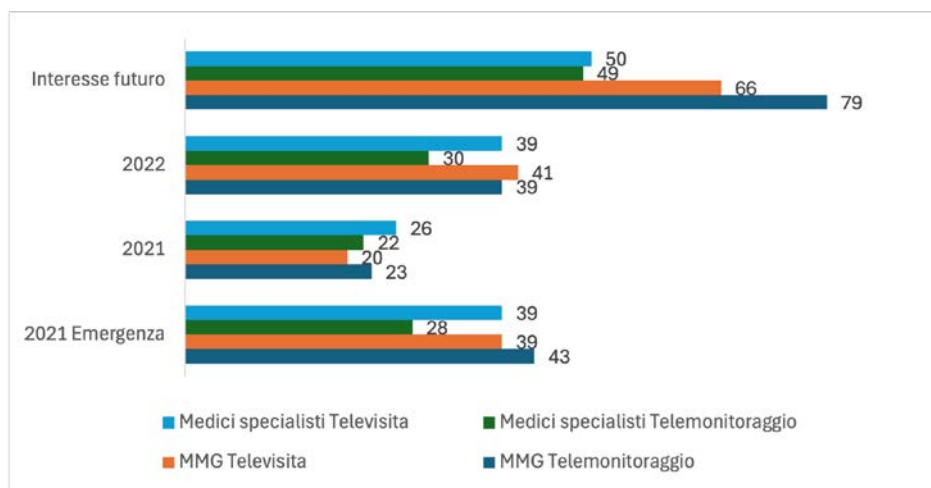


Figura 9.2 – Utilizzo e interesse verso i principali servizi di telemedicina da parte dei professionisti sanitari, anni 2020, 2021, 2022 e interesse per utilizzarli in futuro, %

Fonte: elaborazione da CREA Sanità (2023).

Come si può constatare, benché manchino dati relativi al periodo precedente, a quanto pare le pratiche introdotte in modo massiccio durante l'emergenza pandemica si sono consolidate. Nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, peraltro, sono previste misure di potenziamento dell'uso di queste tecnologie.

La seconda modalità in cui si concretizza la digitalizzazione dei servizi sanitari per i cittadini è quella dell'*accesso alla documentazione*. Si tratta in particolare dell'accesso al fascicolo sanitario elettronico e alla ricezione di ricette e referti in formato digitale. Secondo i dati forniti dal Ministero della Salute, a marzo 2024 il 18% dei cittadini (poco meno di 5 milioni) aveva utilizzato il fascicolo nei 90 giorni precedenti, mentre il 42% (circa 10 milioni) aveva dato il consenso alla consultazione del proprio fascicolo da parte degli operatori del servizio sanitario⁶.

Secondo una indagine di Deloitte Italia (2024), l'uso prevalente degli strumenti digitali da parte dei cittadini è rivolto a ottenere ricette, scaricare certificati e ritirare referti: lo fanno otto cittadini su 10. Uno su due, invece, usa l'ambiente digitale per prenotare visite mediche o altre prestazioni; uno su 3 per consultare le esenzioni, modificare il medico di famiglia e per altri servizi. Solo poco più di uno su dieci ha registrato nel fascicolo sanitario elettronico informazioni personali. Secondo il Rapporto 2024 del Pit Salute di Cittadinanzattiva (2024b), nei cittadini cresce la domanda di servizi digitali, ma l'offerta non è ancora sufficiente. La principale criticità segnalata sulla telemedicina è la mancata prescrizione di teleconsulti e televisite, che impedisce l'accesso a questi servizi (90%). Altre difficoltà riguardano visite o consulti necessari ma non garantiti (3%), prescrizioni non attivate (3%) e problemi nell'uso delle tecnologie da parte dei pazienti (3%).

C'è infine il fenomeno del ricorso alla *medicina online*, con cui i cittadini gestiscono la propria salute senza ricorrere a un intervento specializzato e utilizzando farmaci da banco. In Italia, come in molti altri Paesi, questo fenomeno è in forte crescita. Ad oggi esistono diverse piattaforme di autodiagnosi che permettono ai cittadini di inserire i sintomi e ricevere una diagnosi preliminare. Questi strumenti utilizzano spesso algoritmi basati su database medici e intelligenza artificiale. Tra i contro del ricorso a queste piattaforme, naturalmente, vi sono la mancanza di una valutazione medica professionale, il rischio di interpretare erroneamente i sintomi e quello di sviluppare dipendenza da farmaci, come dimostrato dai dati forniti dall'Agenzia per il farmaco sull'aumento della spesa privata per l'acquisto di farmaci per l'auto-medicazione (+14% tra il 2021 e il 2022) e per i medicinali acquistati online e nelle parafarmacie (aumento di pari valore) (AIFA, 2023).

6. <https://monitopen.fse.salute.gov.it/usage#citizens>, ultimo accesso 27/12/2024.

2. Istruzione

Il sistema della istruzione durante la emergenza pandemica è stato sottoposto a un livello eccezionale di stress. Per comune ammissione, gli effetti di due anni di radicale e repentina trasformazione della didattica e delle condizioni degli studenti si potranno accertare pienamente soprattutto nel medio e nel lungo periodo. Qui ci si limita a registrare alcuni aspetti della condizione dei cittadini in relazione alla pratica del diritto alla istruzione: il livello di istruzione dei cittadini in Italia, la didattica e i suoi effetti e i fattori strutturali e organizzativi, parte integrante di questo diritto.

2.1. I livelli di istruzione

In Italia, nel 2023, il 65,5% dei 25-64enni risulta avere almeno un titolo di studio secondario superiore, quota in crescita di 2,5 punti percentuali rispetto al 2022. Il valore, simile a quello spagnolo (64,2%), resta decisamente inferiore a quelli tedesco (83,1%) e francese (83,7%) e a quello medio europeo (79,8%). In crescita anche la quota di chi ha conseguito un titolo di studio terziario (21,6%, +1,3 rispetto al 2022), che tuttavia rimane più bassa della media europea (35,1%) ed è circa la metà di quella registrata in Francia e Spagna (42,4% e 41,4% rispettivamente) (Istat, 2024l).

A proposito di questi dati, nel suo rapporto del 2024 l'Istat sottolinea la loro incidenza territoriale. In particolare, tra la popolazione di 25-64 anni residente nel Mezzogiorno la quota di coloro che hanno un titolo di studio secondario superiore è del 39,6% contro il 46,5% di quella di chi risiede al Nord e del 45,2% al Centro; quanto ai laureati, tra la popolazione della stessa fascia di età residente nelle regioni meridionali la quota è del 18,1% contro il 25,6% nel Centro e il 22,4% nel Nord. Questo divario è leggermente più alto per la popolazione femminile (Istat, 2024l). Anche i divari territoriali restano ampi: nel 2023, l'abbandono degli studi prima del completamento del percorso di istruzione e formazione secondario superiore riguarda il 14,6% dei 18-24enni nel Mezzogiorno, l'8,5% al Nord e il 7% nel Centro.

Va richiamato in questa sede quanto già rilevato nella parte dedicata agli status sociali, e cioè che esiste una stretta relazione tra livelli di istruzione e condizione socio-economica. Non si tratta quindi solo di divari territoriali.

2.2. L'accesso alla istruzione e la didattica

Venendo al confronto tra il periodo precedente e quello seguente l'emergenza pandemica, si possono prendere in considerazione prima di tutto i dati sulle *iscrizioni alle scuole* e sulle *immatricolazioni nei percorsi universitari* (v. tabella 9.3).

	2019-20	2023-24	Scarto 2023-24/2019-20
Scuola primaria	473.294	423.699	-49.595
Secondaria di primo grado	537.330	499.096	-38.234
Istruzione e formazione di secondo grado	542.654	568.650	+43.996
Immatricolati alle università	313.471	349.734	+36.263
TOTALE	1.866.749	1.841.179	-25.570

Tabella 9.3 – Numero di iscritti alle prime classi delle scuole e di immatricolati nelle università, confronto tra gli anni scolastici/accademici 2019-20 e 2023-24, v.a.

Fonte: varie fonti.

Con riferimento alle scuole secondarie di secondo grado, i dati percentuali reperibili in varie fonti registrano scarti non particolarmente rilevanti tra gli anni scolastici 2018-19 e 2024-25, salvo nel caso degli istituti professionali:

- Nei licei si è passati dal 55,3% al 55,6% degli studenti;
- Negli istituti tecnici dal 30,7% al 31,7%;
- Negli istituti professionali dal 14% al 12,7%⁷.

Per quanto riguarda *diplomi e lauree*, la situazione è visualizzata nella tabella 9.4.

	2019-20	2022-23	Confronto 2022- 23/2019-20, %
Diplomati	496.978	534.936	+7,6
Laureati	290.224	281.095	-3,2

Tabella 9.4 – Numero di diplomati e laureati, confronto anni scolastici/accademici 2019-20 e 2022-23, v.a. e %

Fonte: varie fonti.

Come si può vedere, tra i due anni presi in considerazione vi è stata una flessione dei laureati. A tale flessione, al di là dei fattori demografici di lungo periodo, non può essere estranea – eventualmente in congiunzione con altri fattori – la situazione che gli studenti hanno vissuto durante la pandemia.

Per quanto concerne gli *studenti con disabilità*, nel 2022 le persone di oltre 25 anni e con limitazioni gravi che hanno raggiunto titoli di studio più elevati (diploma e oltre) è pari al 29%; in aumento rispetto al biennio del Covid e al periodo pre-pandemia (26,5%). La tabella 9.5 visualizza questo andamento.

7. <https://www.tecnicadellascuola.it/iscrizioni-2018-2019-licei-ancora-crescita-li-sceglie-553-dei-ragazzi-tutti-numeri>; <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/iscrizioni-il-55-63-per-i-licei-trend-in-crescita-per-istituti-tecnici-e-professionali-br-filiera-4-2-valditara-interesse-significativo-delle-famiglie>, ultimo accesso 30/03/2024

Titolo di studio - Diploma e oltre			
	Totale	Uomini	Donne
2019	26,5	31,9	22,8
2020	25,6	30,1	22,5
2021	27,1	31,9	24,0
2022	29,0	33,9	25,6

Tabella 9.5 – Persone maggiori di 25 anni con limitazioni gravi che hanno conseguito titoli di studio più elevati, %

Fonte: Istat *Disabilità in cifre*, <https://www.istat.it/notizia/indicatori-su-disabilita-e-fragilita>, ultimo accesso 6/05/2024.

D'altro canto, guardando al lungo periodo è decisamente diminuita la quota di giovani 18-24 anni che hanno abbandonato gli studi prima del diploma di scuola secondaria superiore (ELET, *Early leavers from education and training*): erano il 17,3% degli studenti nel 2012, sono l'11,5% nel 2022, con una conseguente riduzione del ritardo rispetto alla media europea. Nel 2023 i 18-24enni con al massimo un titolo di scuola media e che non partecipano più a percorsi di istruzione e formazione (NEET) sono il 10,5% del totale. Sono diminuiti, ma solo di un punto percentuale rispetto all'anno precedente (Istat, 2024).

Le *prove Invalsi*, che mirano a verificare il grado di apprendimento da parte degli studenti in italiano, matematica e inglese vengono usualmente citate per mostrare gli effetti negativi della emergenza pandemica sul livello di istruzione degli studenti. I risultati relativi al periodo 2019-2023 degli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore (grado 13) sono visualizzati nella figura 9.3

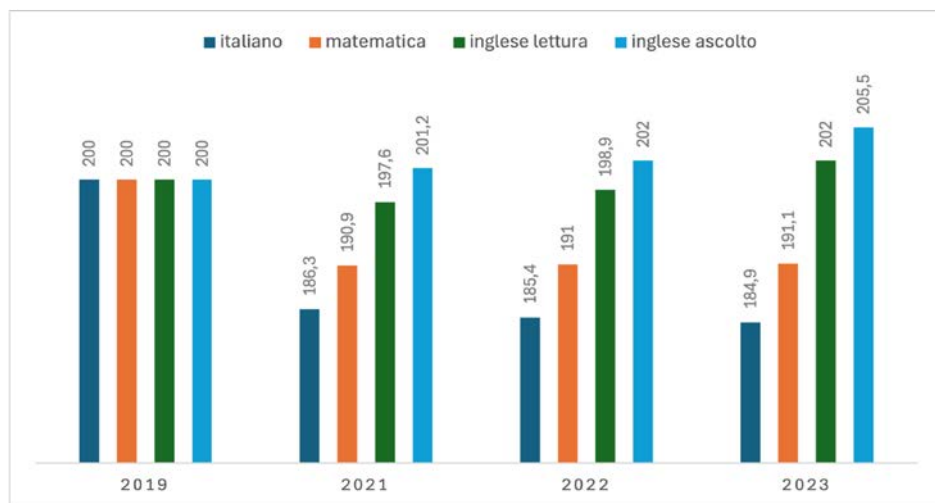


Figura 9.3 – Risultati dei test Invalsi di italiano, matematica, inglese lettura e ascolto, grado 13, anni 2019-2023

Fonte: *Elaborazione da Invalsi (2023)*.

Quanto è dato per assodato, in effetti, risulta evidente specialmente nel passaggio dal 2019 al 2021, con un notevole calo nel livello di apprendimento di italiano e matematica, calo che a quanto pare non è stato recuperato. Diversa è la situazione dell'inglese letto e ascoltato, che non solo non ha quasi conosciuto cali a seguito della pandemia, ma ha visto addirittura un incremento del livello dell'apprendimento, specialmente della capacità di ascolto.

Sempre con riferimento al termine del secondo ciclo di istruzione, per quanto riguarda italiano e matematica l'analisi condotta da Invalsi mette in rilievo, come fattori critici di maggiore incidenza, il genere (maschile per l'italiano, femminile per la matematica), il ritardo nel percorso di studio, l'indirizzo di studio (a favore dei licei), il background sociale meno favorito (anche se in misura minore rispetto ai risultati del primo ciclo di istruzione), la origine immigrata soprattutto se di prima generazione, la residenza al Sud e nelle Isole.

Uno degli elementi che hanno caratterizzato l'attività scolastica e universitaria durante la emergenza pandemica è stato il ricorso alla *didattica a distanza*. Più che mettere in opera un approccio didattico progettato e pianificato, tuttavia, ci si è trovati a fronteggiare una situazione imprevista con i mezzi e le conoscenze a disposizione.

Gli impatti della pandemia sulla didattica, specialmente nelle scuole, sono stati oggetto di una quantità di studi (v. ad es. Istat, 2022e) che hanno messo in rilievo gli effetti negativi sull'apprendimento e sulla condizione psicologica di studenti e studentesse, dalla difficoltà di seguire le lezioni online alla mancanza di relazioni con i compagni di scuola ai problemi di connessione alla rete di internet.

Per contrastare questo fenomeno hanno preso piede numerose iniziative. Un esempio è quello del programma Tutoring Online Program (TOP), avviato dalla Fondazione Cariplo nell'anno scolastico 2021-22 e ancora in corso. Il programma è indirizzato a studenti di scuola media con difficoltà di apprendimento. Il programma consiste nella fornitura di pacchetti digitali (computer e connessioni Internet) e nella mobilitazione di studenti universitari come tutor volontari che supportano per 3 ore a settimana ragazzi e ragazze in difficoltà. Nei primi tre anni scolastici in cui il programma ha sinora avuto luogo (fino al 2023-24) sono stati seguiti più di 2.700 ragazzi, forniti più di 1.100 computer e più di 230 connessioni Internet. I valutatori esterni del programma hanno registrato impatti significativi sia sul rendimento scolastico che sull'indice di benessere.

Su ciò che è seguito alla pandemia in termini di didattica a distanza in scuole e università, invece, ci sono scarse informazioni. Mentre le scuole hanno ripreso le attività in presenza, le università hanno attuato forme di didattica mista (a distanza e in presenza) e hanno incrementato quelle total-

mente a distanza. Un indicatore che, seppure parziale, può essere utile per registrare il cambiamento in atto è quello delle *iscrizioni alle università telematiche*. Nell'anno accademico 2019-2020 risultavano 16.349 immatricolazioni in corsi di laurea di queste, mentre nell'anno accademico 2022-2023 esse erano 26.108. L'aumento delle immatricolazioni alle università telematiche è stato, in altre parole, di quasi il 60%⁸.

2.3. I fattori strutturali e organizzativi

Come si è già accennato, i fattori strutturali e organizzativi non sono un'appendice dell'accesso al diritto alla istruzione, ma ne costituiscono un elemento qualificante in quanto incidono in modo sostanziale sulla qualità di questo diritto.

Un primo fenomeno da trattare in merito è quello della *sicurezza degli edifici scolastici*, monitorati dal programma *Imparare sicuri* promosso da Cittadinanzattiva oltre vent'anni fa. Al 2023, è ancora molto elevato il numero degli edifici scolastici in situazioni di rischio sul totale di oltre 40mila. In particolare:

- Non sono in possesso dell'agibilità il 59,2% degli edifici
- Non hanno la certificazione della prevenzione incendi il 57,7% di essi;
- Sono privi di collaudo statico il 41,5% degli edifici

Tra il settembre 2023 e il settembre 2024, inoltre, Cittadinanzattiva ha censito 69 crolli che sono avvenuti nelle scuole (Cittadinanzattiva, 2024c).

Circa due terzi (64%) dei 361 docenti intervistati nel contesto del rapporto sulla sicurezza ha segnalato fenomeni connessi a scarsa manutenzione: infiltrazioni di acqua (40,1%), distacchi di intonaco (38,7%), tracce di umidità (38,2%). Poco più della metà degli intervistati (50,8%) nel corso del proprio lavoro, avendo segnalato situazioni di inadeguatezza rispetto alla sicurezza, ha ottenuto un intervento. Il 92% dei docenti ha dichiarato di aver partecipato a esercitazioni di emergenza, soprattutto su incendi (79%) e rischio sismico (70%), ma solo il 5% e l'1% su alluvioni e rischio vulcanico.

Nel 2025, il Premio Vito Scafidi per le buone pratiche sulla sicurezza e la salute a scuola, dedicato a uno studente morto nel crollo del soffitto della sua classe a Rivoli e giunto alla 19° edizione, ha raccolto 95 progetti realizzati⁹.

8. <https://www.agendadigitale.eu/scuola-digitale/quanto-pesano-le-universita-telematiche-nel-panorama-italiano-i-dati-per-capirlo/#:~:text=Infatti%2C%20osservando%20i%20dati%20riferiti,da%2052.118%20a%20273.762%20utenti,ultimo%20accesso%2024/03/2025.>

9. <https://www.cittadinanzattiva.it/comunicati/17087-consegnato-il-xix-premio-scafidi-per-le-buone-pratiche-a-scuola-e-sulleducazione-civica-ecco-le-nostre-raccomandazioni.>

Un altro dei fattori strutturali e organizzativi è quello delle *barriere architettoniche* con cui devono confrontarsi i circa 360mila studenti con disabilità (Istat, 2025d). Tra l'anno scolastico 2019-20 e quello 2023-24 la percentuale di scuole accessibili agli alunni con disabilità motoria è passato dal 32% al 41% del totale (Istat, 2020d; 2025d). L'accessibilità, tuttavia, si concretizza nella presenza di specifici supporti per facilitare la mobilità degli alunni disabili. Dalle informazioni riportate nella tabella 9.6, emerge come, nell'anno scolastico 2022-2023, con riguardo ad alcuni ausili, la situazione sia peggiorata rispetto agli anni della pandemia e soprattutto all'anno scolastico 2019-2020.

Anno scolastico	Ascensore non adatto al trasporto delle persone con disabilità	Assenza di servo scala interno	Assenza di bagni a norma	Presenza di scale non a norma	Presenza di porte non a norma
2019-2020	44	25	26	6	3
2020-2021	45	29	24	6	3
2021-2022	45	31	24	6	3
2022-2023	50	35	26	7	3
2023-2024	50	37	26	7	3

Tabella 9.6 – Presenza di supporti per disabili nelle scuole, anni scolastici da 2019-20 a 2022-23, %
Fonte: Istat (2020d; 2021b; 2022f; 2024n; 2025d).

Tra i fattori strutturali che incidono sull'esercizio del diritto allo studio c'è anche quello della condizione degli *studenti fuorisede*. Con riguardo a quelli universitari, il loro numero continua a crescere: nel 2022 essi erano più di 660mila, con un aumento del 2,5% rispetto al 2021 e dell'8,3% rispetto al 2010. Gli studenti fuorisede sempre nel 2022 erano il 39,9% del totale degli iscritti alle università (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2022).

Tra i molti problemi che i fuorisede si trovano ad affrontare c'è quello del costo della vita, che comprende, oltre alle tasse universitarie, anche l'alloggio, il vitto, i trasporti, il materiale didattico, gli strumenti digitali, le attività culturali, sociali, ricreative e sportive, le spese per la salute. Naturalmente diverse di queste voci di spesa sono comuni a tutti gli studenti universitari, ma quelle che investono specificamente i fuori sede fanno una differenza sia rispetto agli studenti residenti nella città sede universitaria, sia rispetto ai pendolari. La stima di questa differenza è visualizzata nella figura 9.4

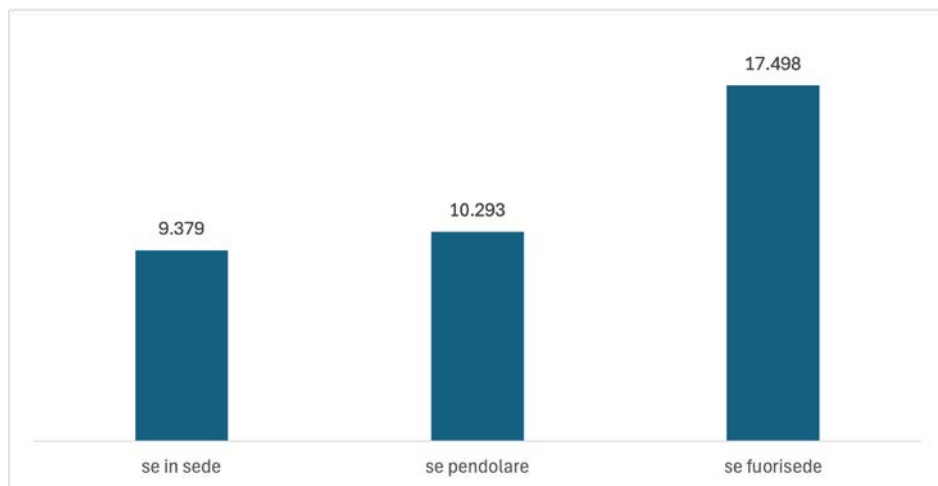


Figura 9.4 – Spese medie annuali di uno studente per tasse universitarie, alloggio, pasti, trasporti, materiale didattico e digitale, cultura, attività sociali, ricreative, sport e salute. Stima, €
 Fonte: elaborazione da ISCCON et al. (2022).

In sostanza gli studenti fuorisede spendono quasi il doppio dei loro colleghi che risiedono nella città sede dell'università.

Tra quelli che compongono il costo complessivo della vita dei fuorisede, i costi per l'alloggio costituiscono una voce preminente. Secondo il rapporto 2022 del Consiglio nazionale degli studenti universitari, gli studentati coprono solo il 4,8% della domanda di alloggi (CNSU, 2022). La gran parte degli studenti fuorisede, quindi, deve trovare sistemazione nel mercato privato. A questo proposito, secondo i dati elaborati dalla Cassa depositi e prestiti su dati dell'Agenzia delle entrate (che ovviamente non prendono in considerazione gli affitti in nero), nel 2022 i canoni medi di affitto mensili per una stanza di 30 mq erano pari a

- Sopra i 500 euro: Milano, Roma;
- Sopra i 300: Modena, Bologna, Firenze, Pisa;
- Sopra i 200: Padova, Napoli, Torino (Cassa depositi e prestiti, 2022).

Per quanto riguarda i servizi di ristorazione, tra i problemi segnalati nel rapporto CNSU vi sono prezzi elevati che non tengono conto delle fasce di reddito, mancata apertura delle mense di sera e nel fine settimana, selezione dell'accesso alle mense sulla base del numero dei crediti formativi acquisiti, definita anche "meritocrazia alimentare" (CNSU, 2022).

Nel 2023 il 27,6% degli studenti (fino a 34 anni) si recava a piedi a scuola o all'università; il 36,2% utilizzava un mezzo pubblico; gli altri l'automobile, il motociclo o la bicicletta. Per coloro che utilizzavano un mezzo pubblico il tempo impiegato per raggiungere il luogo di istruzione era, nel 14,1% dei casi, superiore a 30 minuti, mentre nel 54,5% entro i 15 minuti. Questi dati sono del tutto simili a quelli del 2019¹⁰.

10. Dati estratti il 25/06/2024 <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=16496#>.

X. Pratica dei diritti di cittadinanza: mobilità, ambiente urbano, accesso alla cultura

Sommario: 1. Mobilità: il contesto; il trasporto urbano e il trasporto locale; alta velocità, trasporto aereo, traghetti; 2. Ambiente urbano: il verde urbano; l'inquinamento atmosferico; i rifiuti urbani; i servizi idrici; 3. Accesso alla cultura: le strutture museali; le attività culturali delle persone.

Vi sono molti diritti di cittadinanza che non hanno una sanzione così precisa nelle norme di rango costituzionale come quelli alla salute e alla istruzione, ma che lo sviluppo della società italiana e i cambiamenti del contesto globale nelle ultime decadi hanno reso a loro modo altrettanto importanti. Nella ricerca è stata esplorata la pratica di tre di questi diritti: mobilità, ambiente urbano e accesso alla cultura.

1. Mobilità

Quello del trasporto pubblico è un altro dei settori che ha sperimentato notevoli criticità durante la emergenza pandemica. Paradossalmente, infatti, in quella situazione era più sicuro per la salute utilizzare i mezzi privati, senza dimenticare le restrizioni all'accesso agli ambienti pubblici derivanti dalle misure di emergenza che hanno avuto effetti su tutti i mezzi di trasporto. Cosa sia accaduto dopo la emergenza pandemica con riguardo ai diversi tipi di mezzi che rendono possibile la pratica della mobilità, è, così, particolarmente rilevante.

1.1. Il contesto

Secondo le stime del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (2024) gli spostamenti della popolazione residente in Italia sono mediamente circa 92 milioni al giorno, pari a quasi 1,9 miliardi di spostamenti*km/giorno. La maggior parte di essi è di natura locale, al netto di quelli entro gli 800 metri che non vengono considerati dalle stime. Le persone che si spostano ogni giorno sono circa 36,5 milioni, pari a quasi il 73% della popolazione, e ogni viaggiatore effettua mediamente 2,51 spostamenti al giorno. Più della metà dei cittadini che si spostano giornalmente lo fa entro i 25 chilometri e il 75% entro i 50 chilometri.

L'Isfort produce rapporti annuali sulla mobilità che offrono la possibilità di una comparazione con la situazione pre-pandemica. Una selezione dei dati è contenuta nella tabella 10.1.

	2019	2023
Numero di spostamenti giornalieri totali (milioni)	105,7	99,5
Passeggeri*km nel giorno medio feriale (milioni)	1.185,8	1.047,0
Tasso di mobilità (% di persone che effettuano spostamenti nel giorno medio feriale)	85,3	81,8
Numero medio di spostamenti giornalieri della popolazione mobile	2,50	2,43
Tempo medio pro-capite dedicato alla mobilità dalla popolazione mobile (numero di minuti riferito al giorno feriale tipo)	58	49
Distanza media pro-capite percorsa dalla popolazione mobile (numero di km riferito al giorno feriale tipo)	28,2	23,8
Lunghezza degli spostamenti totali (km)	11,2	10,5
Lunghezza degli spostamenti urbani (km)	5,7	4,0
Lunghezza degli spostamenti extraurbani (km)	26,8	24,4

Tabella 10.1 – Spostamenti in Italia, alcuni dati, confronti 2019-2023, v.a. e %

Fonte: Isfort (2020; 2024).

Come si può facilmente cogliere, tra pre- e post-pandemia la mobilità si è in generale ridotta. Non dovrebbe essere estranea a questa nuova situazione la diffusione dello smart working, di cui si parla in altra parte di questo testo. Altri dati che vengono presentati in questa sezione lo confermano, mettendo anche in rilievo una riduzione dell'offerta di trasporti pubblici o comunque non individuali.

1.2. *Il trasporto urbano e il trasporto pubblico locale*

Per quanto riguarda il *trasporto urbano* come strumento di pratica del diritto alla mobilità, possono essere utilizzati i dati prodotti da Moovit, la app globale specificamente dedicata all'uso di mezzi pubblici da parte degli utenti. La stessa operazione era stata compiuta nella ricerca precedente (CIM, p. 124). Grazie a questa risorsa si possono confrontare le condizioni di trasporto tra il 2019 e il 2022, con riferimento ad alcune aree del nostro Paese. Esse sono riassunte nella tabella 10.2.

Area	Tempo medio di viaggio (minuti)		Tempo medio di attesa alla fermata (minuti)		Tempo di attesa breve (<5 minuti), % utenti		Tempo di attesa elevato (>30 minuti), % utenti		Viaggi con tre o più cambi, % utenti	
	2019	2022	2019	2022	2019	2022	2019	2022	2019	2022
Roma e Lazio	52	52	16	16	9	10	26	24	25	4
Napoli e Campania	46	45	23	20	6	8	42	35	12	2
Milano e Lombardia	43	44	9	10	28	32	6	8	21	2
Palermo e Trapani	36	41	24	29	5	7	54	56	10	2
Torino e Asti	41	40	13	13	12	14	16	14	12	1
Venezia	38	39	10	9	26	34	10	9	10	1
Firenze e Toscana	36	39	11	11	22	13	9	24	13	1
Genova e Savona	33	36	9	10	27	31	5	8	9	1
Bologna e Romagna	35	36	10	10	23	28	8	7	10	1

Tabella 10.2 – Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto in alcune aree, confronto 2019-2022, v.a. e %
Fonte: elaborazione da Moovit¹.

Osservando i dati riportati nella tabella si può notare che:

- La percentuale di chi sperimenta un tempo di attesa breve è in generale aumentato (salvo nell'area di Firenze e della Toscana);
- È drasticamente diminuita la percentuale di utenti che si trovano a fare due o più cambi di mezzo nello stesso viaggio.

Il numero di licenze *taxi* attive nei comuni capoluogo di provincia e città metropolitane, 13 ogni 10mila abitanti, è rimasto in sostanza invariato rispetto agli anni precedenti². Quanto a *Uber*, nei primi cinque mesi del 2022 sono state 4,3 milioni le sessioni aperte nella app per richiedere una corsa rispetto alle 2,7 milioni del 2019³. Da una inchiesta condotta per la rivista *Wired*, risulta che le licenze di taxi sono 28.604 e quelle di *NCC* 127.508, ovvero più del quadruplo delle prime⁴.

I servizi di *car sharing*, nel 2022, sono in aumento rispetto agli anni precedenti. In particolare essi sono maggiormente diffusi nel Nord (51% dei comuni capoluogo di provincia/città metropolitane) rispetto al Centro e al Mezzogiorno (23%). Nel Nord tali servizi sono in aumento sia rispetto al biennio pandemico sia al periodo pre-pandemico, nel Centro in aumento

1. https://moovitapp.com/insights/it/Analisi_Moovit_sull_indice_per_la_mobilit%C3%A0_pubblica-countries, ultimo accesso 9/05/2024.

2. Istat, Dati ambientali nelle città, Tavole mobilità urbana 14.2, <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/05/MOBILITA-URBANA-2022.xlsx>, ultimo accesso 10/09/2024.

3. <https://www.agi.it/economia/news/2022-07-12/uber-modello-business-numeri-italia-17403004/>, ultimo accesso 13/05/2023.

4. R. Saporiti, "In Italia ci sono 28.604 taxi. Ma gli *Ncc* sono il quadruplo", *Wired*, 14/06/2024.

rispetto al periodo pandemico e sullo stesso livello di quello pre-pandemico. In controtendenza, nel Mezzogiorno la presenza di servizi di car sharing è tornata sui livelli pre-pandemici, dopo un picco registrato durante la pandemia (25%) (Istat, 2025f).

In concomitanza con la pandemia si sono diffusi *mezzi alternativi di micromobilità* come monopattini elettrici, bike sharing e scooter sharing. I dati messi a disposizione da Moovit circa le abitudini dei propri utenti dicono che tra il 2020 e il 2022 c'è stato un aumento generalizzato dell'uso quotidiano di questi mezzi⁵. In particolare:

- A Bologna e in Romagna si è passati dall'1,7% di utenti che utilizzano quotidianamente questi mezzi al 2,1%;
- A Firenze e in Toscana dall'1,3% al 2,5%;
- A Genova e Savona dall'1,1% al 4,2%;
- A Milano e in Lombardia dall'1,1 al 2,6%;
- A Napoli e in Campania dallo 0,6% al 3,5%;
- A Palermo e Trapani dall'1,7% al 3,3%;
- A Roma e nel Lazio dall'1,1% al 2%;
- A Torino e Asti dal 2% all'1,6%;
- A Venezia dal 2,7% al 5,9%.

Continua (senza interruzioni per la pandemia) l'aumento delle *piste ciclabili*, anche nel Mezzogiorno (Isfort, 2023). In generale, mentre nel 2019 c'erano 24,2 km di piste ciclabili ogni 100 kmq di territorio, nel 2022 erano saliti a 27,9 km⁶.

Anche i servizi di *trasporto pubblico locale* (treni e pullman) danno informazioni sull'esercizio del diritto alla mobilità. Per quanto riguarda i *treni*, i dati relativi al numero di treni in circolazione e il numero medio giornaliero di viaggiatori sono presentati nella tabella 10.3.

Anni	Numero treni regionali in circolazione	Media viaggiatori giornalieri su rete regionale
2019	2.767	2.938.128
2021	2.788	1.829.922
2022	2.674	2.375.291
Diff. 2022-2019	-93	-562.837

Tabella 10.3 – Numero di treni regionali in circolazione e media viaggiatori giornalieri su rete regionale, anni 2019-2022, v.a.

Fonte: *Legambiente* (2021; 2023; 2024).

5. https://moovitapp.com/insights/it/Analisi_Moovit_sull_indice_per_la_mobilit%C3%A0_pubblica-countries, ultimo accesso 9/05/2024.

6. Istat, Dati ambientali nelle città Tavola mobilità urbana 15.1 <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/05/MOBILITA-URBANA-2022.xlsx>, ultimo accesso 10/09/2024.

Come si può osservare, nel 2022 c'è stata una ripresa del numero di viaggiatori pur in presenza di una riduzione del numero dei treni regionali. Non si è tuttavia tornati alla situazione del 2019, rispetto alla quale nel 2022 sono mancati più di mezzo milione di viaggiatori giornalieri e quasi 100 treni.

Per quanto riguarda i *servizi di pullman* c'è stata una diminuzione del numero degli utenti tra il 2019 e il 2022. In quell'anno le persone maggiori di 14 anni che utilizzavano i servizi di pullman erano il 14% del totale, mentre nel 2021 erano il 13,3% e nel 2019 il 16,7%. La stessa tendenza a una ripresa dopo il periodo pandemico, ma non tale da riportare la situazione a quella del 2019, si riscontra a proposito della frequenza di utilizzo del pullman. Nel 2019 il 4,9% delle persone di 14 anni e più prendevano il pullman tutti i giorni, nel 2021 erano scesi al 3,2% mentre nel 2022 erano risaliti al 4,1% (Istat, AVQ, 2024).

1.3. Alta velocità, trasporto aereo, traghetti

Sulla base dei dati del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (2024), confrontando i valori del 2023 relativi al traffico passeggeri per l'*Alta Velocità* con il periodo pre-pandemico, si può rilevare nella Tabella 10.4 (che comprende anche i servizi Intercity) una ripresa (+2%), dopo le variazioni in negativo del 2022 (-16%), del 2021 (-62%) e del 2020 (-70%).

			Variazione % 2020 – 2019	Variazione % 2021 – 2019	Variazione % 2022 – 2019	Variazione % 2023 – 2019
Trasporto ferroviario	Domanda passeggeri	AV	-70	-62	-16	+2
		IC/ICN	-58	-43	-10	+10
	Offerta servizi	AV	-45	-36	-10	-4
		IC/ICN	-23	-1	0	+2

Tabella 10.4 – Trasporto ferroviario, alta velocità (AV), Intercity (IC) e Intercity notte (ICN), domanda passeggeri e offerta di servizi, variazioni 2020-2023, %

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (2024).

Anche in questo caso, si può osservare la rilevante contrazione dei passeggeri e della offerta di servizi negli anni della emergenza pandemica e una ripresa a partire dal 2022, proseguita nel 2023 malgrado un divario tra la domanda dei passeggeri e la offerta di servizi.

Secondo i dati Istat, nel 2023 il *trasporto aereo* è tornato ai livelli pre-pandemici e li ha anche superati: 196 milioni 750mila passeggeri circa, contro i 192 milioni 900mila del 2019. Negli anni della pandemia c'era invece stato un vero e proprio crollo: quattro volte di meno nel 2020, meno della metà nel 2021, con una ripresa nel 2022⁷.

7. http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSC_INDTRAEREO# ultimo accesso 13/05/2024.

Dal rapporto dell'Osservatorio del Ministero delle Infrastrutture emerge che per il trasporto marittimo su *traghetti*, nel periodo gennaio-ottobre 2023, si è avuto un aumento significativo, pari al 23%, del traffico passeggeri rispetto al periodo pre-pandemia. In confronto a quest'ultimo, anche in relazione al 2022, si è registrata una crescita (+15%). Tali incrementi seguono la contrazione che si era verificata nel biennio 2020-2021 a causa della pandemia (-29% nel 2020 e -10% nel 2021) (Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, 2024).

2. Ambiente urbano

Nelle aree urbane vive la maggioranza relativa della popolazione. In questo ambiente, pertanto, è in gioco la pratica di fondamentali diritti di cittadinanza, relativi alla salute, alla qualità della vita, alla mobilità, ecc. Mentre in un'altra parte del testo ci si è occupati della condizione dei comuni delle aree interne, qui ci si rivolge ai fenomeni connessi alla dimensione urbana. Tra questi, la disponibilità di verde, l'inquinamento atmosferico, le auto circolanti, la raccolta di rifiuti, i servizi idrici

2.1. Il verde urbano

Nel 2022 l'estensione delle aree verdi urbane era di 573 Km², pari al 2,9% del territorio dei comuni. Tra il 2012 e il 2022 la dotazione di verde pro capite presenta minime variazioni, passando dai 31,3 mq del 2012 ai 32,8 mq (+1,5 mq/ab) (v. tabella 10.5), ma la superficie complessiva delle aree verdi urbane aumenta gradualmente, in media dello 0,3% all'anno dal 2012.

2012	2015	2019	2021	2022	2023
31,3	32,9	33,8	32,5	32,8	33,3

Tabella 10.5 – Metri quadrati di verde urbano in Italia per abitante nei Comuni capoluogo, anni 2012-2023, v.a.

Fonte: Istat (2025f).

Considerando anche le aree naturali protette (comprese quelle della Rete natura 2000), l'incidenza complessiva del verde sul territorio, al netto delle sovrapposizioni, sale al 19,8% (oltre 3.836 km²).

Non tutte le aree verdi, però, sono aperte alla fruizione diretta dei cittadini: la proporzione di quelle accessibili nel 2023 è di 18,9 mq per abitante, quasi il 60% del verde urbano). Il rapporto è più alto nelle città

del Nord (mediamente 29,4 nel Nord-Est e 19,4 nel Nord-Ovest, mentre arriva a 18,9 al Centro e a 11,9 nel Mezzogiorno). La disponibilità di aree verdi accessibili è minore nei capoluoghi metropolitani rispetto agli altri capoluoghi (in media 20,1 contro 48,1 mq per abitante) (Istat, 2025f).

2.2. *Inquinamento atmosferico*

Circa l'inquinamento atmosferico sono disponibili dati aggiornati sulla presenza di alcune delle più rilevanti sostanze inquinanti. In particolare, il Sistema nazionale di protezione dell'ambiente ha reso noto che nel 2024 il valore limite annuale del Pm_{2,5} (25 µg/m³) è stato rispettato in tutte le stazioni per la prima volta in Italia⁸. Per il Pm₁₀ (40 µg/m³) si registra il rispetto del valore limite annuale su quasi tutto il territorio. Inoltre, nell'82% delle stazioni di rilevazione è rispettato anche il valore limite di Pm₁₀ (50 µg/m³ per la media giornaliera da non superare per più di 35 giorni in un anno)⁹. Per quanto riguarda il monitoraggio di No₂ nel 2024, rispetto al decennio 2014-2023 emerge una riduzione media di circa il 17% dei livelli annuali¹⁰. Sono invece stati del tutto assenti i superamenti della soglia di picco di O₃ (oltre 240 µg/m³ come media oraria, verificatis in una sola stazione su 344)¹¹.

Malgrado questi miglioramenti, l'inquinamento dell'aria continua a rappresentare uno dei principali problemi ambientali soprattutto in ambito urbano. Nel 2024, il 40,6% delle famiglie percepisce come inquinata l'aria della zona dove risiede, quasi un quinto delle famiglie (19,9%) lamenta invece la presenza di odori sgradevoli¹². Queste percentuali sono in aumento rispetto al 2021 e al 2022.

Quanto al potenziale inquinante del traffico automobilistico, come rileva l'Istat (2024f; 2025f), c'è una tendenza di lungo periodo all'aumento del numero di autovetture private in rapporto agli abitanti e nello stesso tempo alla diminuzione del loro potenziale inquinante. Queste due opposte tendenze sono visualizzate nella figura 10.1

8. <https://www.snpambiente.it/pm25-la-situazione-nel-2024/>, ultimo accesso 8/08/2025

9. <https://www.snpambiente.it/la-qualita-dellaria-in-italia-nel-2024/>, ultimo accesso 8/08/2025

10. <https://www.snpambiente.it/no2-landamento-tendenziale-2/>, ultimo accesso 8/08/2025

11. <https://www.snpambiente.it/ozono-la-situazione-nel-2024/>, ultimo accesso 8/08/2025

12. <https://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=2&action=show&L=0>, ultimo accesso 8/08/2025

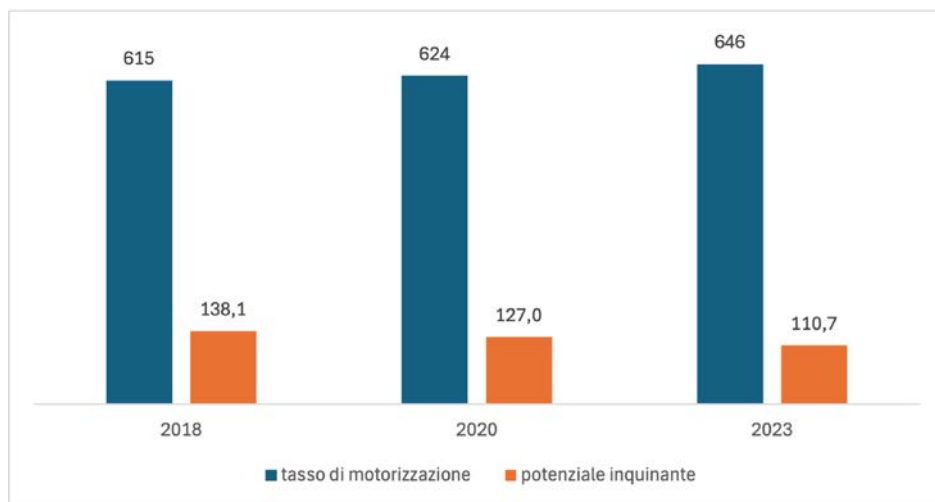


Figura 10.1 – Tasso di motorizzazione e indice del potenziale inquinante delle autovetture nei capoluoghi di provincia e città metropolitane, confronto tra 2018, 2020 e 2023

Fonte: elaborazione da Istat¹³.

Nel 2023 l'indice che monitora il potenziale inquinante è sceso a 110,7 nei capoluoghi di provincia, contro 138,1 del 2018. Il maggiore potenziale inquinante si registra nel Mezzogiorno, dove il valore dell'indice elaborato dall'Istat è pari a 133,6, contro quello del Nord (100,9) e quello del Centro (104,2). Il valore dell'indice nei capoluoghi metropolitani è pari a 113,3, mentre quello dei capoluoghi di provincia è pari a 108,2.

2.3. I rifiuti urbani

La produzione di rifiuti urbani, secondo l'Ispra, nel 2022 ha avuto una diminuzione dell'1,8% rispetto al 2021, attestandosi a circa 29,1 milioni di tonnellate, pari a 494 kg per abitante (nel 2021 erano 502 kg, nel 2020 488 kg, nel 2019 503 kg¹⁴).

La raccolta differenziata dei rifiuti nel 2022 copre il 65,2% di quelli prodotti al livello nazionale, con un lieve aumento (+1,1%) rispetto al 2021. Tuttavia, la quota di popolazione residente in comuni che hanno raggiunto il target del 65% di raccolta differenziata scende al 28,5% per l'insieme dei comuni capoluogo e all'1,6% nei capoluoghi delle città metropolitane (58,4% negli altri).

13. https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/12/MOBILITA-URBANA_PARCO_VEICOLARE_2023.xlsx e https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/12/MOBILITA-URBANA_PARCO_VEICOLARE_2023.xlsx, ultimi accessi 20/02/2024.

14. <https://indicatoriambientali.isprambiente.it/it/rifiuti/produzione-di-rifiuti-urbani>, ultimo accesso 10/09/2024.

Nei capoluoghi metropolitani, nel 2022 la quota di raccolta differenziata si attesta al 46,6% (-18,1 punti percentuali rispetto agli altri capoluoghi). Con riferimento al 2021, la quota aumenta in tutte le città, eccetto Milano (-0,4%) e Venezia (-2,5%), che ritornano al di sotto del target raggiunto nel 2020. I maggiori progressi si osservano a Catania (+10,7%), che tuttavia raggiunge solo il 22% di differenziata, e a Messina (+10,5%), che arriva al 53,5%. Soltanto Cagliari supera il target con il 74,8% di raccolta differenziata. La quota di popolazione residente in capoluoghi che hanno raggiunto il target è più elevata nel Nord-Est (53,5%). Seguono il Nord-Ovest (30,7%), le Isole (23,7%), il Sud (19,7%) e il Centro (18%) (Istat, 2024m).

2.4. I servizi idrici

L'efficienza dei servizi idrici è, come è noto, un problema rilevante in Italia. L'indicatore che viene usato al proposito è quello delle perdite idriche totali, corrispondenti alla quota di acqua potabile immessa in rete che non arriva fino agli utenti finali. Con riferimento ai comuni capoluogo, negli anni recenti (2012-2022) il momento più critico è stato quello del 2016, quando le perdite idriche totali erano pari al 39%. A partire dal 2018 si è verificato un miglioramento che ha portato nel 2022 le perdite della rete idrica al 35,2% (Istat, 2025).

L'Istat rileva che le città capoluogo hanno beneficiato dei maggiori investimenti dei gestori dei servizi idrici. Nel 2022, infatti, la percentuale di perdite in questi comuni era minore rispetto ai comuni non capoluogo (45,3%) e al Paese nel suo insieme (42,4%). I capoluoghi delle città metropolitane presentano una situazione migliore rispetto agli altri capoluoghi (31% contro 40,2%).

Tuttavia la situazione non è omogenea. In più di un capoluogo su tre vi sono perdite totali superiori al 45% e in quattro su 10 si registra un aumento delle perdite rispetto al 2020. Vi è inoltre un divario Nord-Sud, tale per cui nei capoluoghi delle Isole le perdite della rete idrica sono più del doppio di quelle del Nord-Ovest (50,3% contro 22,4%).

In generale, la percentuale di perdite idriche nel territorio nazionale nel 2023 era scesa al 42%, in lieve miglioramento (ARERA, 2025).

3. Accesso alla cultura

3.1. Le strutture museali e i loro visitatori

Sulla base dei dati Istat, nel 2022 si contano circa 4.400 musei e istituti similari, a prevalente titolarità pubblica, distribuiti tra musei e gallerie, aree e

parchi archeologici e complessi monumentali. Tale valore è inferiore rispetto al biennio pandemico e anche pre-Covid, come visualizzato nella tabella 10.6.

	Tipologia prevalente			Titolarità		Totale
	Museo e galleria	Area o parco archeologico	Monumento o complesso monumentale	Pubblica	Privata	
2019	3.928	327	625	3.074	1.689	4.880*
2020	3.337	295	633	2.897	1.368	4.265
2021	3.338	292	662	2.808	1.484	4.292
2022	3.392	298	726	2.870	1.546	4.416

Tabella 10.6 – Musei e istituti simili, pubblici e privati, anni 2019-2022, v.a.

Fonte: Istat (2020e; 2022g; 2022h; 2023m).

*Nel totale sono inclusi 117 musei e istituti simili che non hanno dichiarato la titolarità

Con riguardo alla distribuzione territoriale, secondo la stessa fonte, il maggior numero di musei e istituti simili è concentrata al Centro; a seguire, il Nord-Est, il Nord-Ovest, il Sud e le Isole. Tale tendenza è costante per il periodo 2019-2022. Per tutte le aree territoriali, i valori del 2022 sono lievemente inferiori rispetto al periodo pre-Covid e al biennio pandemico. Per quest'ultimo periodo fa eccezione il valore delle Isole che è sostanzialmente in linea con il periodo pandemico.

Dai dati Istat emerge come, dopo il crollo del biennio pandemico, il numero dei visitatori dei musei e degli istituti simili nel 2022 sia tornato a salire, sebbene rimanga ancora sotto la soglia del periodo pre-pandemia (-17%), come si può osservare nella figura 10.2.

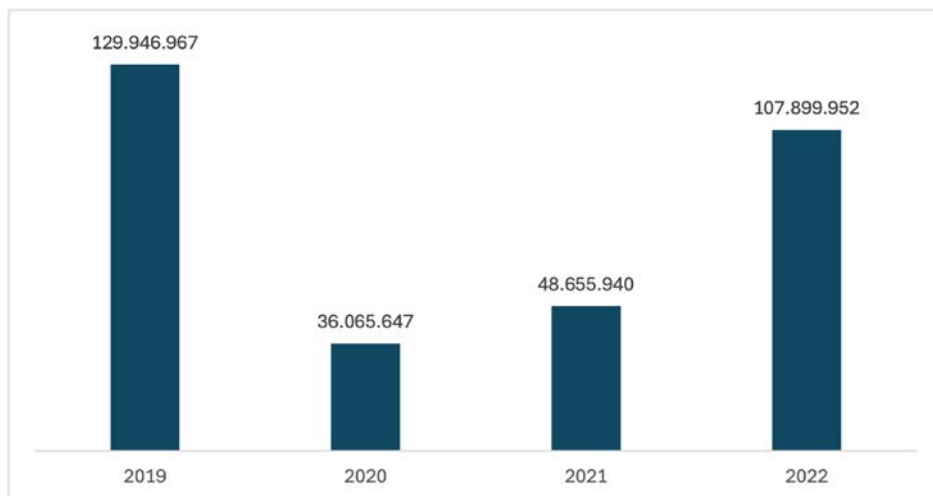


Figura 10.2 – Numero di visitatori di musei e istituti simili

Fonte: elaborazione da Istat (2020e; 2022g; 2022h; 2023m).

Circa l'accesso alle strutture museali per le persone con disabilità, la situazione con riguardo a servizi come bagni attrezzati, rampe ecc. e a quelli volti a favorirne la fruizione sono illustrati nella tabella 10.7.

	Spazi e/o strutture per i visitatori disabili (p.e. bagni attrezzati, rampe, elevatori, ecc.)					Supporti e servizi per favorire la fruizione ai visitatori disabili				
	Nord- ovest	Nord- est	Centro	Sud	Isole	Nord- ovest	Nord- est	Centro	Sud	Isole
2019	58,4	60,5	56,8	43,1	51,3	14,4	12,2	17,8	14,0	15,3
2021	56,9	53,3	56,4	55,1	49,3	13,8	11,2	14,3	12,9	10,5
2022	55,5	53,7	57,5	56,4	50,5	13,7	11,4	14,5	12,3	11,1

Tabella 10.7 – Musei e istituti similari per supporti e servizi per favorire la fruizione culturale alle persone con disabilità, Anni 2019-21-22, %

Fonte: Elaborazioni da Istat (2020e; 2022b; 2023m).

Come si può vedere, le strutture sono presenti in poco più della metà dei musei con un calo rispetto al 2019 ad eccezione di quelli del Sud e del Centro. Per quanto riguarda i supporti per la fruizione dei beni in essi contenuti, la situazione appare largamente deficitaria, con una regressione in tutto il Paese.

3.2. Le attività culturali delle persone

La partecipazione culturale delle persone di 6 anni e più, nel 2023 ha riguardato il 35,2% dei residenti; un sostanziale aumento rispetto al 2022 (23,1%) e soprattutto al 2021 (8,3%), attestandosi sugli stessi livelli del 2019 (35,1%) (Istat, 2024f). Tale andamento è confermato per tutte le attività culturali ad eccezione del cinema (10,9%) e in minore misura del teatro (19,8%), che non recuperano pienamente i valori pre-pandemia (rispettivamente 18,1% e 20,3%). Le visite a musei e siti archeologici sono le attività che nel 2023, rispetto al periodo pre-pandemia, hanno registrato gli incrementi maggiori. Tutto ciò è visualizzato nella figura 10.3

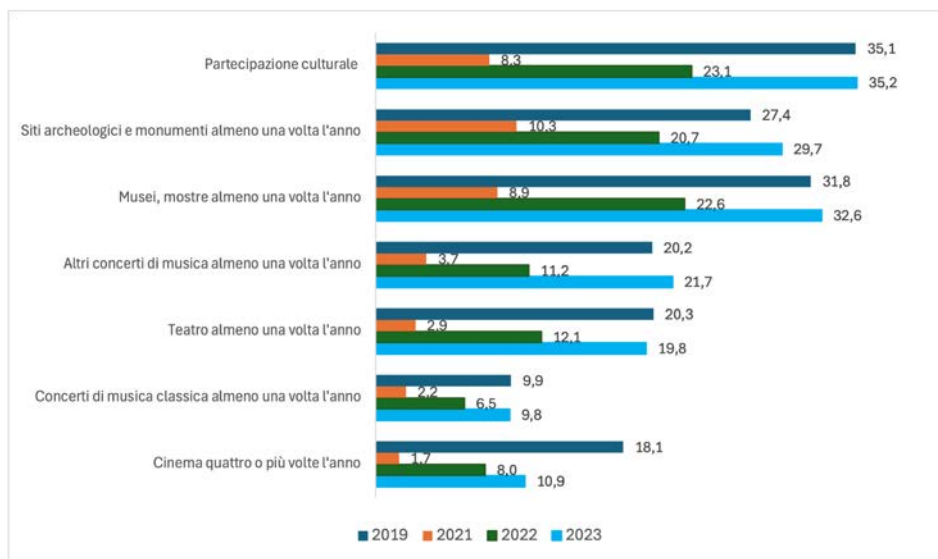


Figura 10.3 – Persone di 6 anni e più che hanno svolto 2 o più attività culturali fuori casa nei 12 mesi precedenti l'intervista e tipo di attività svolte. Anni 2019-2023, %

Fonte: Istat (2024f).

Una diversa tendenza si registra per la *lettura di libri e/o quotidiani*, la cui quota rilevata nel 2023 (35,5%) vede una diminuzione rispetto al 2022 (35,9%), al 2021 (36,6%) e soprattutto al periodo pre-pandemia (38%). Ciò è particolarmente evidente con riferimento alla lettura dei quotidiani: nel 2023 la quota di chi legge quotidiani 3 o più volte a settimana (21,3%), è inferiore rispetto agli anni della pandemia (22,8% nel 2021; 23,2% nel 2020) e in particolare al periodo pre-pandemico (25,2%) (Istat, 2024f). Si tratta, comunque, di un fenomeno noto e di lungo periodo.

Per quanto riguarda la lettura di libri, i dati che riguardano la percentuale di persone che nel corso dell'anno hanno letto da uno a tre libri sono visualizzati nella tabella 10.8, con riferimento a sesso e titolo di studio.

	Totale	Sesso		Titolo di studio			
		Maschi	Femmine	Licenza elementare, nessun titolo	Licenza media	Diploma	Laurea e post
2019	44,3	47,4	41,9	47,0	51,5	46,1	33,9
2020	44,6	48,5	41,8	48,6	51,1	45,5	35,5
2021	44,0	41,6	47,3	51,4	49,8	45,2	34,5
2022	44,4	41,8	48,0	50,0	51,8	45,6	34,8
2023	43,7	41,3	47,0	47,7	48,4	45,9	35,6

Tabella 10.8 – Persone di 6 anni e più che hanno letto da uno a tre libri negli ultimi 12 mesi, per sesso e titolo di studio, anni 2019-2023, %

Fonte: Istat, AVQ (2024).

Come si può osservare dalla tabella, da questa rilevazione risulta che la fase di emergenza della pandemia sembra avere rappresentato in modo generalizzato una opportunità per la lettura di libri, una attività che non ha conosciuto la flessione che si è registrata in molti altri aspetti della vita quotidiana. Nel confronto tra pre- e post-pandemia è da notare il rovesciamento delle percentuali di lettori tra maschi e femmine: nel 2023 i primi sono scesi al livello delle seconde nel 2019 e viceversa. Sono quindi le donne i maggiori lettori di libri in Italia. Da notare anche l'incremento, seppure modesto, dei lettori senza titolo di studio o con licenza media.

Per quanto riguarda, invece, le persone con più intense attività di lettura, il rapporto BES 2023 rileva che:

- Hanno letto quotidiani tre o più volte alla settimana il 21,3% delle persone, mentre erano il 25,2% nel 2019;
- Hanno letto 4 o più libri nell'anno il 22,6%, mentre erano il 22,3% nel 2019 (Istat, 2024f).

Dalle rilevazioni dell'Istat risulta, per il 2023, una diminuzione della quota di persone di oltre 6 anni che fruiscono della *televisione* (88,6%) sia rispetto al biennio pandemico (90%) sia al periodo pre-pandemia (91%). Quanto alla *radio*, il dato del 2023 (58,5%) si pone in aumento rispetto agli anni del Covid (57%) e ad un livello inferiore rispetto al periodo pre-Covid (59,5%) (tabella 10.9).

	Totale		Titolo di studio							
			Licenza scuola elementare, nessun titolo di studio		Licenza scuola media		Diploma		Laurea e post-laurea	
	TV	Radio	TV	Radio	TV	Radio	TV	Radio	TV	Radio
2019	91,0	59,5	93,7	38,8	91,6	58,1	90,4	69,3	87,0	72,4
2020	90,9	57,2	92,6	36,3	91,1	55,9	90,8	66,9	88,1	69,6
2021	90,1	57,0	91,8	35,8	89,9	55,0	90,0	66,1	88,6	68,9
2022	88,5	56,9	91,9	35,8	88,8	55,4	87,8	65,8	84,7	67,1
2023	88,6	58,6	91,8	37,6	88,8	57,0	88,3	66,3	85,1	69,6

Tabella 10.9 – Persone di 6 anni e più per fruizione di utilizzo di tv e radio, %

Fonte: Istat, AVQ (2024).

Con riferimento al titolo di studio, emerge che i principali fruitori di utilizzo della TV sono coloro con licenza elementare o nessun titolo di studio, mentre quelli della radio sono coloro che hanno una laurea. Seguendo l'andamento generale, per tutti i titoli di studio, nel 2023 si registra una diminuzione dell'utilizzo della TV sia rispetto al biennio del Covid sia al periodo pre-pandemia; quanto alla radio, i valori del 2023 si pongono so-

stanzialmente su un livello maggiore rispetto al biennio del Covid e inferiore rispetto al periodo pre-pandemia.

Dopo una diminuzione nella fruizione di spettacoli quali *teatri, cinema e concerti* durante il biennio del Covid, nel 2022 si è avuta una ripresa che è continuata anche nel 2023. Essa, però, non ha ancora raggiunto i valori del periodo pre-pandemia, specialmente con riferimento al cinema, la cui quota di fruitori nel 2023 (40,9%) è sostanzialmente inferiore rispetto al 2019 (48,5%), come visualizzato nella tabella 10.10.

	Teatro	Cinema	Concerti di musica classica, opera	Altri concerti
2019	20,3	48,5	9,9	20,2
2020	15,7	45,3	7,6	17,0
2021	2,9	9,1	2,2	3,7
2022	12,1	30,6	6,5	11,2
2023	19,8	40,9	9,8	21,7

Tabella 10.10 – Persone di 6 anni e più per spettacoli a cui hanno assistito almeno una volta nell'ultimo anno, %

Fonte: Istat, AVQ (2024).

Come si può notare, l'unica eccezione al riguardo è rappresentata dai concerti diversi dalla musica classica, che nel 2023 (21,7%) superano lievemente anche il valore del 2019 (20,2%).

Sull'accesso alla cultura in diversi territori della Lombardia sono stati realizzati tra il 2022 e il 2023 tre programmi promossi dalla Fondazione Cariplo che è il caso di citare in quanto emblematici delle iniziative esistenti in questo campo. “Alla scoperta della cultura” è un programma sviluppato nel 2023 attraverso il quale sono stati finanziati 71 progetti realizzati da 141 enti attraverso i quali bambini e bambine in condizioni di povertà educativa hanno avuto accesso ai luoghi di rilevanza culturale del territorio in cui vivono. “Sottocasa” è un programma volto a rafforzare l'offerta culturale nei quartieri periferici e di edilizia residenziale pubblica che ha finanziato 73 progetti di attività culturali realizzate valorizzando i piani terra delle case popolari che hanno coinvolto 3.400 studenti. “Ioleggoperchè” è un programma di promozione della lettura che è consistito nel potenziamento delle biblioteche degli asili nido. Ciascun nido – 250 nel 2022, 330 nel 2023 – ha ricevuto un kit di 10 titoli; sono inoltre stati distribuiti alle biblioteche 4.000 tra libri e albi. Tra il 2022 e il 2023 sono stati coinvolti 17.000 bambini e bambine e 2.850 educatori circa¹⁵.

15. Informazioni fornite dalla Fondazione Cariplo.

XI. Riconoscimento di nuovi diritti, diritti operativi

Sommario: 1. Riconoscimento di nuovi diritti: i diritti digitali; il fine vita; 2. Diritti operativi: un catalogo; il caso dell'accesso civico.

Le trasformazioni in corso nella configurazione della cittadinanza in Italia naturalmente riguardano anche i diritti dei cittadini. La definizione di standard di vita che contraddistinguono i membri della comunità civica è sempre un processo, mai un atto istantaneo. In questo processo si manifestano come distinti o sovrapposti, come contemporanei o in sequenza, elementi di riconoscimento sociale e di riconoscimento giuridico. Tutto ciò si può osservare nei due casi presi in esame qui, quello dei diritti digitali e quello dei diritti relativi al fine vita. Oltre ai diritti sanciti dalla Costituzione o derivanti da essa, in Italia esistono standard che regolano i rapporti tra cittadini e istituzioni, spesso definiti in modo enfatico “cittadinanza amministrativa”. Questi diritti rientrano nel deposito civico menzionato nell'introduzione e assegnano prerogative ai cittadini quando interagiscono con l'amministrazione. Non risultando esistente un catalogo di questi diritti, lo abbiamo formulato, verificando in un caso (quello dell'accesso civico) anche lo stato di attuazione. Al riconoscimento di nuovi diritti e ai diritti operativi è dedicato questo capitolo.

1. Riconoscimento di nuovi diritti

1.1. I diritti digitali

1.1.1. La infrastruttura digitale

Secondo lo *Stato del decennio digitale 2024* della Commissione europea, nel 2023 l'Italia ha registrato progressi significativi nella diffusione delle reti digitali. Nel 2023, la copertura 5G ha raggiunto il 99,5% delle zone abitate, posizionando l'Italia tra i paesi con la maggiore copertura in Europa, ben al di sopra della media UE dell'89% (Commissione europea, 2024).

Nonostante l'ampia copertura, la disponibilità effettiva di rete 5G per gli utenti è tuttavia limitata. Ad esempio, secondo OpenSignal, l'operatore WindTre offre una connessione 5G attiva solo per il 24,5% del tempo. La banda larga fissa copre circa il 96% del territorio, ma solo metà della popolazione (49%) la utilizza effettivamente. Per quanto riguarda la banda ultralarga, nel 2019 il 66,6% delle abitazioni aveva accesso a velocità di almeno 30 Mbps e il 20,3% a 100 Mbps, dati che indicano margini di miglioramento nella diffusione dei servizi ad alta capacità¹.

1.1.2. Il divario digitale

Il divario digitale consiste nella disparità nell'accesso e nell'uso delle tecnologie digitali tra diverse popolazioni, gruppi socio-economici, aree geografiche o generazioni. Questa disparità può riguardare il diverso accesso a Internet ad alta velocità, la disponibilità di dispositivi tecnologici come smartphone e tablet, le competenze digitali e l'uso efficace delle risorse digitali e, più in generale, le differenti condizioni socio-economiche, per cui persone con redditi più bassi o provenienti da comunità svantaggiate possono subire maggiormente il digital divide a causa di limitazioni finanziarie, accesso limitato a istruzione di qualità o mancanza di infrastrutture digitali nelle loro aree. Il digital divide rappresenta una delle principali cause di esclusione sociale nelle società avanzate.

Tuttavia, tra il 2019 e il 2023 hanno avuto luogo delle trasformazioni che non possono essere ignorate. La tabella 11.1 propone un confronto tra i due periodi in base a diversi criteri e fonti, pur non omogenee.

Indicatore	2019	2023	2024
Uso di Internet	Solo il 29,1% aveva competenze digitali elevate; il 41,6% competenze basse o nulle.	Il 45,7% possiede competenze almeno di base; 61,7% dei giovani (20-24 anni) ha competenze di base o superiori	n.d.
Accesso a Internet nelle famiglie	76,1% delle famiglie con almeno un componente 16-74 anni; 74,7% connessione banda larga	91,9% delle famiglie con almeno un componente 16-74 anni; 84,1% di tutte le famiglie	93,4% delle famiglie con almeno un componente 16-74 anni; 86,2% di tutte le famiglie
Accesso a banda larga nel Mezzogiorno	62,5%, -8% rispetto al Centro-Nord (70,6%)	74,8%, -7% rispetto al Nord e -6,5% rispetto al Centro	77,5%, 7% rispetto al Nord e -5,9% rispetto al Centro
Accesso nei Comuni centro dell'area metropolitana (fino a 2.000 abitanti)	80,4%	88,3%	89,7%

1. <https://bandaultralarga.italia.it/mappa/>, ultimo accesso 10/10/2024.

Accesso nelle periferie dell'area metropolitana (fino a 2.000 abitanti)	79,3%	85,6%	82,1%
Accesso nelle aree rurali (<2.000 abitanti)	69,6%	76,9%	79,5%
Famiglie con almeno un minore con accesso a banda larga	95,10%	98,6%	99,1%
Famiglie senza minori e non solo anziani con accesso a banda larga	85,6%	93,6%	94,5%
Famiglie soli anziani > 65 con accesso a banda larga	34,0%	53,4%	60,6%
Donne online	64,2%	71,7%	79,5%
Uomini online	71,7%	82,4%	84,5%
Motivo principale per non usare Internet	Mancanza di competenze (56,4%)	Mancanza di competenze (57,8%)	Mancanza di competenze (58,4%)
Altri motivi per non usare Internet	Non utile (25,5%), costo elevato (13,8%), disponibilità altrove (9,2%)	Non utile (21,5%), costo elevato (12,3%), disponibilità altrove (7,4%)	Non utile (23,8%), costo elevato (8,4%), disponibilità altrove (7,4%)
Livello di istruzione e uso di Internet	82,0% con diploma superiore; 51,9% con licenza media	90,3% con diploma superiore; 66,2% con licenza media	91,6% con diploma superiore; 69,7% con licenza media
Occupazione e uso di Internet	91,0% dirigenti vs 80,0% operai	95,0% dirigenti vs 90,0% operai	96,5% dirigenti vs 92,0% operai
Acquisti online	57,2%	44,6%	46,8%

Tabella 11.1 – Indicatori di divario digitale, confronto 2019-2023

Fonte: varie fonti.

Dai dati presentati risulta evidente lo sviluppo dell'accesso all'ambiente digitale da parte dei cittadini, pur con ritardi accumulati e diseguglianze non superate. Si tratta in ogni caso, con evidenza, di uno degli effetti diretti della emergenza Covid, cioè di un cambiamento strutturale dell'ambiente in cui si definisce e si pratica la cittadinanza in Italia (v. anche Istat, 2023c).

Per quanto riguarda le persone con disabilità, nel 2022 risultava che solo il 39,7% di esse faceva uso di internet. Questo dato ha comunque registrato un aumento rispetto al periodo della pandemia (31,9% nel 2020, 36,3% nel 2022) e anche pre-pandemia (+10,2%)².

Risultano in aumento anche le applicazioni volte a facilitare la vita quotidiana delle persone con diverse tipologie di disabilità. Quelle disponibili per i sistemi operativi Android e iOS Apple, la maggior parte gratuite,

2. <https://www.istat.it/notizia/indicatori-su-disabilita-e-fragilita>, ultimo accesso 6/05/2024.

risultano essere 75 al dicembre 2024. Esse riguardano diverse tipologie di disabilità, come mostrato riassunto nella tabella 11.2.

APP per disabili, di cui		APP iOS Apple		APP Android	
Non vedenti	25	Non vedenti	10	Non vedenti	15
Non udenti	7	Non udenti	2	Non udenti	5
Muti	7	Muti	3	Muti	4
Disabilità motoria	13	Disabilità motoria	5	Disabilità motoria	8
Disabilità intellettiva	10	Disabilità intellettiva	3	Disabilità intellettiva	7
Libri e giochi accessibili	13	Libri e giochi accessibili	8	Libri e giochi accessibili	5
TOTALE	75	TOTALE	31	TOTALE	44

Tabella 11.2 – App per disabili disponibili per i sistemi operativi iOS Apple e Android

Fonte: *varie fonti*.

Rispetto alla medesima rilevazione compiuta nella ricerca precedente (CIM, p. 122), sono oggi disponibili 9 app in più. È da rimarcare che in molti casi esse nascono dalla iniziativa delle organizzazioni per i diritti dei disabili o sono alimentate dalle informazioni prodotte dalle stesse persone con disabilità, ad esempio per la georeferenziazione dei bagni pubblici accessibili nelle città.

1.1.3. *L'uso di SPID e PEC*

Un caso in cui il peso del divario digitale è evidente è quello dell'uso di SPID (Sistema pubblico di identità digitale), che – come è stato già rilevato – rappresenta sempre di più la via principale di accesso ai diritti civili e sociali e alla stessa acquisizione della cittadinanza italiana per gli stranieri. Previsto dall'art. 64 del Codice dell'amministrazione digitale, è stato reso operativo il 15 marzo 2016 con l'attivazione dei primi servizi. Dal 1° ottobre 2021 è diventato obbligatorio possedere SPID (o in alternativa la Carta di identità elettronica, CIE) per accedere online a numerosi servizi della pubblica amministrazione, inclusi quelli dell'INPS, con alcune eccezioni (minori di 18 anni, persone senza documenti italiani, individui soggetti a tutela, curatela o amministrazione di sostegno).

A partire dal 2019 si è assistito a una rapida diffusione di questo strumento e del suo uso, come visualizzato nella figura 11.1.

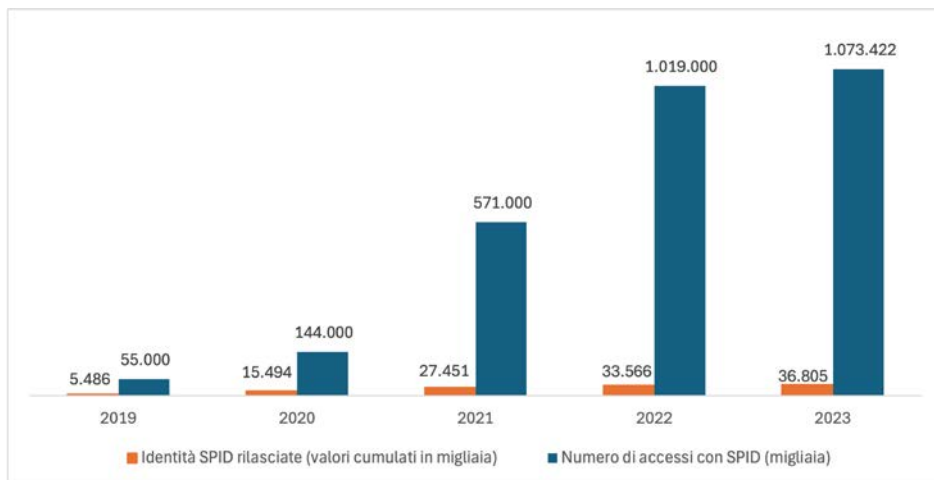


Figura 11.1 – Numero di identità SPID rilasciate e numero di accessi con SPID, valori in migliaia, 2019-2023

Fonte: <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid>, ultimo accesso 13 marzo 2024.

Anche l'Istat (2023c) rileva che nel 2023 il 41,2% delle persone dai 15 anni in su ha utilizzato l'identità digitale per accedere a servizi online della pubblica amministrazione o di enti privati. In particolare, l'uso è maggiore nel Centro-Nord (46,1%) rispetto al Mezzogiorno (31,7%) e nei comuni di area metropolitana (51,6%) rispetto ai piccoli comuni (32,5%).

Dalla ricerca dell'Istat relativa al 2022 (Istat, AVQ, 2022), emerge tuttavia che 22,8 milioni di cittadini italiani di età pari o superiore ai 14 anni non hanno utilizzato siti web o applicazioni della pubblica amministrazione o di gestori di servizi pubblici per svolgere attività come richiesta di certificati, prestazioni previdenziali, iscrizione a scuole o università. Le ragioni di questo mancato uso variano. Quasi 8 su 10 persone hanno dichiarato di non aver avuto la necessità di usufruire dei servizi digitali. Tuttavia, 1,4 milioni di cittadini non hanno potuto accedere a questi servizi per mancanza di competenze digitali adeguate. Questo dato va considerato con attenzione, vista la tendenza a rendere l'accesso digitale ai servizi amministrativi l'unica possibilità di farlo.

La PEC (Posta elettronica certificata) è un sistema che consente di inviare e-mail con valore legale equiparato a una raccomandata con ricevuta di ritorno³. Il confronto tra i dati forniti dall'Agid sul 2023 e sul 2019 circa l'utilizzo della PEC evidenzia una crescita nell'uso di questo strumento. Nel 2023 sono state inviate 2.466.681.742 PEC, mentre nel 2019 il numero era di 2.379.574.005. Il numero di caselle di posta elettronica certificata, che

3. DPR n. 68/2005.

alla fine del 2019 era pari a 10 milioni 835mila circa, alla fine del 2023 è passato a 15 milioni 937mila circa⁴.

1.1.4. *I diritti dell'amministrazione digitale*

In questo contesto di espansione dell'uso delle infrastrutture digitali, i diritti di “cittadinanza digitale” – un altro esempio di uso puramente enfatico del termine “cittadinanza” da parte delle amministrazioni italiane – fanno riferimento alle prerogative riconosciute dallo Stato agli individui nell'ambiente digitale, in modo analogo a quelli che hanno nella società fisica. Ciò deriva da un processo di riorganizzazione interna e di sviluppo di nuove modalità di erogazione dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni con l'adozione delle tecnologie informatiche, benché debba essere ricordato che i primi atti riguardanti la informatizzazione della pubblica amministrazione risalgono al 1993⁵. Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD), strumento principale per questo processo di digitalizzazione, include anche i diritti di cittadinanza digitale⁶.

I diritti formalizzati nel Codice sono i seguenti.

- Diritto di accesso e partecipazione ai procedimenti amministrativi: ogni cittadino ha diritto a interagire con la pubblica amministrazione e a partecipare ai procedimenti amministrativi tramite strumenti digitali semplici ed efficaci
- Diritto all'accessibilità dei servizi digitali: ogni cittadino ha diritto a fruire di informazioni e servizi online accessibili a tutti, anche tramite tecnologie assistive e tramite il punto di accesso telematico.
- Diritto all'identità digitale: ogni cittadino ha diritto ad accedere ai servizi online della pubblica amministrazione mediante SPID o CIE.
- Diritto ai pagamenti elettronici: ogni cittadino ha diritto a effettuare pagamenti verso la pubblica amministrazione tramite sistemi elettronici.
- Diritto alla comunicazione informatica: ogni cittadino ha diritto a svolgere i procedimenti amministrativi anche tramite strumenti di comunicazione elettronica.
- Diritto a servizi online semplici e integrati: ogni cittadino ha diritto a fruire dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni in modo integrato, anche tramite dispositivi mobili, incluso il punto di accesso.
- Diritto di rivolgersi al Difensore civico digitale: in caso di violazioni degli obblighi previsti dal Codice, ogni cittadino ha diritto a rivolgersi al Difensore civico o ad agire in giudizio.

4. <https://www.agid.gov.it/piattaforme/posta-elettronica-certifica/a/statistiche-utilizzo-pec>, ultimo accesso 14/07/2024.

5. Decreto legislativo n. 39/1993.

6. Decreti legislativi n. 82/2005, n. 179/2016 e n. 217/2017.

- Diritti alla partecipazione democratica elettronica: le pubbliche amministrazioni favoriscono l'uso delle tecnologie per aumentare la partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti civili e politici, ad esempio tramite consultazioni online preventive sugli schemi di atto da adottare.

Per tutelare tali diritti, oltre al giudice, nel 2021 è stata istituita la figura del Difensore civico per il digitale⁷. Il suo ruolo è quello di valutare le segnalazioni relative a violazioni dei diritti di cui sopra e, dopo averne verificato la consistenza, trasmetterle al Direttore generale per l'attività di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio dell'Agid. I dati relativi all'attività di questa figura vengono presentati più avanti

È necessario aggiungere che il caso dei diritti digitali è un esempio calzante di un più generale processo di accentramento di poteri nelle amministrazioni e di riduzione delle dinamiche della vita pubblica a una logica amministrativa, cominciato prima della pandemia ma che oggi è certamente più visibile. Va infatti ricordato che i diritti digitali furono formulati – per primo da Stefano Rodotà e quindi in una “Dichiarazione dei diritti dei cittadini in Internet” approvata come mozione dalla Camera dei deputati nel 2015 – come diritti di rango costituzionale (Camera dei deputati, 2015). Essi invece sono entrati nelle dotazioni dei cittadini in Italia solo come diritti riguardanti l'amministrazione, cioè come diritti operativi, dei quali si parlerà tra poco.

1.2. *Il fine vita*

Dopo la sentenza della Corte costituzionale⁸ che, nel 2019, ha riconosciuto il diritto al suicidio medicalmente assistito per le persone con patologie irreversibili e sofferenze fisiche e psichiche insopportabili e in grado di formulare una richiesta in stato di lucidità, nonché ha chiesto al Parlamento di legiferare sulla materia entro un anno, dal punto di vista normativo non vi sono state novità, salvo l'approvazione nel marzo 2022 da parte della Camera di una proposta di legge, attualmente in discussione al Senato⁹. La proposta prevede criteri precisi per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, tra cui la capacità di intendere e volere, il consenso informato e la verifica da parte di una équipe medica specializzata. La proposta inoltre stabilisce le modalità di somministrazione dei farmaci e la tutela per i medi-

7. Con il decreto-legge n. 76/2021 e l'articolo 44-bis del Codice dell'amministrazione digitale.

8. n. 242/2019.

9. <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=3101>, ultimo accesso 10/10/2024.

ci coinvolti, mirando a garantire un equilibrio tra il rispetto dell'autonomia del paziente e le garanzie etiche e legali.

Restano al momento quindi vigenti le norme sulle cure palliative per alleviare le sofferenze dei malati terminali e il cosiddetto testamento biologico, con il quale i cittadini esprimono le proprie volontà sui trattamenti sanitari futuri, oltre a quanto stabilito dalla Corte costituzionale (CIM, pp. 138-140).

Proprio a seguito della sentenza della Corte e in relazione ad essa si sono moltiplicate iniziative legali, promosse o supportate soprattutto dall'Associazione Luca Coscioni, sulla scia del caso Cappato-Dj Fabo che portò, appunto, alla pronuncia della Consulta¹⁰. Due sono i casi più rilevanti. Il primo è quello di Federico Carboni ("Mario") che il 16 giugno 2022 è morto praticando per la prima volta in Italia il suicidio medicalmente assistito¹¹. Il secondo è quello di "Anna", affetta da sclerosi multipla, a proposito della quale il Tribunale di Trieste, con ordinanza del 4 luglio 2023, ha condannato l'Asugi (Azienda sanitaria universitaria Giuliano Isontina) a verificare i requisiti per il suicidio medicalmente assistito, stabilendo che, in caso di rifiuto dei trattamenti sanitari necessari per la sopravvivenza da parte della paziente, l'azienda stessa sarebbe stata tenuta a fornire la possibilità di porre fine alla sua vita tramite farmaci che garantissero una morte certa, rapida, indolore e dignitosa, secondo i parametri della sentenza della Corte costituzionale. Il 3 agosto 2023, in seguito alla decisione del Tribunale, l'Asugi ha confermato la verifica dei requisiti attraverso una commissione medica multidisciplinare e ha ottenuto il parere del Comitato etico. Inoltre, ha assicurato la disponibilità degli strumenti e del farmaco necessari per l'autosomministrazione del suicidio assistito, che avrebbe potuto avvenire presso l'abitazione di "Anna", come richiesto. Questo caso ha rappresentato la prima volta in Italia in cui una persona ha potuto accedere alla morte volontaria completamente finanziata dal SSN

A causa dell'inerzia del Parlamento, alcune Regioni come la Puglia e l'Emilia-Romagna si sono attivate al fine di giungere ad un testo normativo che stabilisse tempi certi e procedure uniformi per accedere all'aiuto medico a morire alle condizioni stabilite dalla Consulta¹².

10. <https://www.associazionelucacoscioni.it/le-disobbedienze-civili-dopo-la-sentenza-cappato>, ultimo accesso 10/10/2024.

11. <https://www.associazionelucacoscioni.it/notizie/comunicati/133751>, ultimo accesso 10/10/2024.

12. Per la Regione Puglia: https://burp.regione.puglia.it/documents/20135/2007060/DEL_18_2023.pdf/62d9731c-3511-ddf5-b2a9-086a92729a96?t=1674550664336; per l'Emilia-Romagna: <https://bur.regione.emilia-romagna.it/area-bollettini/n-43-del-13-02-2024-parte-seconda/istruzioni-tecnico-operative-per-la-verifica-dei-requisiti-previsti-dalla-sentenza-della-corte-costituzionale-n-242-2019-e-delle-modalita-per-la-sua-applicazione>. Altre iniziative regionali non sono state approvate, come quella della Regione Veneto: <https://inveneto.liberisubito.it/wp-content/uploads/sites/2/2023/02/RELAZIONE-E-PROGETTO-DI-LEGGE.pdf>.

Va inoltre registrato che negli ultimi anni l'opinione pubblica italiana si è espressa con crescente favore verso la possibilità di autodeterminarsi sul fine vita, ritenendo che la persona malata debba poter decidere delle proprie cure, anche attraverso disposizioni anticipate. Secondo un sondaggio realizzato da Only Numbers e riportato da *La Stampa*¹³, il 75,3% degli italiani si dichiara favorevole alla legalizzazione dell'eutanasia. Un'ulteriore indagine SWG (2025) conferma questa tendenza: tra coloro che sono favorevoli all'introduzione di una legge sull'eutanasia, oltre il 75% ritiene che il suicidio medicalmente assistito debba essere reso più accessibile e circa il 60% afferma che, se si trovasse nelle condizioni previste, vi ricorrerebbe personalmente.

Anche il livello di conoscenza dei diritti connessi a queste cure è aumentato tra i cittadini. Dal 2011, la percentuale di chi non ha mai sentito parlare di cure palliative è scesa dal 41% al 6%. Il 54% si dichiara ben informato, rispetto al 24% del 2011. Solo il 18% vede le cure palliative come terapie inutili o alternative, mentre il 51% riconosce l'utilità degli oppiacei e il 40% è d'accordo con riserve. L'86% ritiene che le cure migliorino la qualità della vita dei malati gravi e delle loro famiglie e l'80% sostiene la presa in carico della famiglia. Tuttavia, solo il 32% sa che il servizio è disponibile nel proprio territorio. Infine, il 60% degli intervistati ritiene che casa, ospedale e hospice siano ugualmente adatti per le cure palliative. La notorietà degli hospice è raddoppiata in 15 anni, ma permangono incertezze sul momento ideale per attivare le cure palliative: il 57% pensa nella fase finale della malattia, mentre il 43% crede che il sostegno possa essere offerto anche in stadi meno avanzati.

Per quanto riguarda i medici, la maggioranza di essi (oltre l'80%) è a conoscenza del diritto alle cure palliative. La quasi totalità è propensa a proporre le cure palliative, specialmente nei pazienti oncologici (99% dei medici di medicina generale, 74% dei pediatri di libera scelta e 87% degli specialisti ospedalieri). Allo stesso tempo emerge una scarsa informazione sulle cure palliative (39% dei medici di famiglia, 36% dei pediatri, 48% degli specialisti ospedalieri). L'81% degli intervistati sa che le cure palliative sono incluse nei Livelli essenziali di assistenza (LEA), ma solo il 32% sa che il servizio è disponibile nel proprio territorio.

La comunicazione con pazienti e familiari risulta essere un aspetto critico. Più del 50% dei medici ritiene positiva la pianificazione condivisa delle cure, ma afferma che affrontare il dolore fisico, psicologico, sociale e spirituale richiede una formazione specifica, che dovrebbe essere fornita dalle università e supportata da un'educazione dei cittadini e da strutture adeguate sul territorio.

13. A. Ghisleri, "Tre italiani su quattro favorevoli all'eutanasia, mentre la politica rimanda la legge sul fine vita", *La Stampa*, 21/07/2025.

2. *Diritti operativi*

2.1. *Un catalogo*

I “diritti operativi” o procedurali sono prerogative formali che riguardano i rapporti tra cittadini e amministrazione, richiedendo azioni o astensioni da parte di quest’ultima. Essi possono derivare da situazioni generiche, interessi legittimi individuali o interessi pubblici collettivi e sono la condizione per esercitare molti altri diritti. Qualcosa come un catalogo ufficiale dei diritti operativi dei cittadini non risulta esistere. Questo problema era già stato incontrato nella ricerca precedente e affrontato proponendo un primo elenco (CIM, 131-136). Questo elenco è stato aggiornato e rivisto e viene riproposto qui, restando sempre in attesa di una formalizzazione ufficiale

Prima di presentare questo catalogo, tuttavia, occorre fare alcune indispensabili precisazioni:

- Esso non è un vademecum da utilizzare come guida per l’azione da parte dei cittadini, ma, appunto, un tentativo di disegnare l’insieme delle prerogative che essi hanno nei confronti dell’amministrazione;
- Per questo si è cercato, quanto più possibile, di non prendere in considerazione gli strumenti che possono essere impiegati (ad esempio quello dell’esposto, utilizzabile in diversi casi), ma di identificare solo le prerogative;
- I diritti contenuti nell’elenco si presentano talvolta come “grappoli” di prerogative dei cittadini e non come singoli diritti;
- Il catalogo non prende in considerazione forme di interlocuzione che possono essere attivate dall’amministrazione (come i dibattiti pubblici), ma contiene invece come prerogativa la possibilità di prendervi parte in caso vengano promosse;
- Diversi dei diritti contenuti nell’elenco sono di carattere generale (ad esempio riguardano anche il settore privato), ma si applicano al settore pubblico e sono menzionati solo a questo titolo;
- Le prerogative elencate riguardano esclusivamente la relazione tra cittadini e amministrazione; sono quindi esclusi diritti sostanziali come ad esempio quelli connessi alla salute o all’assistenza sociale.

Per ognuno dei diritti o gruppi di diritti sono indicati i riferimenti normativi, o almeno una parte rilevante o esemplificativa di essi. Nella tabella 11.3 essi sono elencati, distinguendo quelli che possono essere azionati dagli individui, quelli che presuppongono un’azione collettiva e quelli che si possono attivare in entrambe le condizioni, definiti come diritti generali o comuni.

Diritti generali o comuni	Diritti di accesso alle informazioni
	Diritti di segnalazione
	Diritti di ricorso
	Diritto alla valutazione della qualità e delle performance
	Diritti di partecipazione alle consultazioni
	Diritto alla privacy
Diritti individuali	Diritto al reclamo
	Diritti alla parità di trattamento
	Diritti digitali
	Diritto a standard di qualità dei servizi pubblici
	Diritto al risarcimento del danno
	Diritto di attivazione di istituti e procedure di conciliazione
Diritti collettivi	Diritto all'azione legale in forma collettiva
	Class action
	Diritto di candidatura e partecipazione a organismi pubblici

Tabella 11.3 – Diritti o gruppi di diritti operativi dei cittadini nei confronti dell'amministrazione

Vediamo ora, seppure in modo sintetico, il quadro delle prerogative dei cittadini nella interlocuzione con la pubblica amministrazione.

2.1.1. *Diritti generali o comuni*

Si tratta di quei diritti che costituiscono prerogative che possono essere esercitate sia dai singoli cittadini che in forma associata.

Un primo gruppo di questi diritti è quello che concerne *l'accesso alle informazioni*. L'origine è la legge n. 241/90 e l'attuale punto di arrivo è il cosiddetto Freedom of information act (FOIA), contenuto nel decreto legislativo n. 97/2016. Questi diritti sono quelli di avere accesso agli atti amministrativi, di conoscere il responsabile del procedimento, di tempi certi per la conclusione delle pratiche, della nomina di un soggetto con poteri sostituitivi in caso di mancato rispetto dei tempi. La concretizzazione più rilevante di questo tipo di diritti è l'accesso civico, che può essere semplice o generalizzato (decreti legislativi n. 33/2013 e n. 96/2016). Della sua attuazione si parlerà più avanti.

Un altro gruppo di diritti generali è quello di *segnalazione*, che può riguardare una situazione di disservizio o una richiesta di intervento e che può prendere diverse forme (v. decreto legislativo n. 150/2009). Alla segnalazione, per la legge n. 241/90, gli uffici pubblici che l'hanno ricevuta sono obbligati a rispondere in un tempo ragionevole. In mancanza di risposta, può essere attivata la giustizia amministrativa.

Va segnalato anche il diritto di *ricorso*, che – al di là di ciò che è previsto in sede giurisdizionale – riguarda atti amministrativi (DPR n. 1199/1971)

e permette di chiederne l'annullamento, la revoca o la riforma. Può essere di tipo gerarchico o in opposizione; o ancora rivolto al Presidente della Repubblica.

Vi è poi il diritto alla *valutazione della qualità dei servizi e delle performance dell'amministrazione* (decreto legislativo n. 150/2009, DPR n. 105/2016, decreto legislativo n. 74/2017). Esso coinvolge sia i singoli utenti dei servizi (specie attraverso la *customer satisfaction*) che soggetti collettivi come associazioni o comitati, che possono partecipare, oltre che nella rilevazione della "qualità percepita", anche in quella "oggettiva" e relativa all'attuazione delle operazioni volte ad attuare i servizi.

Tra i diritti generali c'è quello di *partecipare*, in forma individuale o associata, *alle procedure di consultazione* promosse dalle amministrazioni o da loro concessionari, come avviene ad esempio nel caso della realizzazione di opere pubbliche. Le previsioni normative e amministrative al proposito sono molteplici e a vari livelli (nazionale, regionale, locale) e coprono un ampio spettro di attività amministrative, dalla progettazione di servizi ai piani per la rigenerazione di spazi e beni pubblici in condizioni di degrado. Un esempio è quello dei dibattiti pubblici previsti nel Codice degli appalti (decreto legislativo n. 36/2023) a proposito di grandi opere infrastrutturali.

2.1.2. *Diritti individuali*

Si tratta di standard di relazione dei cittadini in quanto individui con l'amministrazione pubblica.

Va menzionato prima di tutto il diritto alla *privacy*, sancito nel decreto legislativo n. 196/2003, che protegge i cittadini dalla divulgazione senza consenso dei propri dati (personali, sensibili, particolari come quelli riguardanti procedimenti giudiziari in corso) e che si applica anche agli enti pubblici. Esso prevede che i cittadini possano ricorrere all'Autorità garante della protezione dei dati personali che può ordinare al responsabile della violazione di cessare immediatamente la condotta illecita e adottare misure volte a evitarne ulteriori.

Un gruppo di diritti individuali è quello che riguarda la *parità di trattamento*: autocertificazione, dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che obbliga l'amministrazione ad accettarla (DPR n. 445/2000), ai quali si può aggiungere la norma che vieta l'inserimento di clausole vessatorie nei contratti (decreto legislativo n. 206/2005).

Agli individui è assicurato il diritto al *reclamo*. Si tratta di un'azione volta a esprimere insoddisfazione o lamentela nei confronti di un servizio o una situazione. È una richiesta formale fatta a un'amministrazione per ottenere la risoluzione di un problema o l'ottenimento di un diritto. Il

reclamo riguarda molte diverse situazioni (dalla tutela della privacy a un disservizio di un Comune) e ha molti riferimenti nelle norme. Tra questi, la legge n. 15/2005 (che riguarda i disservizi amministrativi), il decreto legislativo n. 196/2003 (sulla privacy), la legge n. 449/1997 (sull'accesso ai documenti amministrativi), il decreto legislativo n. 33/2013 (sulla pubblicazione di atti amministrativi).

Va menzionato anche il diritto a che vengano fissati *standard di qualità dei servizi* pubblici (qualunque sia l'ente che li gestisce), contenuto nella legge n. 273/95. Si tratta dell'obbligo per questi enti di definire una Carta dei servizi contenente la definizione di tempi, modalità di erogazione del servizio e forme di tutela degli utenti in caso di mancato rispetto degli standard.

Il diritto al *risarcimento del danno*, nel caso in cui l'amministrazione ne sia responsabile, è garantito dalla legge n. 241/90 ma anche da numerose sentenze della Corte di Cassazione, come quella delle Sezioni unite del 1999 (n. 500).

Vanno qui richiamati anche i già citati *diritti digitali*, contenuti nel Codice dell'amministrazione digitale (decreti legislativi n. 82/2005, n. 179/2016 e n. 217/2017). Tra di essi, quello alla identità digitale, quello all'accesso telematico a dati, informazioni e documenti, quello a conoscere in rete la situazione relativa alle proprie istanze, quello alla sicurezza informatica dei propri dati personali, quello alla partecipazione democratica in via elettronica.

2.1.3. Diritti collettivi

Si tratta, in questo caso, di prerogative che possono essere esercitate da cittadini associati in varie forme, previste o meno dall'ordinamento giuridico.

Un diritto collettivo rilevante è quello di *attivare istituzioni e procedure di conciliazione* da parte di associazioni di consumatori riconosciute, ai sensi dei decreti legislativi n. 206/2005 e n. 130/2015. Si tratta di procedure che mirano a risolvere per via extragiudiziale controversie che sorgono tra cittadini consumatori ed enti e aziende anche pubbliche o che svolgono servizi pubblici.

Rilevante è anche il diritto di *agire in giudizio in forma collettiva*. Si tratta di un diritto riconosciuto dall'ordinamento in diverse forme: l'intervento *ad adiuvandum*, ad esempio nei processi riguardanti discriminazioni (decreto legislativo n. 150/2009), la costituzione di parte civile per il danno subito nella propria attività (art. 93 del Codice di procedura penale), a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti (legge n. 206/2005), nei processi civili per ottenere il risarcimento del danno,

la promozione o l'intervento nei processi amministrativi contro atti della pubblica amministrazione (legge n. 241/1990). Va menzionato il fatto che anche nel caso di azioni legali che coinvolgono associazioni di cittadini (con varie specificazioni) è prevista la possibilità di godere del gratuito patrocinio (legge n. 134/2001, DPR n. 115/2002).

Un caso per certi aspetti differente è quello della *class action*, cioè un'azione legale volta a tutelare diritti individuali omogenei di consumatori e utenti di beni e servizi, inclusi quelli prodotti dal settore pubblico, in caso di violazione di diritti contrattuali (come le clausole vessatorie), di pratiche commerciali scorrette, di qualità scarsa o difettosa di beni e servizi, di pubblicità ingannevole, ecc. Introdotto nel 2009 (decreto legislativo n. 198/2009), l'istituto è stato potenziato con la legge n. 31/2019 e può essere attivato sia dalle associazioni di consumatori e utenti riconosciute, sia da singoli cittadini che si associano per far valere un diritto comune. Il ricorso a questo istituto è stato sinora scarso benché sia stato ulteriormente potenziato dal decreto legislativo n. 28/2023.

Va citato anche il diritto di *proporre la propria candidatura da parte di cittadini associati per partecipare a organismi pubblici* che prevedono la presenza di una loro rappresentanza: è il caso dei comitati etici degli ospedali e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), nei quali devono essere presenti rappresentanti di associazioni impegnate nella salute e nei diritti dei malati (DM n. 96/2013). In altri casi gli organismi sono specificamente dedicati al dialogo tra queste forme associative e le amministrazioni, come ad esempio in quello del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU), istituito presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (legge n. 281/1995), nel quale siedono le associazioni di consumatori riconosciute.

Questo elenco, certamente incompleto sia nella individuazione dei diritti operativi sia nella indicazione delle fonti normative a cui essi si riferiscono, mostra tuttavia che esiste un insieme di standard che presiede o dovrebbe presiedere alla relazione dei cittadini con l'amministrazione. Questi standard sono di tipo formale e procedurale, ma rappresentano una condizione per la corretta tutela di diritti di cittadinanza come quelli di cui si è parlato nei capitoli precedenti. Ampliare e completare il catalogo qui presentato e verificare la effettiva attuazione dei diritti in esso contenuti appare un compito della massima importanza.

2.2. Il caso dell'accesso civico

Benché, in generale, il grado e la qualità delle informazioni sul complesso dei diritti operativi e sulla loro attuazione siano decisamente scarsi

paragonati alla loro importanza, su uno dei più rilevanti di essi, quello dell'accesso alle informazioni e alla documentazione della pubblica amministrazione tramite l'accesso civico, queste informazioni almeno in parte sono disponibili.

Nel sistema italiano esistono tre principali tipi di accesso agli atti e alle informazioni pubbliche:

- Accesso documentale: disciplinato dalla legge n. 241/1990, consente di consultare o ottenere copie di atti amministrativi già esistenti;
- Accesso civico: previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 33/2013, permette a chiunque di richiedere informazioni pubbliche senza dover motivare la propria richiesta;
- Accesso civico c.d. generalizzato: introdotto dal decreto legislativo n. 97/2016, noto anche come FOIA (Freedom of information act), amplia ulteriormente il diritto di accesso, consentendo di richiedere qualsiasi informazione detenuta dalla pubblica amministrazione, anche se non già pubblicata nei siti istituzionali. Anche in questo caso, non è necessario fornire una motivazione per la richiesta.

In sintesi, la differenza principale è che mentre l'accesso civico riguarda atti già pubblicati o previsti dalla legge, l'accesso civico generalizzato/FOIA consente di ottenere informazioni aggiuntive non obbligatoriamente pubblicate, garantendo maggiore trasparenza e controllo da parte dei cittadini.

Ogni amministrazione è tenuta per legge ad istituire un registro dettagliato in cui annotare tutte le richieste di accesso civico ricevute e l'esito delle stesse, benché il grado e la qualità delle informazioni di questi registri risultino molto differenziati tra le varie amministrazioni. Per quanto riguarda i ministeri, ciascuno di essi ha una sezione "amministrazione trasparente" nel proprio sito istituzionale dove vengono fornite informazioni sulle modalità di accesso civico documentale, civico semplice e generalizzato. Attualmente, tutti i ministeri hanno pubblicato il proprio registro, ad eccezione del Ministero dell'Interno.

Indipendentemente dalla modalità di registrazione e pubblicazione dei dati, i ministeri nel 2023 hanno ricevuto in totale 1.366 domande di accesso. Nella tabella 11.4 i dati del 2023 sono messi a confronto con quelli relativi al 2019, ma solo per ministeri che forniscono dati confrontabili.

Ministero		n. procedure attivate	
		2019	2023
Affari esteri	TOTALE	70	104
	Accolte	19	60
	Non accolte	16	29
	Parzialmente accolte	13	13
	Inoltrate ad altra amministrazione	22	2
Giustizia	TOTALE	76	63
	Accolte	24	25
	Non accolte	27	30
	Parzialmente accolte	10	3
	Pendenti	4	0
	Inoltrate ad altra amministrazione	11	5
Difesa	TOTALE	46	96
	Accolte	18	35
	Non accolte	24	37
	Parzialmente accolte	3	24
	Pendenti	0	0
	Inoltrate ad altra amministrazione	1	0
Economia e finanze	TOTALE	18	46
	Accolte	9	20
	Non accolte	6	15
	Parzialmente accolte	2	3
	Pendenti	0	3
	Inoltrate ad altra amministrazione	3	5
Imprese e Made in Italy	TOTALE	57	102
	Accolte	19	46
	Non accolte	9	30
	Parzialmente accolte	1	12
	Pendenti	26	8
	Inoltrate ad altra amministrazione	2	6
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	TOTALE	25	19
	Accolte	18	3
	Non accolte	7	15
	Parzialmente accolte	0	1
Ambiente e sicurezza energetica	TOTALE	18*	54
	Accolte	8	25
	Non accolte	1	16
	Parzialmente accolte	4	5
	Pendenti	4	2
	Inoltrate ad altra amministrazione	1	6

Salute	TOTALE	50	127
	Accolte	21	75
	Non accolte	17	23
	Parzialmente accolte	3	12
	Pendenti	1	8
	Inoltrate ad altra amministrazione	8	9
TOTALE		360	611
TOTALE ACCOLTE**		136	289
TOTALE NON ACCOLTE		107	195

Tabella 11.4 – Numero di procedure di accesso civico e loro esito, comparazione 2019-2023, alcuni ministeri, v.a.

Fonte: varie fonti.

* Dati 2020 ** Escluse le domande accolte parzialmente.

Per i ministeri sui quali è possibile una comparazione, la percentuale di incremento del numero di procedure di accesso civico tra il 2019 e il 2023 è stata pari al 69,7%. Per quanto riguarda le domande completamente accolte, esse erano pari al 37,8% nel 2019 e al 47,3% nel 2023; quelle non accolte al 29,7% nel 2019 e al 31,9% nel 2023. Si registra quindi una maggiore attitudine ad accogliere le domande di accesso civico nel 2023 rispetto al 2019. Ciò potrebbe essere dovuto sia a maggiore consapevolezza e impegno delle amministrazioni, sia a una maggiore capacità dei cittadini di formulare le domande.

Per quanto riguarda i ministeri per i quali non era possibile un confronto con il periodo precedente, i dati del 2023 sono i seguenti:

- Il Ministero della Cultura ha ricevuto 267 richieste;
- Il Ministero dell’Istruzione e del merito 418;
- Il Ministero dell’Università e della ricerca 39;
- Il Ministero del Turismo 31.

Circa le motivazioni dei rigetti delle richieste di accesso, dal monitoraggio condotto dal Centro di competenza FOIA¹⁴, che si ferma però al 2020, le principali sono le seguenti:

- Sicurezza pubblica e ordine pubblico;
- Richiesta di dati o informazioni non posseduti o non esistenti; oggetto della richiesta non identificabile; richiesta vessatoria (sproporzionata o irragionevole);
- Vincoli connessi alle relazioni internazionali;
- Protezione dei dati personali; interessi economici e commerciali di una persona;
- Difesa e questioni militari;
- Segreto di Stato.

14. <https://foia.gov.it/>.

Malgrado gli evidenti progressi compiuti, vi sono rilevanti problemi di attuazione delle previsioni normative sull'accesso civico. Una fonte di informazione qualificata in proposito è quella del movimento Cittadinanzattiva, che ha utilizzato in modo massiccio questo strumento, sia prima che dopo la introduzione della norma sull'accesso civico generalizzato nel 2016: dal 2013 al giugno 2025 ha infatti inoltrato un totale di 21.842 domande di accesso¹⁵.

Le domande riguardavano principalmente i piani comunali di emergenza, la sicurezza degli edifici scolastici, l'accesso alle prestazioni sanitarie e la gestione dei servizi, la situazione dei centri di accoglienza per migranti, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nel contesto della definizione dell'autonomia differenziata, le misure assunte per l'emergenza pandemica. Le domande di accesso sono state rivolte principalmente a enti regionali e locali e ad enti territoriali, solo in tre casi a ministeri con la domanda sempre rigettata, generando, nel caso del Ministero dell'Istruzione, un processo amministrativo alla fine del quale il Consiglio di Stato ha dato ragione al movimento (il tema era quello della pubblicità dell'anagrafe degli edifici scolastici).

Tra le ragioni dei dinieghi che il movimento ha ricevuto vi sono tra gli altri: mancanza dell'obbligo di pubblicazione, appesantimento dei carichi di lavoro del personale amministrativo, eccessiva onerosità della produzione della documentazione, accesso consentito solo fisicamente presso gli uffici dell'ente, adozione di regolamenti interni difformi dalla normativa, mancanza di obbligo di pubblicazione, rinvio ad altri enti per la risposta.

Ciò che più interessa qui, tuttavia, sono le situazioni in cui la risposta è stata ottenuta. Essa infatti in molti casi è stata subordinata all'utilizzo di moduli messi a disposizione dall'ente, al pagamento di un contributo economico o alla ridefinizione dell'oggetto e dei contenuti dell'istanza. E soprattutto, contravvenendo alle previsioni di legge, i dati forniti erano parziali oppure non erano completi, omogenei, in formato open ed effettivamente accessibili. Ciò ha comportato per il movimento un notevole impegno per elaborare e semplificare i dati al fine di renderli disponibili per la cittadinanza, un compito che, appunto, spetterebbe all'amministrazione e che un cittadino singolo non avrebbe le risorse per portare a compimento. Non è detto, quindi, che il fatto di rispondere alle istanze di accesso civico sia di per sé un effettivo esercizio di trasparenza.

15. Informazioni fornite da Cittadinanzattiva.

XII. Diritti umani

Sommario: 1. Rifugiati e richiedenti protezione internazionale: i viaggi nel Mediterraneo; le norme, le procedure e le strutture; gli esiti delle domande di asilo e i rimpatri forzati; il funzionamento del sistema di accoglienza; i minori stranieri non accompagnati; 2. Rom e Sinti: gli insediamenti e le condizioni di salute; l'antiziganismo; 3. LGBTQIA+: gli atteggiamenti degli italiani e della politica; la discriminazione al lavoro e a scuola; la omolesbobitranfobia in Italia.

I diritti umani sono entrati, all'indomani della Seconda guerra mondiale, nel pacchetto di prerogative che sono riconosciute ai cittadini. Inoltre, essi sono attribuiti a tutte le persone che entrano o risiedono nel territorio nazionale e costituiscono quindi una precisa responsabilità della comunità civica e delle sue istituzioni. Per queste ragioni la situazione dei diritti umani in Italia costituisce un punto di osservazione imprescindibile. In questo capitolo vengono presi in considerazione fenomeni connessi alla condizione dei rifugiati e richiedenti protezione internazionale, alle comunità di Rom e Sinti e infine alle persone che si possono far rientrare nel gruppo sociale denominato LGBTQIA+: lesbiche, gay, bisessuali, transgender, queer, intersessuali e asessuali.

1. Rifugiati e richiedenti protezione internazionale

Uno dei diritti umani più rilevanti e attuali è quello alla protezione internazionale. Il tema è ben noto perché al centro dell'attenzione della cronaca e della politica e diventato da tempo anche una posta in gioco elettorale, spesso a scapito dell'attenzione alla realtà e di conseguenza alla condizione delle persone coinvolte. I fenomeni presi in considerazione – i viaggi nel Mediterraneo, i cambiamenti nelle norme e nelle procedure, l'esito delle domande di asilo, i rimpatri forzati, il funzionamento del sistema di accoglienza, la condizione dei minori stranieri non accompagnati – consentono di gettare luce sulla realtà dal punto di vista dei titolari di questo diritto.

1.1. I viaggi nel Mediterraneo

Come è noto, l'itinerario che porta in Italia le persone che richiedono protezione internazionale attraverso il Mediterraneo non è l'unica: nel 2022, ad esempio, 12.000 persone sono arrivate a Trieste passando per la Slovenia¹. Quella del Mediterraneo, tuttavia, resta la principale e, dopo la contrazione del numero di arrivi durante la emergenza pandemica, ha ripreso con intensità, con una flessione nel 2024 rispetto al picco dell'anno precedente (figura 12.1).

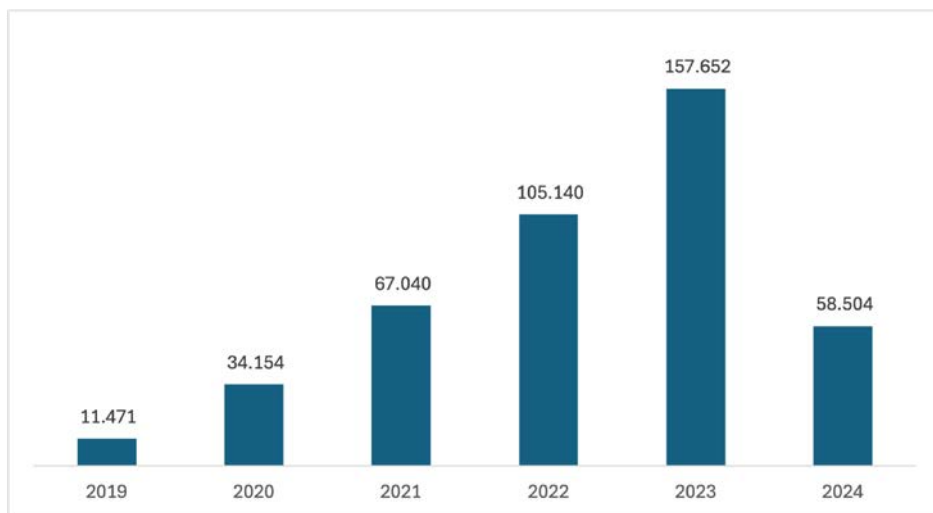


Figura 12.1 – Numero di arrivi di richiedenti protezione internazionale in Italia attraverso le rotte mediterranee, anni 2019-2024, valori assoluti*

Fonte: Fondazione ISMU (2025).

* Per l'anno 2024 i dati sono aggiornati al 15 novembre

In sostanza, confrontando il 2019 e il 2023 risulta che il numero delle persone sbarcate in Italia dopo la traversata del Mediterraneo è più che decuplicato, guardando invece al 2024 è più che quintuplicato. Il fenomeno mostra una certa impermeabilità alle misure assunte di volta in volta dai governi in carica in termini di priorità al respingimento o, al contrario, all'accoglienza (Carbonello, 2024) e sembra rispondere ad altre dinamiche.

Non tutti, però, riescono ad arrivare in Italia. Il numero complessivo di persone scomparse è estremamente arduo da ricostruire per intero. Al proposito sono disponibili solo dati parziali e stime, forniti da organizzazioni internazionali come l'UNHCR o l'Organizzazione internazionale delle migrazioni. Secondo quest'ultima – e inserendo in questa contabilità anche

1. UNHCR, *Italy Fact Sheet December 2023*, <https://reliefweb.int/report/italy/unhcr-italy-factsheet-december-2023>, ultimo accesso 15/05/2024.

coloro che sono morti prima di iniziare la traversata – nel 2022 vi sono stati 2.411 tra morti e dispersi, nel 2023 3.155, nel 2024 2.573².

Prima ancora che le domande di protezione internazionale vengano esaminate e valutate, vi è il fenomeno dei respingimenti dei richiedenti al loro arrivo. Benché ciò sia vietato dalle norme internazionali, essi hanno luogo, anche se non sono disponibili dati e informazioni sulla diffusione di questa pratica, contrastata da organizzazioni civiche e sociali, e fatta oggetto di specifici provvedimenti da parte di alcuni tribunali³.

1.2. Le norme, le procedure e le strutture

In Italia, per effetto delle norme internazionali e comunitarie, attualmente sono previste diverse forme di protezione: lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria, la protezione speciale⁴. Queste forme si realizzano attraverso meccanismi che, per la loro complessità e per il modo in cui vengono gestiti, generano un percorso con molti ostacoli. I diversi passaggi che vanno dalla formalizzazione della domanda alla decisione in merito e che coinvolgono polizia, Questure e Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione, dovrebbero garantire una conclusione del processo in un numero di giorni che può andare dai 33 ai 46. Nella realtà questi tempi si possono dilatare per la limitata disponibilità di posti per gli appuntamenti, ma anche per altre ragioni.

Da uno studio condotto su 55 Questure italiane dall'ASGI sulle prassi illegittime nelle procedure, è emerso che nel 60% dei casi i richiedenti asilo non riescono ad accedere alla Questura per presentare la domanda di protezione, mentre nel 21% anche dopo aver manifestato la volontà di chiedere protezione viene impedito loro di formalizzare la domanda. In molti casi, peraltro, l'accesso alla Questura è consentito solo in presenza di un avvocato o di un rappresentante sindacale; infine, le Questure decidono di ammettere solo 5-15 domande al giorno (ASGI, 2024).

Altri ostacoli e problemi nello svolgimento del procedimento riguardano il privilegio conferito ad alcune nazionalità a scapito di altre. Tra quelle che godono della maggiore attenzione e di un alto tasso di concessioni della protezione internazionale, vi sono quella afghana e quella siriana. Tra quelle per le quali si manifestano ostacoli ed esclusioni vi sono Tunisia, Egitto, Marocco, Algeria, in quanto "Paesi sicuri", e i Paesi dell'America Latina

2. <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>, ultimo accesso 15/11/2024.

3. V. ad es. sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo n. 27765/09 del 2012 e quella del Tribunale di Roma n. 22255/201 del 2021.

4. Per una illustrazione di queste diverse forme v. <https://help.unhcr.org/italy/it/forme-di-protezione-in-italia/protezione-internazionale-e-protezione-speciale/>, ultimo accesso 15/11/2024.

come Perù, Venezuela e Colombia, malgrado le note situazioni di violenza diffusa.

Un caso a parte è quello dell'Ucraina, per i cui cittadini è stata attivata anche in Italia la procedura di protezione temporanea di emergenza dal marzo 2022, prorogata fino al marzo 2026. In Europa sono circa 4,3 milioni le persone provenienti dall'Ucraina che beneficiano di questa protezione temporanea. In Italia, tra marzo 2022 e i primi mesi del 2023, sono stati accolti circa 173.645 cittadini ucraini, di cui oltre 49.000 minori. L'accoglienza ha previsto sia l'utilizzo delle strutture esistenti, sia forme di ospitalità diffusa gestite da organizzazioni civiche e sociali, famiglie italiane e reti parentali o amicali ucraine⁵.

Vi sono inoltre problemi connessi alla complessità della documentazione necessaria. In alcune città come Imperia, Napoli, Torino, Roma, Firenze e Bologna, è stato segnalato che le autorità richiedevano documenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla normativa, come la copia del passaporto, la prova del domicilio o della residenza, il documento di iscrizione anagrafica, la dichiarazione di ospitalità o domicilio e, nel caso di nuclei familiari, i certificati di nascita dei figli tradotti e legalizzati, o l'autorizzazione all'espatrio da parte del genitore non presente (IRC *et al.*, 2024). Vi sono infine problemi derivanti dalla carenza di mediatori culturali, che si aggiungono a quelli della scarsità di alloggi temporanei e di emergenza.

Concorrono sostanzialmente a prevenire, contrastare o minimizzare queste situazioni critiche molte organizzazioni civiche e sociali. Le iniziative sono molteplici e vanno da strutture di accoglienza a servizi di assistenza legale, di orientamento e accompagnamento, da servizi sanitari e sociali mobili a centri per la salute mentale. A questi si aggiungono iniziative di collaborazione con le istituzioni (specie Comuni e Questure) per dare soluzione ai problemi emergenti.

1.3. Gli esiti delle domande di asilo e i rimpatri forzati

Le richieste di asilo sono state 59.950 nel 2018, 43.770 nel 2019, 26.940 nel 2020, 53.610 nel 2021, 84.290 nel 2022. Nel 2023 l'Italia ha ricevuto 135.820 domande di asilo, il 61% in più rispetto al 2022 e il 153% in più rispetto al 2021 (CIR, 2024). Gli esiti di queste domande, secondo i dati provenienti da Eurostat, sono visualizzati nella figura 12.2.

5. https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2025/10/litalia-per-ga-za-nuovi-aiuti-per-sicurezza-alimentare-sanita-e-formazione-tajani-puntare-subito-su-collaborazione-sanitaria-con-giordania-ed-egitto/, ultimo accesso 30/10/2025.

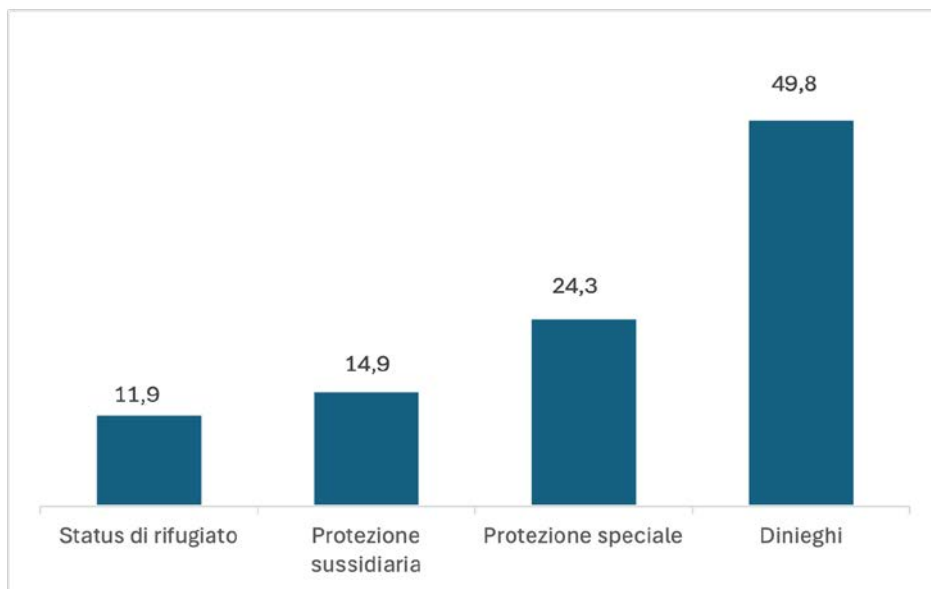


Figura 12.2 – Esito delle domande di asilo, 2023, %

Fonte: Dati Eurostat citati in CIR (2024).

Anche sui rimpatri negli ultimi anni la legislazione nazionale e comunitaria ha conosciuto un irrigidimento. Sulla base di una direttiva UE⁶, la base normativa attuale prevede l'immediato rimpatrio forzato o, in determinati casi, la detenzione come misura di ultima istanza fino a un massimo di 90 giorni, prorogabili di altri 45. La legge prevede il controllo giurisdizionale del rimpatrio e garantisce diritti fondamentali allo straniero, come la comprensibilità della procedura e l'assistenza legale.

Quanto ai dati, secondo quelli di Eurostat⁷ nel 2022 nell'Unione europea sono state prese 431.195 decisioni di rimpatrio, ma ne sono state attuate solo 73.580, con un tasso di successo del 17%. Di questi rimpatri, il 53,7% è stato volontario e il 46,3% forzato. Il 75% di tutti i rimpatri ha ricevuto supporto logistico, finanziario o di altra natura

La materia dei rimpatri dei migranti a cui non è stata accordata la protezione internazionale è decisamente complessa e soffre di una endemica carenza di disponibilità di dati. Secondo le fonti più autorevoli, dei 172.637 provvedimenti di allontanamento disposti tra il 2018 e il 2023, solo una parte, pari al 32%, è stata effettivamente eseguita, con una tendenza alla

6. Direttiva UE n. 2008/115/CE.

7. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it#:~:text=Efficacia%20el%20sistema%20di%20rimpatrio,rispetto%20al%2018%25%20del%202021,ultimo%20accesso%2024/10/2025;v. anche Blasco *et al.* 2023.

diminuzione (Campesi *et al.*, 2025). I dati relativi al 2024 dicono che su 7.130 ordini di allontanamento emessi, solo 1.180 sono stati effettivamente eseguiti, cioè il 16,5% del totale⁸. In una sua relazione al Parlamento la Corte dei conti ha calcolato che nel 2019 i costi per i rimpatri sono stati pari a 8.933.890 euro e nel 2020 a 8.833.474 (Corte dei conti, 2022).

1.4. *Il funzionamento del sistema di accoglienza*

Il sistema italiano di accoglienza per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale, regolato da una norma del 2015⁹, è articolato in tre livelli:

- Attività di primo soccorso e identificazione, che si svolgono negli *Hotspot*, situati a Lampedusa, Trapani, Pozzallo, Taranto e Porto Empedocle, dove la permanenza dovrebbe essere limitata al tempo necessario per l'identificazione e l'avvio delle procedure legali. Spesso, tuttavia, i migranti vi rimangono per settimane, con conseguente sovraffollamento e deterioramento delle condizioni di salute¹⁰;
- Prima accoglienza in centri governativi dislocati su tutto il territorio, che completano le operazioni necessarie per definire la posizione giuridica dei richiedenti asilo e che sono articolati in *Centri di prima accoglienza* (CPA) riservati ai richiedenti protezione internazionale, *Centri di permanenza e rimpatrio* (CPR), che sono invece strutture di detenzione amministrativa ma occupati anche da migranti che non trovano posto nelle altre strutture, *Centri di trattenimento per richiedenti asilo* (CTRA, dotati di circa 2.500 posti), o, in mancanza di posti liberi, in *Centri di accoglienza straordinari* (CAS), dove l'accoglienza dovrebbe essere limitata al tempo necessario per il trasferimento nei centri di seconda accoglienza. Queste strutture, usualmente isolate dai centri urbani, sono spesso sovraffollate (nel 2023 accoglievano 72.000 persone) e con una qualità dei servizi generalmente bassa. Il cosiddetto "Decreto Cutro"¹¹ ha eliminato i servizi di assistenza psicologica, i corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e territoriale. Rimangono attivi solo l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e la mediazione linguistico-culturale;

8. G. Cavalli, "Più Cpr, meno rimpatri: la macchina dei trattenimenti viola i diritti e non produce risultati", *Domani*, 5/06/2025.

9. Decreto legislativo n. 142/2015.

10. Recentemente, la Corte europea dei diritti umani ha condannato l'Italia per le condizioni di trattenimento nell'Hotspot di Lampedusa tra il 2017 e il 2019, in tre casi distinti. V. <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/cedu-italia-condannata-per-detenzioni-illegittime-a-lampedusa/>, ultimo accesso 15/04/2024.

11. Decreto legge n. 20/2023.

- Seconda accoglienza con il sistema SAI (*Sistema di accoglienza e integrazione*), riservata ai soli titolari di protezione, dei minori stranieri non accompagnati, dei richiedenti asilo identificati come vulnerabili e di coloro entrati legalmente attraverso “corridoi umanitari” o sistemi analoghi. Il SAI è gestito dall’ANCI e attualmente da una rete di quasi 2.000 comuni con quasi 38.700 posti che, in collaborazione con organizzazioni civiche e sociali, offrono servizi di vitto e alloggio, informazione, accompagnamento sociale, supporto all’apprendimento dell’italiano e all’istruzione, informazione legale e supporto all’inserimento lavorativo (Cittalia, 2025).

I dati e le informazioni disponibili sulle attività di primo soccorso e di prima accoglienza sono estremamente carenti e le istituzioni preposte resistenti a fornirle. Ad esempio le informazioni raccolte nel progetto Tratteneuti 2024, promosso da ActionAid e dal Dipartimento di Scienze politiche dell’Università di Bari, che mirava a ricostruire il sistema di detenzione per il rimpatrio tra il 2014 e il 2023, sono state ottenute attraverso 97 richieste di accesso agli atti e 53 richieste di riesame indirizzate al Ministero dell’Interno, alle Prefetture e alle Questure (ActionAid, Università di Bari, 2024; v. anche Openpolis, ActionAid, 2024).

Va infine ricordato il Protocollo Italia-Albania del novembre 2023¹², che prevedeva la creazione di due strutture in Albania a Shëngjin e a Gjadër, destinate a migranti “non vulnerabili” provenienti da Paesi considerati sicuri, per procedure di frontiera o rimpatrio. A seguito di interventi della magistratura italiana ed europea, il trasferimento di persone soccorse in mare è stato sospeso ed è rimasta operativa solo l’area del CPR destinata a migranti già trattenuti in Italia. Indagini di Altraeconomia e ActionAid evidenziano costi elevati (114.000 euro al giorno per cinque giorni nel 2024 con un investimento totale di oltre 74 milioni euro) e numeri limitati di persone ospitate. La legittimità del “modello Albania” è al vaglio della Corte di Cassazione italiana e della Corte di Giustizia UE¹³.

Con riferimento all’accoglienza dei rifugiati, nel Mezzogiorno sono state realizzate o sono ancora in corso una serie di azioni di organizzazioni civiche e sociali supportate dalla Fondazione Con il Sud. Avviate prima della pandemia, hanno superato la fase di emergenza. A Palermo sono stati aperti sportelli di orientamento al lavoro gestiti dagli stessi migranti ed è stata costituita una impresa sociale che realizza e vende giochi in legno e prodotti sartoriali e realizza laboratori in scuole, associazioni e aziende sull’intercultura. In Campania è stata sviluppata la rete territoriale per l’emersione e

12. Legge n. 14/2024.

13. L. Rondi, L. Figoni, K. Millona, “Un anno di ‘gestione’ Medihospes nei centri per migranti voluti dall’Italia in Albania”, *Altraeconomia*, 10/10/2025; v. anche TAI, 2025.

l'assistenza alle donne vittime di tratta che le ha accompagnate in percorsi di denuncia e inserimento socio-lavorativo. Sempre a Palermo è stata costituita una impresa sociale nel settore della ristorazione che fornisce servizi di mensa agli ospiti di uno dei SAI e pasti quotidiani a persone senza dimora, producendo cucina fusion. A Matera in un immobile in disuso è stato aperto un impianto di produzione di birra artigianale basata sulla filiera corta etica in cui sono impiegati migranti. A Lecce è stata avviata un'attività di street food per la quale i migranti coinvolti hanno ottenuto la qualifica professionale di operatore di cucina, è stata creata una rete di agricoltori per la coltivazione di varietà di piante alimentari in regime di conservazione e sono stati aperti due ristoranti. In Calabria, Puglia e Sicilia è stata promossa un'azione congiunta di inclusione lavorativa rivolta a giovani immigrati, con tirocini formativi e percorsi professionalizzanti che ne hanno favorito l'assunzione. In provincia di Sassari è stata costituita una cooperativa sociale composta in maggioranza da stranieri in cui lavorano soci immigrati in attività di apicoltura, orticoltura e distillazione di piante officinali che si svolgono in terreni concessi in gestione da privati. A Bari un immobile confiscato alla criminalità organizzata è stato ristrutturato ed è utilizzato come centro diurno per donne straniere vittime di tratta.

Nel loro complesso questi progetti hanno consentito di intercettare 1.320 persone circa, di prenderne in carico 413, di favorire il superamento delle condizioni iniziali di fragilità di 56, di segnalarne per competenza alle autorità o ai servizi sociali 222. Sul fronte del lavoro, 274 persone hanno acquisito certificazioni delle competenze, 193 hanno partecipato a stage o tirocini, 25 sono state assunte con contratti di lavoro dipendente, 51 hanno avviato esperienze di autoimpiego, anche grazie ad aziende private che hanno attivato tirocini o hanno assunto migranti. Nei progetti sono stati coinvolti 96 volontari e circa 80 tra organizzazioni sociali ed enti pubblici esterni alle partnership di progetto. Più di 5.900 persone hanno potuto accedere ad attività socio-educative in 46 servizi socio-assistenziali attivati nei progetti. Infine, 20 tra imprese sociali e cooperative sociali sono state create o rafforzate.

1.5. I minori stranieri non accompagnati

A norma di legge i minori stranieri non accompagnati (MSNA) non possono in nessun caso essere respinti alla frontiera, né possono essere espulsi salvo in casi di minaccia per l'ordine pubblico. Al 31 dicembre 2023 erano presenti in Italia 23.226 minori stranieri non accompagnati. Per l'88,4% si trattava di maschi e per l'11,6% di femmine. L'età maggiormente rappresentata era quella dei 17enni (46,1%), seguita dai 16enni (27,3%) (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2024b). I principali paesi di prove-

nienza erano Egitto (20,1%), Ucraina (17,8%), Tunisia (10,5%), Gambia (9,2%), Guinea (8,3%).

La tendenza degli ultimi anni è quella di un aumento del numero di MSNA che a fine 2023 era quasi quattro volte maggiore che nel 2019 e nel dicembre 2024 tre volte di più. Questo andamento è visualizzato nella figura 12.3

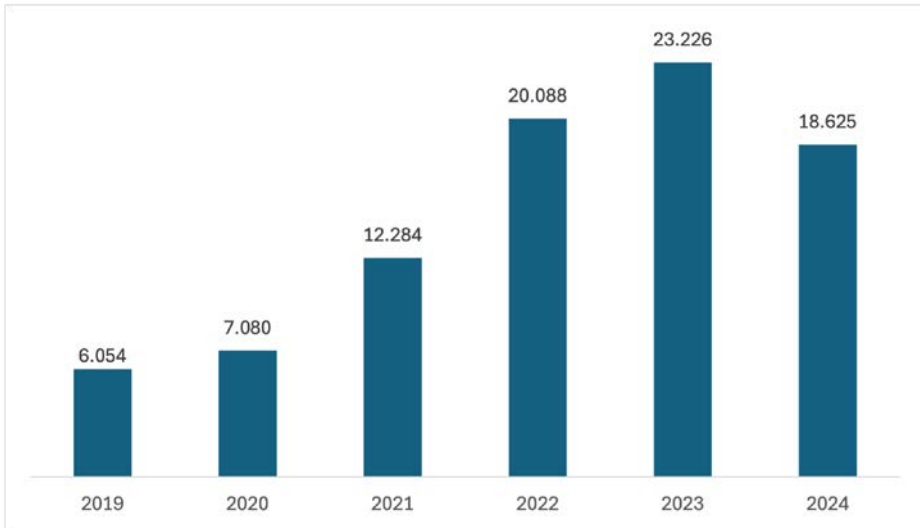


Figura 12.3 – Minori stranieri non accompagnati presenti in Italia al 31 dicembre di ciascun anno, anni 2019-2024, v.a.

Fonte: elaborazione da Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2024b).

L'ordinamento italiano riconosce e garantisce ai MSNA i seguenti diritti:

- Alla salute e alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale (iscrizione obbligatoria, vaccinazioni obbligatorie, controlli sanitari generali e visite specialistiche);
- Allo studio (assolvimento dell'obbligo scolastico, percorso di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana, ecc.);
- Al lavoro;
- All'ascolto nei procedimenti che li riguardano;
- All'assistenza legale;
- All'accesso alle prestazioni sociali.

Nel 2017 è stata introdotta la figura del tutore volontario, che prende in carico non più di tre minori stranieri non accompagnati¹⁴. I tutori volontari debbono assicurare l'accesso dei minori ai diritti, promuoverne il benessere psicofisico, seguirne i percorsi di educazione e integrazione, vigilare sulle condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione, amministrarne l'eventua-

14. Legge n. 47/2017.

le patrimonio. Essi a fine 2022 erano 3.783 (+9,4% rispetto all'anno precedente) e, secondo gli stessi minori assistiti, il loro contributo principale è stato quello di velocizzare o, in taluni casi, sbloccare le pratiche burocratiche (Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza, 2023b).

Il sistema di accoglienza è analogo a quello generale, già richiamato sopra: prima e seconda accoglienza, ciascuna con le proprie strutture e procedure. Nel suo rapporto del 2023, l'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza (2023a) ha messo in evidenza una serie di criticità e problemi che i minori incontrano e devono affrontare, spesso da soli ma anche con il supporto di figure come quella dei tutori. I principali rilevati, anche da altre fonti, sono i seguenti:

- Ottenimento del permesso di soggiorno (lunghi tempi di attesa; numerosi passaggi burocratici contro la limitata finestra temporale della maggioranza che ha tra i 16 e i 17 anni);
- Carente assistenza legale in termini di informazioni e opportunità ed effetto “paura di tornare indietro”;
- Disuguaglianza di opportunità, dovuta al basso numero di tutori volontari rispetto al totale dei MSNA;
- Carenza di strutture di accoglienza specificamente destinate ai MSNA, con la conseguenza che essi vengono accolti quasi indistintamente nei CAS o nei SAI, mentre solo un quinto di loro lo è in famiglie;
- Frequenza degli allontanamenti volontari dei minori dal sistema di accoglienza, che nel 2023 sono stati oltre 10mila. Quasi nove su dieci di essi riguardavano persone entrate in Italia nel corso dello stesso anno.

Nel suo rapporto il Garante dell'infanzia rileva alcuni nodi critici connessi alla tutela dei diritti riconosciuti ai minori stranieri. Da una parte, la mancata iscrizione anagrafica con ovvie conseguenze sul calcolo dei 10 anni di residenza per la richiesta della cittadinanza italiana. Dall'altra, l'apertura di conti correnti, che sono essenziali per tirocini e rapporti di lavoro, che incontra ostacoli dovuti alla richiesta di ulteriore e non dovuta documentazione, come ad esempio il certificato di residenza, o il rifiuto di riconoscere il permesso di soggiorno come valido documento di riconoscimento (Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, 2023b).

L'ampio spazio dato in questo capitolo alla tutela dei diritti umani con riferimento alle persone che richiedono la protezione internazionale non è dovuto solo all'ampiezza e all'articolazione del fenomeno, ma anche alla sua rilevanza in relazione alle trasformazioni in corso nella configurazione della cittadinanza in Italia. Come si è potuto constatare, malgrado i cambiamenti del contesto politico e dell'orientamento dei governi, il fenomeno è costante e pone notevoli problemi di tutela dei diritti umani.

2. Rom e Sinti

Con una dimensione quantitativa minore, ma non con minore rilevanza per la cittadinanza in Italia, vi è il tema della tutela dei diritti umani delle comunità Rom e Sinti. Si tratta di una questione che è al centro delle preoccupazioni della Unione europea e su cui anche i governi del nostro Paese sono intervenuti a più riprese. Il primo problema al riguardo è quello della disponibilità di dati e informazioni, largamente carenti. Le poche fonti reperibili – in primo luogo l'Associazione 21 Luglio – mettono a disposizione gli elementi utilizzati qui, ma chiaramente al di sotto delle necessità, come mostra ad esempio l'assenza di dati aggiornati sulla inclusione scolastica di bambini e ragazzi.

Secondo i dati riportati nella Strategia nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030 (Unar, 2022), in Italia sono stimate presenti tra le 120.000 e le 150.000 persone appartenenti a queste comunità. Esse sono in maggioranza cittadini italiani o comunitari.

2.1. *Gli insediamenti e le condizioni di salute*

Una delle questioni principali in cui sono in gioco i diritti umani di Rom e Sinti è quella delle politiche abitative. Al 2023, si stima che circa 15.800 Rom e Sinti vivano negli insediamenti formali e informali. Si tratta dello 0,03% della popolazione residente in Italia. Di questi, circa 13.300 sono presenti nelle baraccopoli istituzionali, distribuite in 119 insediamenti situati in 75 comuni e in 13 regioni. Circa il 62% di essi ha la cittadinanza italiana, mentre circa il 10% quella romena. Negli insediamenti informali invece si trovano circa 2.500 Rom, quasi tutti di origine romena. Napoli ha la più alta concentrazione di Rom in emergenza abitativa, mentre Roma ha il maggior numero di baraccopoli istituzionali con 9 insediamenti (Associazione 21 Luglio, 2024).

Anche secondo il Roma Civil Monitoring (2024) nel 2023 risultavano attivi 85 insediamenti monoetnici in Italia, con circa 9.500 persone, ma solo 14 coinvolti in percorsi strutturati di superamento. Oltre a questi esistono insediamenti privati su terreni agricoli e in edifici abbandonati, spesso occupati da famiglie Rom e Sinti colpite da sgomberi. La riduzione complessiva degli insediamenti deriva dall'emersione di aree informali e non dalla costruzione di nuovi campi. Persistono disuguaglianze abitative, alti tassi di abbandono scolastico (che in alcune aree raggiungono il 60%) e mancanza di dati sull'inclusione educativa. Gli sgomberi forzati sono in calo, ma spesso senza soluzioni abitative alternative adeguate; le politiche di inclusione restano parziali e disomogenee, con distanze tra principi della Strategia nazionale 2021–2030 e sua attuazione.

Secondo l'Associazione 21 Luglio (2024) l'aspettativa di vita per chi abita in insediamenti monoetnici all'aperto è inferiore di almeno 10 anni rispetto alla popolazione generale.

Rispetto al 2019, nel 2022 il numero di Rom e Sinti che vivevano in insediamenti informali è diminuito significativamente, passando da circa 7.300 a circa 2.500, con una riduzione del 66%, mentre il numero di coloro che risiedevano in insediamenti formali è aumentato, passando da circa 12.700 a circa 13.300. Nel 2023, il numero di Rom e Sinti presenti negli insediamenti formali e informali è continuato a diminuire, attestandosi a circa 15.800 persone, con un decremento complessivo del 44% rispetto al 2016, pari a circa 12.200 persone in meno. Si ritiene che questa diminuzione sia dovuta al desiderio di autonomia delle nuove generazioni, al degrado dei mega-insediamenti che spinge le famiglie a cercare alternative abitative e ai processi di superamento della politica degli insediamenti avviati da alcune amministrazioni locali (Associazione 21 Luglio, 2024).

Oltre a quelli già menzionati, esistono anche insediamenti privati su terreni di proprietà, spesso ad uso agricolo, dove numerose famiglie Rom e Sinti si sono stabilite nel corso degli anni. Nelle grandi città è sempre più comune che famiglie Rom di nazionalità romena ed ex jugoslava, colpite da sgomberi forzati, trovino rifugio occupando ex fabbriche, capannoni industriali abbandonati o alloggi destinati all'edilizia residenziale pubblica.

È da sottolineare che il calo complessivo dei Rom e Sinti negli insediamenti non è dovuto alla costruzione di nuovi insediamenti monoetnici, fenomeno fermo dal 2018, ma all'emersione di aree precedentemente informali grazie ai programmi delle amministrazioni comunali. D'altra parte, questo fenomeno si accompagna a un aumento degli insediamenti formali e del numero di coloro che vi risiedono. In ogni caso la gran parte delle persone appartenenti alle comunità Rom e Sinti non vivono in insediamenti, formali o informali che siano, e comunque sfuggono alle rilevazioni e alle attività di monitoraggio.

Dal 2019, un numero crescente di amministrazioni locali ha avviato processi per superare gli insediamenti monoetnici. Dal 2021, l'Associazione 21 Luglio supporta queste amministrazioni con il modello MA.REA. (MAppare e REALizzare comunità), che promuove un approccio partecipativo per il superamento degli insediamenti monoetnici.

L'Associazione 21 Luglio ha monitorato gli sgomberi dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2023, confermando la quasi totale estinzione degli sgomberi forzati delle comunità Rom e Sinti in Italia. Nel 2019, essi erano stati 175. Nel biennio precedente, il calo del 52% era dovuto alla moratoria Covid¹⁵. Con la fine di questa moratoria, si è comunque registrata una drastica ridu-

15. Decreto legge n. 18/2020.

zione del fenomeno, attribuibile a vari fattori: la crescente consapevolezza degli amministratori locali dell'inefficacia degli sgomberi senza progettualità inclusiva, il recepimento della circolare del Ministero dell'Interno del 1° settembre 2018, la riduzione degli insediamenti informali, l'occupazione senza titolo di immobili da parte di Rom romeni provenienti da insediamenti informali in città come Roma, Milano, Torino e Napoli, e l'emersione di mega-insediamenti informali finalizzati al superamento di tali condizioni.

2.2. *L'antiziganismo*

Nel 2022 è stata adottata la Strategia nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030, in linea con la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 2021¹⁶. Questa strategia prende il posto di quella del 2012, che ha mostrato difficoltà di attuazione soprattutto a causa di una governance complessa e del mancato riconoscimento giuridico dello status di minoranza di queste comunità. La nuova strategia include misure per la non discriminazione e l'inclusione socio-economica di Rom e Sinti.

Il contrasto all'antiziganismo, un fenomeno definito come un ostacolo nevralgico e trasversale alla reale attuazione di qualsiasi quadro strategico volto all'inclusione di Rom e Sinti, è considerato la chiave di tutti gli assi di intervento. In tal senso va rilevato che i dati raccolti nel quinquennio 2017-2021 dal Contact Center dell'Unar mostrano una riduzione dei casi segnalati di antiziganismo: 206 nel 2017, 284 nel 2018, 226 nel 2019, con una decrescita del 78% nel 2020 (49 casi) e 46 casi nel 2021 (Associazione 21 Luglio, 2024).

Nel biennio 2022-23 si è osservata una riduzione della retorica dell'odio contro la comunità Rom nei media, anche se persistono articoli con termini antizigani, analizzati nelle quattro dimensioni della sfera pubblica e del dibattito politico, della discriminazione intersezionale, dell'accesso agli alloggi e degli episodi di violenza e di protesta contro questa comunità. In alcuni casi, questa presenza nei media ha portato a sgomberi forzati, mentre in altri, all'opposto, sono state implementate azioni inclusive per garantire agli abitanti degli insediamenti l'accesso ad abitazioni convenzionali (Associazione 21 Luglio, 2024).

3. *LGBTQIA+*

Come già annotato, la sigla LGBTQIA+ si riferisce a persone i cui orientamenti sessuali e identità di genere si discostano dalle categorie eteroses-

16. Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea n. 2021/C 93/01 "Sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti".

suali e cisgender prevalenti. Essa include persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender, queer, intersessuali, asessuali e tutte le altre diversità/differenze di orientamento sessuale e identità di genere. L'uso di questa sigla riflette la complessità e la diversità delle esperienze di genere e sessualità nella popolazione. Secondo una ricerca di Ipsos, in Italia, in linea con la media internazionale, circa il 9% delle persone intervistate si identifica come parte della comunità LGBTQIA+ (Ipsos, 2023a). Le dimensioni del fenomeno, comunque, sono di difficile rilevazione per la delicatezza del tema e per gli ostacoli metodologici che ciò comporta.

Focalizzando l'attenzione sulle unioni civili, da una indagine condotta dall'Istat in collaborazione con l'Unar (Istat, Unar, 2022) risulta che in Italia oltre 20.000 persone, pari al 95,2% di coloro che vivono o vivevano in unione civile, dichiarano un orientamento omosessuale o bisessuale. Di queste, il 65,2% è gay, il 28,9% lesbica, il 4,2% donne bisessuali e l'1,7% uomini bisessuali. La popolazione in unione civile è composta quasi totalmente da cittadini italiani, con una maggioranza di uomini (66,9%) e una rilevante percentuale di persone mature (il 43,6% ha 50 anni e oltre), principalmente concentrate nel Nord del Paese (61,2%). Rispetto alle persone sposate, chi è in unione civile tende ad avere un'età più avanzata e un livello di istruzione più elevato (74,2% con diploma o superiore contro il 61,3% delle persone sposate).

3.1. Gli atteggiamenti degli italiani e quelli della politica

Nonostante che il matrimonio egualitario non sia riconosciuto in Italia, le indagini più aggiornate mostrano che la maggioranza della popolazione italiana è favorevole ad almeno una forma di riconoscimento delle coppie omosessuali. Secondo l'indagine Ipsos Pride 2024, in Italia il 77% della popolazione è favorevole a una qualche forma di riconoscimento legale per le coppie dello stesso sesso: più precisamente, il 58% è favorevole al matrimonio egualitario e il 19% al riconoscimento legale (unioni civili) (Ipsos, 2024a). Solo il 10% si dice contrario a qualsiasi riconoscimento.

In alcuni altri sondaggi più specifici, si rilevano valori leggermente più bassi per le adozioni: ad esempio, Eurispes rileva che nel 2024 il 54,5% circa degli italiani si dichiara favorevole all'adozione per le coppie omosessuali, con un aumento significativo rispetto al 2019 (Eurispes, 2024). Un sondaggio Ipsos dedicato specificamente alla maternità surrogata e alle adozioni in Italia rileva che il 47% del campione è favorevole all'adozione da parte di coppie omosessuali, con un +5% rispetto al 2021 (Ipsos, 2023b).

Questi dati mostrano che i livelli di consenso nella cittadinanza italiana sono significativi, in particolare sul riconoscimento legale delle coppie

omosessuali e, in misura leggermente inferiore, sulla possibilità di adozione. In merito alle persone transgender, la sensibilità dell'opinione pubblica appare crescente: a livello globale, circa il 66% degli intervistati ritiene che le persone trans subiscano discriminazioni diffuse (Ipsos, 2024a); in Italia, il tema incontra resistenze più forti, ma è diffusa la percezione di ingiustizie e discriminazioni a carico di queste persone.

Quanto alle autorità politiche, nel corso del 2022 diversi Comuni italiani hanno sospeso o limitato la trascrizione dei figli nati all'estero da coppie omogenitoriali, consentendola unicamente per il genitore biologico, sulla base di una circolare del Ministero dell'Interno¹⁷ che ha richiesto l'uniforme applicazione della pronuncia delle Sezioni unite della Corte di Cassazione¹⁸. Nel marzo 2023 il Parlamento europeo ha espresso riserve su queste decisioni¹⁹. Nel 2024 quello italiano ha approvato una legge che ha esteso la perseguibilità penale della gestazione per altri all'estero di cittadini italiani²⁰. Questa legge ha suscitato dibattiti legali e politici, con critiche relative alla sua applicazione extraterritoriale e alle possibili implicazioni per i diritti individuali.

Dall'altra parte nel maggio 2025, la Corte Costituzionale ha emesso una sentenza che riconosce automaticamente entrambe le madri in una coppia lesbica come genitrici legali di un bambino nato all'estero tramite fecondazione in vitro²¹. Questa decisione ha annullato la prassi precedente, che riconosceva come madre legale solo la donna che aveva partorito, lasciando l'altra partner priva di diritti legali sul bambino. Sempre nel 2025, la Corte di Cassazione ha stabilito che sulle carte d'identità elettroniche dei minori deve comparire la dicitura "genitore" anziché "padre" e "madre", per rappresentare in modo equo e non discriminatorio tutte le configurazioni familiari, comprese quelle con genitori dello stesso sesso²².

Come avviene ogni anno alla vigilia della Giornata Internazionale contro l'Omotransfobia, ILGA-Europe pubblica la sua *Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe and Central Asia*, nota anche come Rainbow Map & Index. Nell'edizione 2025 della mappa l'Italia ottiene un punteggio di 24,4% (su una scala 0-100%) per quanto riguarda le leggi, le politiche e le pratiche in materia di diritti LGBTQIA+. L'Italia occupa la 36^a posizione su 49 paesi considerati²³.

17. Circolare n. 3/2023.

18. Sentenza n. 38162/2022.

19. Cfr. [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2022/2898\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2022/2898(RSP)), ultimo accesso 25/06/2025.

20. Legge n. 169/2024.

21. Sentenza n. 68/2025.

22. Sentenza n. 9216/2025.

23. <https://rainbowmap.ilga-europe.org/>, ultimo accesso 25/06/2025.

3.2. *La discriminazione al lavoro e a scuola*

Il mondo del lavoro rappresenta per le persone LGBTQIA+ un luogo particolarmente critico circa la loro condizione.

Le discriminazioni e i casi di violenza verso le persone LGBTQIA+ nei luoghi di lavoro o nei percorsi per accedervi risultano aumentati nel periodo successivo alla pandemia. Il confronto tra l'indagine più recente, riferita al 2023 (Istat, Unar, 2024), focalizzata su persone trans e non binarie, e la precedente ricerca condotta nel 2020–2021 su persone LGBTQIA+ in unione civile o già unite (Istat, Unar 2022), permette di cogliere con maggiore chiarezza tale aggravamento. In particolare:

- Il 57,1% degli occupati ritiene che il proprio orientamento o identità abbia limitato la sua crescita in almeno uno dei tre ambiti considerati (carriera e sviluppo professionale, riconoscimento e apprezzamento, reddito e retribuzione), contro il 26% della ricerca precedente;
- Il 50,2% denuncia discriminazioni nella ricerca del lavoro (32,5% negli anni 2020-2021);
- L'86,4% ha subito almeno una micro-aggressione nell'ultimo lavoro (61,8% nel 2020-2021);
- Il 37,4% riporta casi di outing non consensuale (32,2% nella ricerca precedente);
- Il 69,5% dichiara di evitare di parlare della propria vita privata per timore di discriminazioni (40,3% nel 2019).

Con riferimento al solo 2022, il 13% delle persone LGBTQIA+ ha rinunciato a colloqui di lavoro per timore di svantaggi legati all'orientamento sessuale.

Questi fenomeni, peraltro, non riguardano solo il lavoro, ma anche la scuola: nel 2023, il 66,1% delle persone dichiara di aver subito almeno un episodio di discriminazione. Questi vengono denunciati soprattutto dalle donne trans (71,1%), rispetto al 68,1% delle persone non binarie e al 62,7% degli uomini trans; da chi ha un livello di istruzione più basso (68% tra chi ha al massimo il diploma) e dalle persone che percepiscono le proprie risorse economiche come scarse o insufficienti (76,2%). Nel 2022 il valore era del 71,9%, mentre nel 2020-2021 era del 46,9% (Istat, Unar, 2022).

In generale, quindi, emerge un peggioramento della situazione tra il 2019 e il 2022. Ciò tuttavia può anche significare che è cresciuta la consapevolezza del problema ed è aumentata l'attitudine a denunciare le discriminazioni, con il risultato di una maggiore visibilità delle persone LGBTQIA+ nel contesto lavorativo e sociale.

3.3. La omolesbobitansfobia in Italia

La relazione annuale di Gay Help Line²⁴ per il 2023 evidenzia una crescita significativa della violenza e delle discriminazioni contro le persone LGBTQIA+ (+34% nelle relazioni interpersonali e negli spazi pubblici rispetto all'anno precedente), con un impatto sociale sempre più negativo. La violenza verso persone lesbiche, gay, trans e non binarie rappresenta il 53% del totale delle segnalazioni raccolte e avviene per il 73% tra conoscenti e per il 27% tra sconosciuti, sia online che fisicamente

Nel 2023, il 13% delle persone seguite dalla Gay Help Line ha subito violenza nelle relazioni sociali e intime. Le vittime sono principalmente donne cisgender (31%), donne transgender (35%) e persone con espressione di genere femminile (17%). La violenza si manifesta in termini di molestie (35%), abuso sessuale (27%) e violenza domestica (38%).

Gli spazi pubblici sono teatro di minacce e aggressioni omolesbobitansfobiche nel 12% dei casi segnalati, di cui più di un terzo avviene online. Il cyberbullismo è frequente tra minori e adolescenti, con il 76% delle segnalazioni riguardanti aggressioni dirette a persone trans e non binarie. Gli attacchi a coppie omosessuali in luoghi pubblici sono aumentati al 27% rispetto all'anno precedente. Nel 45% dei casi di discriminazione o violenza omolesbobitansfobica non è stato possibile codificare il reato, determinando una sottostima degli episodi in Italia.

Uno studio sulle segnalazioni alla Gay Help Line (Rossi, 2024) mette in rilievo da una parte le forme della violenza omolesbotransfobica e dall'altra i tipi di reati che hanno questa matrice. Il tutto è riassunto nella tabella 12.1.

Forme di violenza	
Violenza post-coming out in famiglia	48,6
Gender-based violence e IPV (intimate partner violence)	19,2
Aggressioni in spazi pubblici	18,6
Bullismo e cyberbullismo	9,0
Hate speech online e offlin	4,5
Tipi di reati	
Maltrattamenti contro familiari	35,7
Violenza privata (bullismo)	20,7
Molestie, atti persecutori	17,9
Lesioni personali, percosse	11,7
Violenza sessuale	7,3
Diffamazione, diffamazione aggravata	6,7

Tabella 12.1 – Forme di violenza e tipi di reati con matrice omolesbotransfobica, %
Fonte: elaborazione da Rossi (2024).

24. <https://gaycenter.it/omobitansfobia-gay-help-line-21-000-i-contatti-il-416-riceve-violenza-in-famiglia/>, ultimo accesso 20/10/2024.

Da questi dati non è difficile cogliere quanta parte di violenza omole-sbobotransfobica abbia luogo in ambito familiare. In particolare la violenza familiare sui minori è frequente (26,7% dei casi post coming out), manifestandosi in insulti, pressioni psicologiche, ricatti, controllo delle relazioni, privazione dei contatti, ritiro scolastico, reclusione e violenza fisica

La difficoltà delle vittime a denunciare (fenomeno dell'*underreporting*) compromette il riconoscimento dell'entità delle discriminazioni e delle violenze subite. Il 74,8% dei casi seguiti da consulenti legali non viene denunciato a causa della percepita inefficacia della giustizia.

XIII. Gli attori della tutela dei diritti

Sommario: 1. Gli attori pubblici: giurisdizione; amministrazione; 2. Gli attori sociali, civici e privati: le organizzazioni di cittadinanza attiva; le confessioni religiose; il mondo delle professioni; le fondazioni di comunità.

La effettività dei diritti dei cittadini, di qualunque tipo siano, non è il risultato di un automatismo, ma dipende in larga parte dall'attivazione di soggetti che se ne fanno carico. Per quanto riguarda i soggetti pubblici, oltre alla giurisdizione c'è un ruolo preponderante dell'amministrazione nelle sue varie articolazioni. E soggetti sociali, civici e privati come le organizzazioni di cittadinanza attiva, le confessioni religiose, le fondazioni di comunità, i professionisti, svolgono un ruolo che è spesso di importanza cruciale. A questi attori, cominciando da quelli pubblici, è dedicato questo capitolo.

1. *Gli attori pubblici*

1.1. *Giurisdizione*

Per approfondire il ruolo della giurisdizione come attore della tutela dei diritti dei cittadini, nella precedente ricerca era stata messa a fuoco l'attività dei giudici su lavoro, salute e abitazione (CIM, pp. 140-144). Poiché sul diritto alla salute non risultano rilevanti novità, questo focus sull'attività giurisdizionale riguarda solo lavoro e abitazione.

1.1.1. *Lavoro*

Nella ricerca precedente era stato rilevato come, a causa degli elementi di deterrenza introdotti nelle normative degli ultimi anni, il contenzioso in materia di lavoro fosse diminuito in modo significativo. La tendenza si conferma anche negli anni più recenti, come si può osservare dalla figura 13.1, che va letta ricordando che nel 2014 i procedimenti in materia di lavoro erano stati 560.000 circa (CIM, p. 143).

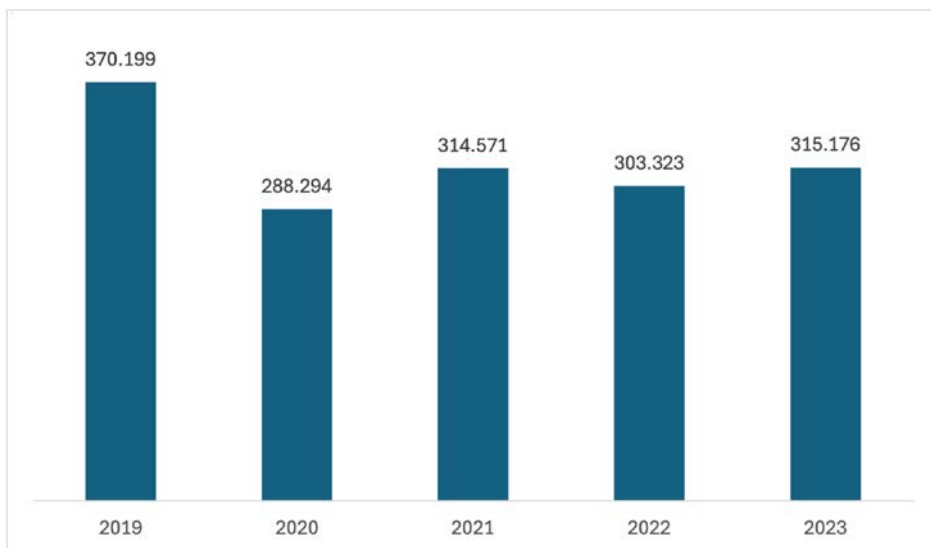


Figura 13.1 – Numero di procedimenti in materia di lavoro definiti dai giudici, anni 2019-2023, v.a. Fonte: <https://datistatistiche.giustizia.it/>, ultimo accesso 21/08/2025.

Era da attendersi che il numero di procedimenti definiti dai tribunali del lavoro diminuisse durante la pandemia. Tuttavia, proprio la emergenza ha fatto emergere una questione già presente ma che è diventata via via sempre più rilevante: quella dello status lavorativo dei rider o ciclo-fattorini. Su questo tema l'attività giurisdizionale ha riguardato in particolare due aspetti: quello del riconoscimento di un vincolo di subordinazione tra i lavoratori e le piattaforme di consegna e quello della prevenzione contro infortuni e malattie professionali.

Le sentenze sul vincolo di subordinazione dei rider che sono state emesse dai tribunali e, in un caso, dalla Corte di Cassazione, sono riassunte nella tabella 13.1.

Organo Giudiziario	N. provvedimento	Anno	Oggetto
Tribunale di Torino	778	2018	I food rider sono inquadrati come lavoratori autonomi legati alla società da un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, data l'assenza dell'obbligo di prestazione; ciò impedisce al datore di esercitare il proprio potere direttivo, organizzativo e disciplinare.
Tribunale di Milano	1853	2018	Esclusione del vincolo di subordinazione nel modello organizzativo di Glovo-Foodinho. Il tribunale sottolinea che la libertà del rider di scegliere giorni e orari di lavoro esclude la subordinazione.
Corte d'Appello di Torino	26	2019	Riconosce la necessità di tutele per i lavoratori della gig economy, estendendo ai fattorini le tutele della subordinazione per le collaborazioni coordinate e continuative.
Tribunale di Bologna	2949	2019	Condanna Deliveroo Italia s.r.l. per condotta discriminatoria a causa dell'uso di un algoritmo che penalizza i rider in caso di assenza per sciopero o malattia.
Corte di Cassazione	1663	2020	Riconosce ai rider la piena tutela della subordinazione, applicando l'art. 2 del d.lgs. 81/2015 e affermando che l'etero-organizzazione può comportare l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato.
Tribunale di Palermo	3570	2020	Riconosce che i rider devono essere considerati lavoratori subordinati quando la loro prestazione è interamente organizzata dall'algoritmo della piattaforma digitale.
Tribunale di Bologna	745	2020	Equipara la responsabilità delle piattaforme nei confronti dei rider a quella verso i lavoratori subordinati.
Tribunale di Palermo	7283	2020	Stabilisce che la disconnessione dell'account di un rider equivale a un licenziamento orale nullo, imponendo la reintegrazione con contratto a tempo indeterminato.
Tribunale di Milano	3237	2023	Conferma l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato ai rider, garantendo loro diritti previdenziali e assicurativi secondo il CCNL Logistica.

Tabella 13.1 – Alcuni recenti provvedimenti giurisdizionali sullo status lavorativo dei rider
Fonte: varie fonti.

La maggior parte di queste pronunce, emanate anche prima della pandemia ma con crescente intensità durante e dopo la emergenza pandemica, si inseriscono nel novero delle decisioni giurisprudenziali che tendono a considerare, nonostante la mancanza di una specifica previsione normativa, i ciclo-fattorini non più come lavoratori autonomi ma equiparando il rapporto di collaborazione a quello di lavoro subordinato quando la prestazione è personale, continuativa e organizzata dal committente.

Per quanto riguarda il tema della sicurezza sul lavoro, durante la emergenza pandemica il ruolo centrale assunto dalle consegne a domicilio e le misure adottate in quella occasione hanno messo in rilievo la condizione dei ciclo-fattorini e i rischi per la salute che essi corrono. Durante la pandemia, oltretutto, essi sono stati esclusi dai sussidi governativi, una situazione che ha spinto alcune regioni, come ad esempio il Lazio, a sopperire di propria iniziativa a questo vuoto.

Per quanto riguarda l'azione della giurisdizione, nella tabella 13.2 sono riportati alcuni dei più rilevanti provvedimenti sulla sicurezza sul lavoro dei rider.

Organo Giudiziario	N. provvedimento	Anno	Oggetto
Tribunale di Firenze	Decreto 886	2020	Obbliga le società di delivery a fornire ai rider dispositivi di protezione individuale durante la pandemia da Covid-19, sottolineando l'importanza della sicurezza sul lavoro anche per i lavoratori della gig economy.
Tribunale di Bologna	Decreto 745	2020	Conferma e amplia la responsabilità delle piattaforme nei confronti dei rider, imponendo la fornitura di dispositivi di protezione e facendo leva sulle tutele già riconosciute dalla Corte di Cassazione (sentenza n. 1663/2020).
Tribunale di Palermo, Sezione lavoro	Ordinanza 8080	2022	Stabilisce che le piattaforme di delivery hanno l'obbligo di garantire la salute e la sicurezza dei rider, fornendo strumenti contro le alte temperature estive e la disidratazione (acqua potabile, integratori di sali minerali, valutazione dei rischi specifici)

Tabella 13.2 – Alcuni recenti provvedimenti giurisdizionali riguardanti la sicurezza sul lavoro dei rider

Fonte: varie fonti.

Va anche rilevato che su questo tema vi sono stati significativi interventi normativi, tra i quali il decreto legislativo n. 81/2015 modificato dal decreto-legge n. 101/2019; la legge n. 128/2019; la circolare n. 17/ 2020 del Ministero del Lavoro; e, in una tendenza opposta, la circolare n. 7/2020 dell'Ispettorato nazionale del lavoro. Infine, va ricordato che a partire dal 1° febbraio 2020 tutte le società di consegna hanno l'obbligo di assicurare i propri lavoratori all'INAIL per infortuni e malattie professionali sia sul luogo di lavoro che in itinere. Tuttavia, persistono dubbi sull'effettivo rispetto di questo obbligo.

1.1.2. *Abitazione*

Con diritto all'abitazione (conosciuto anche come "diritto alla casa" oppure "diritto all'alloggio") si fa riferimento al diritto economico, sociale e culturale ad un adeguato alloggio e riparo. Nella Costituzione italiana, il diritto all'abitazione è richiamato nell'art. 47, ma il suo nucleo e le sue caratteristiche sono state definite ad opera della giurisprudenza costituzionale, in un contesto di bilanciamento con altri diritti individuali ed interessi pubblici (CIM, p. 143-144).

L'attività più recente della Corte costituzionale ha rafforzato la tutela del diritto all'abitazione, dichiarando incostituzionali alcune restrizioni introdotte dalla legislazione regionale a danno degli stranieri. In particolare:

- Con la sentenza n. 145/2023, che richiama la sentenza n. 44/2020, la Corte ha dichiarato incostituzionale la legge n. 36/2005 della Regione Marche, la quale richiedeva almeno cinque anni di residenza continuativa nella regione per accedere alle graduatorie per l'assegnazione delle case popolari, ritenendo tale requisito incompatibile con la natura del servizio sociale, destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli;
- Similmente, con la sentenza n. 77/2023, la Corte aveva già dichiarato illegittimo l'art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 10/2004 della Regione Liguria, che prevedeva il requisito di residenza quinquennale in regione per accedere agli alloggi ERP;
- Più di recente con la sentenza n. 67/2024, la Corte ha dichiarato incostituzionale il requisito di residenza quinquennale nel territorio regionale previsto dalla legge n. 39/2017 della Regione Veneto per accedere alle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica; la Corte ha stabilito che tale requisito aggiunge un ostacolo irragionevole, aggravando il disagio economico e sociale delle persone e violando il diritto all'abitazione;
- In tal senso particolarmente significativa è stata la sentenza n. 15/2024, la quale affrontava, oltre al tema dei requisiti per l'accesso all'abitazione, anche questioni discriminatorie avverso la Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale non permetteva agli stranieri extra-UE di accedere a misure agevolate per l'acquisto della prima casa, negando il contributo sociale ai cittadini non residenti che dovevano dimostrare di non possedere proprietà nel loro Paese di origine o di provenienza. La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 29, comma 1-bis, della legge regionale n. 1/2016 per violazione degli artt. 3 e 117 della Costituzione perché tale norma richiedeva ai cittadini extra-UE soggiornanti a lungo termine di presentare documentazione più gravosa rispetto ai cittadini italiani e dell'UE.

Un altro tema su cui la Corte si è pronunciata è quello relativo al possesso di immobili, in particolare sulle occupazioni abusive e sul blocco degli sfratti.

In tema di occupazione abusiva degli immobili e ai sensi dell'art. 633 del Codice penale, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 28 del 27 febbraio 2024, ha esaminato la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Firenze e ha respinto i rilievi mossi. Il giudice rimettente aveva contestato la norma sostenendo che, nel caso di occupazione a scopo abitativo di edifici abbandonati da lungo tempo, la tutela penale del diritto di proprietà fosse irragionevole rispetto al diritto all'abitazione, considerato inviolabile. La Corte ha chiarito che l'art. 633 c.p. tutela il diritto del proprietario, del possessore o del detentore qualificato di godere pacificamente e disporre del proprio immobile, senza distinzione tra terreni incolti, edifici non produttivi o edifici disabitati o abbandonati. Lo stato di abbandono di un immobile non legittima quindi l'occupazione arbitraria. Tuttavia, la Corte ha precisato che in situazioni concrete di grave necessità abitativa il giudice può valutare l'applicabilità di cause di giustificazione, come l'articolo 54 c.p., che esclude la punibilità per chi agisce per necessità. In sintesi, la sentenza conferma la piena legittimità dell'art. 633 c.p. nella tutela della proprietà privata, pur lasciando margini di valutazione per casi eccezionali di necessità.

Un'altra sentenza rilevante è la n. 128/2021, legata all'emergenza da COVID-19, relativa alla legittimità della proroga del cosiddetto "blocco degli sfratti", in cui la Corte ha sottolineato la natura intrinsecamente temporanea della misura, respingendo le obiezioni sollevate dai Tribunali di Trieste e Savona riguardo alla violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché dall'unico Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Savona riguardo all'art. 111 della Costituzione. Queste questioni riguardavano un presunto contrasto delle norme impugnate con i criteri della ragionevole durata delle procedure esecutive. Nonostante che la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia chiarito che le norme che prevedono la sospensione dei provvedimenti di sfratto possono influenzare l'efficacia della tutela dei diritti dell'esecutante, che dev'essere garantita entro un tempo ragionevole, è necessario nel contesto nazionale bilanciare tale diritto con tutte le altre garanzie costituzionali, considerando una valutazione complessiva e non frammentata della presunta violazione dei diritti demandata alla Corte costituzionale.

1.1.3. Tempi e costi della giustizia

Nel contesto del ruolo della giurisdizione per la tutela dei diritti dei cittadini non può essere ignorata la questione dei tempi e dei costi della giustizia, i quali rappresentano un elemento discriminante per l'accesso ai diritti. Ciò è di particolare rilevanza nel caso della giustizia civile.

Per quanto riguarda la durata dei processi civili, esistono diverse modalità di calcolo del disposition time, ossia il tempo medio di definizione dei procedimenti, indicatore preso a riferimento anche dalla Commissione europea ai fini del PNRR. I dati del Ministero della Giustizia indicano che, per tutti i processi civili giunti al terzo grado di giudizio, la durata media era di 2.512 giorni nel 2019 (baseline) e si era ridotta a 2.075 giorni nel 2023, con una diminuzione pari al 17,4%. Per i processi penali, il tempo medio di definizione è anch'esso diminuito in maniera significativa: nel 2022 la durata media era di circa 1.398 giorni, con una riduzione stimata di circa il 25% rispetto al 2019. Al 31 dicembre 2024, la durata media dei processi civili conclusi in terzo grado si attesta a 2.008 giorni (circa 5 anni e 6 mesi), con una riduzione complessiva del 20,1% rispetto al 2019. Tuttavia, l'obiettivo fissato dal PNRR, che prevede una riduzione del 40% entro il 30 giugno 2026, appare ancora lontano. Nel settore penale, la riduzione si attesta al 28%, superando così l'obiettivo PNRR del 25% (CEPEJ, 2024).

I costi dell'accesso alla giustizia costituiscono un fattore che può fare la differenza: dalle ricerche dell'Istat relative al 2022, risulta che il 21,5% dei 900.000 cittadini che hanno rinunciato a ricorrere alla giustizia civile lo hanno fatto a causa dei costi, il 17,5% dei tempi, l'10,8% della complessità delle procedure, il 10,1% dell'incertezza dell'esito (Istat, 2024o).

Benché nell'arena pubblica il tema dominante sia quello della giustizia penale, in realtà è in quella civile che i cittadini comuni sono maggiormente coinvolti. Sempre secondo l'Istat (2024o), il 12% della popolazione maggiorenne residente in Italia (quasi 6 milioni) è stata parte di una causa civile, con una prevalenza di uomini (13,3%) rispetto alle donne (10,7%). I contenziosi riguardano principalmente questioni familiari come separazioni e divorzi, con 3,5 milioni di persone coinvolte (7,1% della popolazione), seguiti da cause lavorative (2,1%). Altri contenziosi frequenti includono incidenti stradali, debiti e problemi finanziari e controversie legate al vicinato e al condominio (1-2%). I contenziosi civili sono più comuni nelle regioni del Centro, Nord-Est e Nord-Ovest (rispettivamente 13,1% e 12,9%), rispetto a Sud e Isole (rispettivamente 9,9% e 9,7%). Solo il 28% delle cause si conclude nel primo anno, mentre il 50% entro due anni e il 17% dura più di cinque anni.

Il 54,2% delle persone intervistate dall'Istat si è dichiarata soddisfatta del sistema giudiziario, con maggiore soddisfazione tra le donne (60%) rispetto agli uomini (50%). La soddisfazione risulta più alta nel Nord-Ovest (60%) e più bassa nelle Isole (48%). Va sottolineato al riguardo che, non essendo un sondaggio di opinione la stessa cosa di una elezione, ottenere poco più della maggioranza dei consensi è tutt'altro che un risultato rimarchevole.

1.2. Amministrazione

Le circa 12.700 amministrazioni pubbliche con i loro 3,6 milioni di dipendenti sono quasi per definizione attori della tutela dei diritti dei cittadini. Il fatto che esse in realtà spesso non siano tali – come documentato in molti punti di questo testo – non toglie questo elemento caratterizzante. Per evitare riferimenti così generali da rischiare di diventare generici e quindi inutili, in questa parte vengono presi in considerazione solo alcuni di quegli enti che hanno una connessione diretta con la tutela, cioè che sono in tutto o in parte responsabili della effettività di specifici diritti. Si tratta degli uffici per le relazioni con il pubblico, delle authority e di altri enti con un preminente ruolo di tutela, delle attività di soluzione alternativa delle controversie gestite specialmente da authority, a cui si aggiunge un focus sulla figura e l'attività del difensore civico per il digitale. La ragione di questa selezione è quella di rendere conto della pluralità di attori che all'interno dell'amministrazione hanno responsabilità dirette nella tutela dei diritti dei cittadini.

1.2.1. *Le authority e altri istituti di tutela*

Tra gli attori pubblici della tutela dei diritti dei cittadini hanno un ruolo rilevante una serie di istituti ed enti che hanno compiti diretti di tutela dei diritti. La maggior parte di essi viene citata ripetutamente in questo rapporto. È sufficiente qui, pertanto, menzionarli.

Ci sono anzitutto alcune delle autorità indipendenti. Si tratta dell'Autorità garante della privacy, di quella per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante delle persone private della libertà personale con la rete regionale di garanti a cui è collegata.

Vi sono inoltre istituti di difesa civica: i Difensori civici istituiti dalle regioni, i garanti regionali del contribuente coordinati dal Ministero dell'Economia e delle finanze, il Difensore civico per i diritti digitali di cui si parlerà diffusamente tra poco. A loro modo anche enti come l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (Unar) o hotline come il 1522 contro la violenza e lo stalking vanno considerati in questa chiave.

Vi sono poi i Comitati etici, organismi indipendenti la cui principale funzione è la valutazione degli aspetti etici e scientifici delle ricerche biomediche al fine di tutelare i diritti, la sicurezza e il benessere delle persone coinvolte. Nella composizione dei comitati è sempre prevista la presenza di un rappresentante di organizzazioni per la tutela dei diritti dei malati. Ai 91 Comitati la cui esistenza è stata registrata nella ricerca precedente (CIM, p. 146), sono ora subentrati 40 Comitati etici territoriali oltre a tre di livello nazionale, sulla base di una riforma del 2023¹ che ne ha ridotto

1. Si tratta di quattro decreti ministeriali previsti dalla legge n. 3/2018.

il numero e specificato (secondo alcune opinioni decisamente ridotto) le funzioni, che restano comunque connesse alla valutazione delle sperimentazioni cliniche².

1.2.2. *Gli Uffici per le relazioni con il pubblico*

Gli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP), che dal 2000 devono essere attivi in ogni ente³, hanno rilevanti responsabilità come *front office* dell'amministrazione con riferimento alla garanzia dell'esercizio dei diritti di informazione, di accesso agli atti e di partecipazione; e la promozione dell'ascolto dei cittadini in funzione della loro valutazione della qualità dei servizi.

Benché risulti che questi uffici sono effettivamente insediati e attivi nelle amministrazioni pubbliche, raramente sono messi a disposizione dati e informazioni sulla attività svolta; lì dove lo sono, non sono trattati e presentati in modo uniforme; e spesso questa difformità di criteri e di modalità di presentazione si può trovare anche con riguardo allo stesso ufficio anno per anno. Pertanto anche i dati presentati nella ricerca precedente (CIM, p. 144) non si prestano a un confronto, a prescindere dalla trasformazione di molti URP in servizi online.

Tenendo conto di queste difficoltà, per fornire un ordine di grandezza della mole di input gestiti, si può rilevare che, a proposito di una selezione di uffici che pubblicano i dati della loro attività

- L'Ufficio per le relazioni con il pubblico della Regione Piemonte ha gestito nel 2024 26.448 input degli utenti, mentre nel 2019 risultavano essere 41.357⁴;
- Quello dell'Autorità garante della privacy nel 2023 ha gestito 15.048 contatti, contro i 15.821 del 2019 (Garante della protezione dei dati personali, 2024; 2020);
- Quello del Comune di Reggio Emilia nel 2023 ha gestito 16.570 input, contro i 24.303 del 2019⁵;
- Quello del Comune di Trento ha gestito nel 2023 22.237 contatti tra segnalazioni, reclami e suggerimenti contro i 16.605 del 2018⁶;
- Quello della Asl Roma 3 ha gestito 71.134 input nel 2023, contro i 24.654 del 2019⁷;

2. <https://www.issalute.it/index.php/la-salute-dalla-a-alla-z-menu/c/comitato-etico>, ultimo accesso 3/11/2024.

3. Legge n. 150/2000, articolo 8.

4. <https://www.regione.piemonte.it/web/media/32082/download>, ultimo accesso 15/01/2025.

5. https://www.comune.re.it/amministrazione-trasparente/servizi-erogati/servizi-in-rete/res-reggio-emilia-segnalazioni-monitoraggio-dati/res-reggio-emilia-segnalazioni_monitoraggio-dati-2023.pdf/@download/file, ultimo accesso 5/10/2024

6. <https://www.comune.trento.it/Comunicazione/Dialoga-con-noi/Contattaci/Urp/Rapporti-annuali-di-attivita/Rapporto-sull-attivita-dell-URP-anno-2023>, ultimo accesso 5/10/2024.

7. <https://www.aslroma3.it/urp/>, ultimo accesso 20/10/2024.

- Quello della ASP di Catanzaro ha gestito 254 contatti nel 2023 contro i 240 del 2019⁸;
- Quello del Comune di Catania ha gestito nel 2023 1.153 segnalazioni, contro le 1.378 del 2019⁹.

Come si può notare, una parte degli Uffici per le relazioni con il pubblico che compongono questo piccolo campione ha visto diminuire la mole di input inviati dai cittadini. Le informazioni disponibili non consentono di avanzare alcuna ipotesi al riguardo; ma questa flessione del numero delle segnalazioni e delle interazioni dei cittadini sembra un elemento ricorrente, che meriterebbe uno specifico approfondimento.

1.2.3. *Il Difensore civico per il digitale*

Il Difensore civico per il digitale è una figura istituita dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD), con l'obiettivo di tutelare i diritti digitali dei cittadini, già presentati precedentemente. Un focus su questa figura appare utile in relazione al massiccio sviluppo che la digitalizzazione della vita pubblica ha avuto a partire dalla emergenza pandemica.

Questa figura svolge due funzioni principali. La prima è quella di ricevere e valutare le segnalazioni riguardanti presunte violazioni del Codice (mancata digitalizzazione dei servizi pubblici o mancato rispetto dei diritti digitali dei cittadini). In tali situazioni, il Difensore può invitare l'ente pubblico a correggere le irregolarità o, se necessario, segnalare la questione alle autorità competenti. Cittadini e imprese possono inviare al proposito segnalazioni direttamente all'Agid¹⁰. La seconda funzione è quella di decidere sulle controversie legate alla dichiarazione di accessibilità degli strumenti informatici, con particolare attenzione alle persone con disabilità. Se le segnalazioni o i monitoraggi indicano che le dichiarazioni di accessibilità non vengono rispettate, il Difensore può disporre misure correttive per far sì che le amministrazioni pubbliche si adeguino alla normativa. Gli utenti possono presentare reclami in caso di mancata accessibilità, e il Difensore valuta se le dichiarazioni siano adeguate, intervenendo con propri provvedimenti.

Attraverso i dati forniti da Agid¹¹, è possibile ricostruire l'andamento delle segnalazioni ricevute dal Difensore civico per il digitale e analizzare le

8. <https://www.asp.cz.it/files/URP%20LS%20MC/rapporto-reclami-2023.pdf>, ultimo accesso 30/10/2024.

9. <https://archivio.comune.catania.it/informazioni/ufficio-pe-le-relazioni-con-il-pubblico/la-guida-ai-servizi-al-cittadino/open-data-dataset-urp/open-data-dataset-urp.aspx>, ultimo accesso 30/10/2024.

10. In base alla legge n. 4/2004.

11. <https://www.agid.gov.it/agenzia/difensore-civico-il-digitale/segnalazioni-cad/segnalazioni-conclude>, ultimo accesso 30/10/2025; i dati sono stati completati attraverso una richiesta avanzata all'Ufficio segreteria tecnica e coordinamento servizio comunicazione e relazioni esterne nell'ottobre 2024.

azioni intraprese. Le informazioni distinguono due tipi di esiti principali. Il primo è quello degli “inviti”: si tratta di richieste formali inviate all’ente pubblico o all’amministrazione coinvolti, con l’obiettivo di correggere il comportamento segnalato. L’invito può includere istruzioni o suggerimenti su come conformarsi alle normative del CAD così da cessare la violazione. Il secondo tipo di esito è quello dell’archiviazione delle segnalazioni in quanto infondate o non pertinenti. Esistono anche casi in cui le segnalazioni vengono archiviate perché l’ente ha adempiuto spontaneamente alle richieste in esse contenute.

I dati relativi alle segnalazioni e ai loro esiti sono contenuti nella tabella 13.3.

Anno	Segnalazioni Totali	Segnalazioni Inoltrate (Inviti)	% Inoltrate	Segnalazioni Archivate	% Archivate
2018	99	16	16,2	83	83,8
2019	144	13	9,0	131	91,0
2020	458	309	67,5	149	32,5
2021	1.180*	663	56,2	451	38,2
2023	363	112	30,9	251	69,1

Tabella 13.3 – Segnalazioni rivolte al Difensore civico digitale e loro esiti, anni 2018-2023, v.a. e %
Fonte: Agid.

*Il dato del 2021 riflette la modifica normativa dell’art 18-bis del CAD, che ha influenzato la gestione delle segnalazioni dal 1/06/2021 in avanti.

Questi dati, pur non del tutto chiari a causa dei cambiamenti normativi intercorsi, appaiono significativi con riguardo a due aspetti. Il primo è quello del confronto tra 2019 e 2023, cioè tra prima e dopo la emergenza pandemica. È evidente al proposito un deciso incremento dell’attenzione dei cittadini alla tutela dei diritti digitali e di conseguenza dell’attività del Difensore civico: da una parte il numero delle segnalazioni è più che raddoppiato e dall’altra la percentuale di quelle inoltrate agli enti pubblici dal Difensore civico rispetto al totale è più che triplicata. Il secondo aspetto riguarda invece il primo anno dell’emergenza (2020), quando vi è stata una esplosione delle segnalazioni inviate al Difensore civico ma anche di quelle inoltrate agli enti pubblici affinché provvedessero a rimuovere le cause della mancata tutela dei diritti digitali (circa due terzi del totale). Dopo quel periodo, a quanto pare, ci si è assestati su un livello superiore di attività sia dei cittadini che del Difensore civico.

1.2.4. *Le autorità indipendenti e la risoluzione alternativa delle controversie*

Un ruolo rilevante, ancorché scarsamente riconosciuto, svolto dagli attori pubblici è quello della gestione della risoluzione alternativa delle controversie (o ADR, *Alternative Dispute Resolution*). Si tratta di un insieme di strumenti regolati dal Codice del consumo nel quadro della direttiva europea del 2013 recepita nel 2015. Evitando il ricorso all'autorità giudiziaria con i tempi e i costi che esso comporta, l'ADR permette di gestire controversie tra cittadini consumatori, da una parte, e aziende e professionisti dall'altra, soprattutto nel campo dei servizi di interesse generale. Queste procedure si svolgono sotto l'egida e con l'intervento delle istituzioni pubbliche, specialmente delle autorità indipendenti.

Si possono al proposito fare alcuni esempi:

- ARERA (Autorità di regolazione per energia reti e ambiente) nel 2024 ha ricevuto 34.564 domande di intervento (erano 16.005 nel 2019), riguardanti soprattutto i settori energetici e riferite prevalentemente a fatturazione e contratti, in misura minore a trasparenza e qualità tecnica del servizio; l'81,8% di queste domande è stata dichiarata ammissibile e per due terzi dei casi la procedura è stata conclusa positivamente, con compensazioni pari in totale a 23 milioni di euro (ARERA, 2025b);
- AGCOM (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) nel 2024 ha ricevuto 56.223 istanze (erano state 131.986 nel 2019) attraverso la piattaforma ConciliaWeb; il 40,6% di esse si è conclusa con la conciliazione e il 21% attraverso la negoziazione diretta tra le parti (AGCOM, 2025);
- CONSOB (Commissione nazionale per le società e la borsa), attraverso la figura dell'Arbitro delle controversie finanziarie, ha ricevuto 961 domande (erano state 1.678 nel 2019), 783 delle quali dichiarate ammissibili ed entrate nella procedura di ADR (CONSOB, 2025);
- La Banca d'Italia, attraverso la figura dell'Arbitro bancario finanziario, ha ricevuto 13.944 ricorsi nel 2024 (erano stati 22.059 nel 2019) che hanno riguardato soprattutto la cessione del quinto (24,8%), il conto corrente (14%), il bancomat e la carta di debito (12%) e il bonifico (10%); 6.741 ricorsi sono stati accolti e ai ricorrenti sono stati riconosciuti in totale 16 milioni di euro (Banca d'Italia, 2025).

Come si potrà notare, tra il 2019 e il 2024 salvo che nel caso di ARERA si è verificata una flessione del numero di domande di attivazione di ADR rivolte alle authority. Si tratta di un dato che potrebbe essere accostato a quello riportato a proposito degli Uffici per le relazioni con il pubblico; a questo fine sarebbe necessario un approfondimento che tuttavia non può avere spazio in questa ricerca.

2. *Gli attori sociali, civici e privati*

Come già detto, gli attori della tutela dei diritti dei cittadini non sono solo di natura pubblica. Questa funzione, che mira a rendere effettiva la condizione di cittadino superando gli ostacoli che si frappongono all'attuazione degli standard di vita riconosciuti o promuovendo il riconoscimento di nuovi standard, vede come protagonisti istituzioni della società civile, organizzazioni di attivismo civico, soggetti privati. In questo capitolo, per documentare tale impegno, vengono prese in considerazione attività delle organizzazioni di cittadinanza attiva, delle confessioni religiose, del mondo delle professioni, delle fondazioni di comunità. Nella ricerca precedente era stato realizzato un focus sulle università (CIM, pp. 150-152). Lo stesso si è cercato di fare indagando sulle attività della cosiddetta "terza missione". Purtroppo i dati disponibili sono rivelati talmente generici, lacunosi, confusi e incerti che ciò non è stato possibile.

2.1. *Le organizzazioni di cittadinanza attiva*

Come nella ricerca precedente (CIM, pp. 147-149), delle organizzazioni di cittadinanza attiva qui è stata presa in considerazione solo la produzione di report su temi connessi ai diritti dei cittadini e con riguardo alla situazione del Paese. La scelta non è riduttiva perché molto spesso, in Italia e oltre, queste organizzazioni costituiscono l'unica fonte di informazione indipendente su questioni che mettono in gioco diritti vecchi e nuovi. A questo titolo i report sono un fattore rilevante nella definizione, nella messa in opera e nella valutazione in corso d'opera o *ex post* di politiche pubbliche. Ad essi, del resto, viene fatto costantemente ricorso in questo libro.

Questi rapporti, realizzati ad hoc o ripetuti nel tempo e quindi in grado di offrire informazioni sulla evoluzione di situazioni critiche o su nuovi sviluppi e opportunità, sono prodotti raccogliendo e organizzando informazioni che provengono dai cittadini stessi (ciò che si può definire informazione civica) e/o producendo informazioni da altre fonti. Essi concorrono a conseguire due obiettivi:

- Riconoscimento di diritti, mettendo in luce questioni, situazioni, luoghi, condizioni, eventi o processi non noti o non colti nella loro portata;
- Tutela, attraverso la verifica periodica di situazioni dai cui sviluppi dipende la effettività di standard di vita riconosciuti ai cittadini.

La rilevazione che è stata compiuta segue quella condotta con riferimento al 2019 e riguarda il periodo gennaio 2023-agosto 2024. È stata realizzata incrociando la conoscenza pregressa di campi prioritari di impegno delle

organizzazioni con quella relativa alle organizzazioni maggiormente attive nella produzione di questi documenti. Il risultato è sicuramente inferiore alla realtà, ma sufficiente per documentare un fenomeno la cui importanza è inversamente proporzionale al suo riconoscimento.

I report rilevati hanno per oggetto solo l'Italia; sono stati esclusi quelli (pur numerosi e significativi) su questioni internazionali, così come policy paper e linee guida, nonché bilanci sociali e rapporti di sostenibilità delle organizzazioni. Sono inoltre stati esclusi report prodotti da università e centri di ricerca, in quanto organizzazioni della società civile ma non “di cittadinanza attiva”.

Questa operazione ha consentito di identificare 115 rapporti prodotti da 21 organizzazioni civiche. I temi oggetto dei rapporti sono sintetizzati nella tabella 13.4.

Tema	n. report
Ambiente, clima, energia, mobilità	32
Salute	18
Giovani, scuola, università, servizio civile	11
Razzismo, diritti umani	9
Immigrazione	8
Donne	7
Servizi di pubblica utilità	7
Legalità, sicurezza	6
Infanzia, adolescenza	4
Povertà, disuguaglianze	4
Economia, spesa pubblica	4
Altro	4
TOTALE	115

Tabella 13.4 – Temi oggetto dei report civici, gennaio 2023-agosto 2024

Il risultato di questo esercizio conferma che la produzione di informazioni da parte delle organizzazioni di cittadinanza attiva è una strategia consolidata e ad ampio spettro (con riferimento al 2019 ne erano stati identificati con lo stesso metodo 78). Di particolare importanza è il fatto che 24 dei rapporti rilevati sono ricorrenti, vengono cioè ripetuti nel tempo (spesso da molti anni), ciò che rappresenta un loro indiscutibile valore aggiunto.

2.2. *Le confessioni religiose*

Nella ricerca precedente l'impegno delle confessioni religiose per la tutela dei diritti dei cittadini in Italia era stato documentato attraverso la

selezione di un campione di 66 organizzazioni di diverse confessioni e verificando orientamenti ai diritti e attività correlate (CIM, pp. 149-150). Da quell'esercizio era risultato che 30 di queste organizzazioni avevano assunto impegni per la tutela di specifici diritti e avevano promosso attività connesse alla loro attuazione.

In questa ricerca si è ripartiti dalle 30 organizzazioni già individuate e, con riferimento agli anni 2022-2024, si sono raccolte informazioni sul loro posizionamento e il loro ruolo come attori della tutela dei diritti.

Le organizzazioni prese in considerazione sono 18 ordini religiosi della Chiesa cattolica, 6 Chiese cristiane, 2 organizzazioni buddhiste, altre 4 tra Ebraismo, Induismo, Islam e Testimoni di Geova. Nella precedente ricerca esse dichiaravano il loro impegno per la tutela di una molteplicità di diritti:

- alla non discriminazione (integrazione, difesa delle diversità religiose, culturali, di etnia, di genere);
- ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, inclusi il diritto alla istruzione e il contrasto alla povertà educativa;
- al diritto alla salute;
- ai diritti delle generazioni future e quindi alla difesa dell'ambiente e della natura;
- ai diritti collegati al lavoro;
- ai diritti delle donne;
- al diritto all'abitazione e a condizioni di vita, materiale e sociale, dignitose.

A questi stessi diritti fanno riferimento le 134 iniziative documentate nella ricerca con riferimento al 2023, effettuata consultando i siti web di queste organizzazioni. Esse sono state realizzate tutte in Italia, direttamente dalle organizzazioni o da esse finanziate attraverso l'otto per mille o tramite altre forme. In qualche caso le iniziative individuate coincidono con la mission delle organizzazioni (es. la gestione di servizi sanitari o educativi), in altre ne sono una estensione (es. i laboratori di sartoria sociale).

Le iniziative individuate sono destinate a persone e gruppi sociali più deboli e/o in condizioni di povertà e precarietà economica, educativa e sociale e si possono ricondurre a quattro categorie principali:

- *Inclusione sociale*, che comprende 59 tra case di accoglienza per persone senza dimora, comunità e iniziative per il recupero dei tossicodipendenti, attività di integrazione dei migranti, accoglienza e supporto al reinserimento dei detenuti, raccolta e distribuzione di pasti, medicine, generi di prima necessità, centri di ascolto e socializzazione, accoglienza di famiglie straniere, sostegno e attività per le donne e i bambini, cohousing, ecc.);

- *Salute e servizi sanitari*, 22 tra case di accoglienza psichiatrica, opere sanitarie e ospedali, comunità terapeutiche, poliambulatori, RSA, visite specialistiche, supporto a detenuti tossicodipendenti, ecc.;
- *Istruzione, formazione e lavoro*, 27 casi tra doposcuola e sostegno allo studio, comunità educativa territoriale, supporto alla transizione scuola-lavoro, assistenza ai braccianti in condizione di sfruttamento, biblioteche e ludoteche, supporto all’inserimento lavorativo delle donne, ecc.;
- *Comunicazione, informazione, raccolta fondi e dialogo culturale*, 26 casi tra programmi di sensibilizzazione e sollecitazione per il reinserimento dei detenuti, creazione di un fondo per l’erogazione di doti per lo studio o per il sostegno alle famiglie in difficoltà, iniziative di dialogo interreligioso, raccolta fondi per iniziative umanitarie, sostegno ad iniziative artistiche, culturali, cinematografiche, campagne di sensibilizzazione sull’ambiente, per la parità di genere, ecc.

Quello dell’impegno delle confessioni religiose per la tutela dei diritti dei cittadini – usualmente condotte senza riguardo per l’appartenenza religiosa dei beneficiari – è un altro fenomeno sul quale le conoscenze disponibili sono scarse, o comunque al di sotto di quella che appare la consistenza del fenomeno stesso.

2.3. *Il mondo delle professioni*

In Italia vi è una lunga tradizione di impegno delle professioni per la tutela dei diritti dei cittadini, che risale agli anni ’70 del XX secolo e che da allora non si è interrotta anche se, a quanto è dato sapere, da quell’epoca gli studi e le rilevazioni di carattere generale scarseggiano e il fenomeno si è sviluppato sottotraccia. Anche per questo si è ritenuto opportuno per lo meno documentare la persistenza del fenomeno, auspicando che su di esso venga sviluppata una adeguata attività di ricerca.

A questo fine è stata compiuta una ricognizione sul web volta a identificare forme di impegno per i diritti dei cittadini da parte di professionisti associati in quanto tali, al di fuori dalle istituzioni e dalle associazioni “ufficiali” delle professioni e in forma collettiva, cioè non come consulenti o volontari individuali di altre organizzazioni, come pure spesso accade. Il risultato di questa operazione è visualizzato nella tabella 13.5.

Campo di azione	Organizzazione	Professioni coinvolte
Protezione civile	AS PRO C, Assistenti sociali protezione civile	Assistenti sociali
	CIVES, Coordinamento infermieri volontari emergenza sanitaria	Infermieri
	Associazione farmacisti volontari	Farmacisti
	AGEPRO, Geometri volontari per la protezione civile	Geometri
	AMFE Associazione medici di famiglia volontari nelle emergenze	Medici
	GCU PISA Gruppo chirurgia d'urgenza	Medici, infermieri, tecnici e amministrativi
	DseFic (Dipartimento solidarietà emergenze FIC)	Cuochi
	AIVEM, Associazione ingegneri volontari per l'emergenza	Ingegneri
Immigrazione	ASGI, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione	Avvocati e giuristi
	Carta di Roma	Giornalisti
	Medici volontari versiliesi MEV	Medici
	SIMM, Società italiana di medicina delle migrazioni	Medici, operatori sanitari
	Dentisti senza frontiere	Dentisti
	NAGA, Medicina di strada	Medici, operatori sanitari e sociali
Solidarietà internazionale	Salute globale	Professionisti della salute
	Medici volontari per lavoratori stranieri TOLBÀ	Medici
	Associazione psicologi per i popoli	Psicologi
	Associazione pediatri nelle emergenze	Pediatri
	Associazione umanitaria medici contro le torture MCT	Medici
Lotta alla emarginazione	Avvocato di strada	Avvocati
	Infermieri di strada	Professioni infermieristiche
	Associazione calabrese epatologia medicina sociale ACE	Medici, psicologi
	MAM, Medicina e assistenza ai margini	Medici
	Medici Volontari Italiani	Medici
	Medici in strada Padova	Medici
	Avvocati solidali Caritas Rimini	Avvocati
	Maestri di strada	Insegnanti, educatori
	Informatici senza frontiere	Informatici
	MEDIS, Medici di strada	Medici

	Food for soul	Cuochi, operatori culturali
Diritti civili e sociali	Avvocati per niente	Avvocati
	Rete Lenford, Avvocatura per i diritti LGBTI+	Avvocati
	Medicina democratica	Medici e professionisti della salute
	Associazione italiana vittime di malagiustizia (AIVM)	Avvocati
	Associazione Con noi	Medici, personale sociosanitario, psicologi
	Una stanza per un sorriso	Medici, psicologi, fisioterapisti, estetiste, parrucchiere e coach della formazione
Animal welfare	ASTA Salute e tutela degli animali	Veterinari

Tabella 13.5 – Alcune organizzazioni di professionisti per la tutela dei diritti dei cittadini, tipi di professioni coinvolte

A proposito dei risultati di questo esercizio si può notare la quantità di diverse professioni coinvolte nelle 37 realtà associative individuate. Si tratta di 25 tipi di professioni diverse, spesso molto diverse come possono essere quelle di parrucchiera e di giornalista. Ampio è inoltre il campo di azione; e lo sono anche le attività svolte, essendo comunque prevalente la modalità dell'intervento diretto in situazioni nelle quali vengono mobilitate le proprie conoscenze e competenze professionali per rendere effettivi diritti, per promuoverne il riconoscimento o per superare ostacoli alla loro attuazione.

2.4. *Le fondazioni di comunità*

Le fondazioni di comunità sono enti non profit indipendenti che nascono e si sviluppano anche su iniziativa di soggetti istituzionali, economici e sociali. Il loro scopo è quello di migliorare la qualità della vita del territorio, operando come snodo fra gli attori presenti in una specifica area geografica e lavorando sui bisogni emergenti e sull'implementazione della cultura e della pratica del dono¹². Le loro attività si sviluppano prevalentemente in quattro ambiti: mediazione finanziaria e sociale, ascolto dei bisogni territoriali, catalizzazione delle donazioni, messa a disposizione di risorse per il welfare e di strumenti di sussidiarietà.

Il GFCF-Global Fund for Community Foundations identifica tre componenti fondamentali di queste organizzazioni: asset/beni (non solo in senso finanziario, ma anche di altro tipo – ad esempio immobiliare – che co-

12. <https://italianonprofit.it/filantropia-istituzionale/fondazioni-di-comunita/>, ultimo accesso 20/02/2025.

stituiscono una base di risorse di lungo periodo); capacità (competenze di lungo termine, come relazioni, leadership, partecipazione, rappresentanza) e fiducia (ownership e gestione locale, decisioni trasparenti sulle erogazioni, per allargare il capitale sociale della comunità) (Assifero, 2023). Esse si ispirano alle *Community foundation*, nate in Nord America all'inizio del '900, ma si innestano nella lunga storia di impegno tipica dell'Europa continentale, dell'esperienza dei Commons nei paesi anglosassoni e nella tradizione della storia italiana, con riferimento, per esempio, alle IPAB (Istituti pubblici di assistenza e beneficenza) o agli ospedali municipali

Le fondazioni si finanziano attraverso donazioni, lasciti testamentari, finanziamenti pubblici e privati e le rendite derivanti dalla gestione del proprio patrimonio. Inoltre, alcune fondazioni, come quelle di origine bancaria, destinano risorse a progetti di utilità sociale attraverso bandi o assegnazioni dirette.

In Italia il movimento delle fondazioni di comunità è nato nel 1999 con le fondazioni di Lecco e Como su iniziativa della Fondazione Cariplo¹³. Il progetto "Fondazioni di comunità" è il più grande e duraturo realizzato dalla Fondazione Cariplo: dal 2019 oltre 560 milioni di euro sono andati a sostegno delle fondazioni di comunità e dei loro territori di riferimento. Le fondazioni di comunità hanno raggiunto nel 2023 una patrimonializzazione complessiva di circa 294 milioni di euro, contribuendo ogni anno a sostenere progetti sul territorio per circa 38 milioni di euro destinati alle organizzazioni sociali.

Nei suoi primi 18 anni di attività, la Fondazione con il Sud ha sostenuto la nascita di 7 fondazioni di comunità nel Mezzogiorno (nel Centro storico e nel Rione Sanità a Napoli, a Salerno, a Benevento, a Messina, nella Val di Noto e nelle province di Agrigento e Trapani). Per promuovere la costituzione di fondazioni autonome nella capacità di raccolta dei fondi è utilizzato un meccanismo di "raddoppio della raccolta" (*grant matching*) per contribuire, nell'arco di un periodo massimo di 5 anni, alla creazione di un patrimonio pari ad almeno 2 milioni di euro, considerato come l'obiettivo minimo in grado di garantire la continuità operativa dell'attività e l'attrazione di ulteriori finanziamenti¹⁴.

In Italia attualmente operano 52 fondazioni di comunità, alle quali si aggiungono numerosi gruppi promotori impegnati per costituirne altre. Esse sono presenti in 59 province di 11 regioni, così distribuite

- Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto: 20;

13. <https://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/fondazioni-di-comunita/fondazioni-di-comunit.html>, ultimo accesso 20/02/2025.

14. <https://www.fondazioneconilsud.it/bando/fondazioni-di-comunita/>, ultimo accesso 20/02/2025.

- Lombardia: 15;
- Emilia-Romagna, Marche, Toscana: 8;
- Campania, Puglia, Sicilia: 9.

Nell'ambito del sistema filantropico, questi enti tendono a trasformare la logica top down, che vede da una parte un donatore con disponibilità finanziaria e dall'altra un'organizzazione che ne ha bisogno, in favore di un modello basato sul dialogo, il confronto e la creazione di partnership strategiche con coloro che supportano. Un esempio fra i tanti è quello della Fondazione di comunità di Messina-Distretto sociale evoluto¹⁵. La Fondazione conta su dieci partner tra associazioni di categoria, enti pubblici, istituti di credito e organizzazioni di cittadini (queste sono sei), e finanzia progetti e iniziative di promozione della cultura della partecipazione in chiave di responsabilità e sostenibilità (processo dei Territori socialmente responsabili-TSR®); welfare locale orientato allo sviluppo delle capacità delle comunità locali e dei cittadini; formazione delle comunità locali, sviluppo dell'economia sociale e solidale e promozione del consumo responsabile; qualità dell'offerta culturale, processi di internazionalizzazione, attrazione dei talenti creativi e sviluppo del talento locale; qualità e finalizzazione della produzione delle conoscenze e della ricerca e sviluppo. Oltre all'attività erogativa, la Fondazione interviene anche attraverso una visione innovativa e socialmente responsabile dei finanziamenti, per esempio attraverso investimenti nella produzione di energia da fonti rinnovabili e la realizzazione di impianti fotovoltaici diffusi su terreni confiscati alla mafia. Parte della produzione energetica è a beneficio delle 800 famiglie aderenti all'iniziativa, determinando un rilevante impatto socio-economico sul territorio.

15. <https://www.fondazioneconilsud.it/progetto-sostenuto/fondazione-di-comunita-di-messina-distretto-sociale-evoluto/>, ultimo accesso 20/02/2025.

XIV. I doveri di cittadinanza

Sommario: 1. I doveri fiscali; 2. L'attenzione dei media; 3. L'emergere di nuovi standard di comportamento: sostenibilità ambientale; qualità urbana; economia circolare.

Come già annotato, i doveri di cittadinanza sono standard di comportamento che i cittadini riconoscono come tali e la cui violazione comporta delle sanzioni sul piano legale e/o su quello sociale. I doveri, quindi, sono costituiti da due componenti: da una parte il riconoscimento che un certo comportamento è cogente, e dall'altra la sua pratica. Un dovere di cittadinanza è tale anche quando non viene praticato, purché sia riconosciuto come tale. La relazione tra atteggiamenti e comportamenti è, quindi, di importanza cruciale per la osservazione di questo fenomeno.

1. I doveri fiscali

Questa relazione tra atteggiamenti e comportamenti è particolarmente rilevante nel caso dei doveri fiscali. Dal punto di vista dei comportamenti, i dati a disposizione sono quelli riguardanti la evasione fiscale. Va subito detto, in proposito, che per definizione il fenomeno non può essere rilevato in modo completo (un caso simile è quello della corruzione). Per ovviare a questo problema, in seno al Ministero dell'Economia e delle finanze opera un comitato di esperti che elabora un indicatore chiamato *tax gap*. Esso rappresenta la misura dell'impatto del mancato adempimento degli obblighi di dichiarazione e versamento di imposte e contributi, da cui viene dedotta una stima della portata del mancato rispetto dei doveri fiscali. In sostanza, si tratta della stima della evasione fiscale e contributiva in Italia.

Gli ultimi dati disponibili sul *tax gap* riguardano il 2021 (Ministero dell'Economia e delle finanze, 2024b). In quell'anno l'evasione fiscale e contributiva risultava pari a 83,649 miliardi di euro, di cui circa 73,259 di mancate entrate tributarie e 10,390 di mancate entrate contributive. Le voci del *tax gap* relativo al 2021 sono visualizzate nella tabella 14.1.

Tipologia di imposta	Anno 2021
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.956
IRPEF lavoro autonomo e impresa	30.030
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	683
IRES	8.532
IVA	18.089
IRAP	4.689
Locazioni	247
Canone Rai	225
Accise sui prodotti energetici	1.753
IMU/TASI	5.055
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	73.259
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLE ACCISE E DELL'IMU	66.450
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.475
Entrate contributive carico datore di lavoro	7.915
TOTALE ENTRATE CONTRIBUTIVE	10.390
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE	83.649

Tabella 14.1 – Gap delle entrate tributarie e contributive, anno 2021, dati in milioni di euro
Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze (2024b).

Come si può notare, le maggiori voci della evasione riguardano l'Irpef per attività autonome e di impresa (30 miliardi circa), l'Iva (18 miliardi), l'Ires (8,5 miliardi). L'evasione dell'Irpef a carico dei dipendenti invece si attesta a 3,9 miliardi di euro.

Il Ministero dell'Economia e delle finanze nota che nel triennio 2019-2021 il valore del gap è calato dal 18,4% del 2019 al 15,3% del 2021. Se si prende in considerazione il periodo 2016-2021, invece, il calo è stato del 5,7%, pari a una riduzione di 23,6 miliardi di euro. Circa questi dati va però notato che l'anno 2021, riferimento di queste stime, è stato quello di maggiore incidenza della pandemia sulle attività economiche e quindi sui redditi. Di conseguenza, il sensibile calo del tax gap potrebbe essere stato dovuto anche alla speciale congiuntura economica derivante dalla pandemia.

Nella ricerca precedente era stato notato come non pagare le tasse non fosse considerato da quasi la metà del campione di cittadini intervistati in una ricerca dell'Istat del 2019 un comportamento della massima gravità (CIM, pp. 156-157). Non disponendo di un aggiornamento di quella ricerca, possono essere però utilizzate altre fonti più recenti, che danno un risultato analogo. In particolare, la edizione 2022 del Rapporto Ipsos per Comieco sul senso civico riporta i giudizi di inaccettabilità di alcuni comportamenti dati dal campione di cittadini intervistati. In una scala 1-10,

dove 1 indica la minore accettabilità e 10 quella maggiore, dichiarare al fisco meno di quello che si guadagna ottiene un punteggio di 2,7 e risulta quindi maggiormente accettabile, ad esempio, di danneggiare beni pubblici (valutazione 2,0), compiere piccoli furti (2,1), offrire bustarelle in cambio di favori (2,2), diffondere notizie in rete senza averne verificato fonti ed esattezza (2,5), assentarsi dal lavoro per malattia non essendo malati (2,6) (Ipsos, 2022b). Si conferma quindi una convergenza di comportamenti e atteggiamenti in materia di doveri fiscali, lì dove i primi appaiono legittimati dai secondi. In altre parole, risulta che non c'è un riconoscimento unanime del fatto che pagare le tasse rappresenti un dovere. Ciò non può che legittimare la pratica dell'evasione fiscale e contributiva, peraltro – va detto anche questo – in qualche modo incoraggiata da posizioni e atti di leadership politiche.

Dati di altro tipo riguardano i migranti come contribuenti. Anche su questo punto sono possibili solo stime, che vengono però compiute in modo ricorrente. La Fondazione Moressa, lavorando sulle dichiarazioni dei redditi del 2022 (relative all'anno di imposta 2021), registra un incremento del volume di redditi da loro dichiarati (64 miliardi di euro, +9,3% rispetto al 2020) e di Irpef versata, stimata a 9,6 miliardi contro i 7,7 del 2020 e i 5 del 2019. Sull'IVA e sui contributi previdenziali obbligatori, invece, non sono disponibili dati aggiornati sui versamenti. Nel 2019 essi ammontavano rispettivamente a 3,2 e 15,9 miliardi di euro (Fondazione Leone Moressa, 2022).

Secondo la stessa Fondazione, ma su dati relativi al 2020, il computo del rapporto tra entrate fiscali dei migranti e spesa pubblica ad essi rivolta dà un saldo a favore dello Stato di 1,4 miliardi di euro.

2. *L'attenzione dei media*

Il ruolo dei media in materia di affermazione dei doveri di cittadinanza è della massima importanza, proprio in chiave di rafforzamento e diffusione di atteggiamenti di riconoscimento. Per registrare il livello di attenzione dei media è stata compiuta la stessa operazione della ricerca passata. Si è cioè realizzata una indagine nell'archivio del quotidiano *la Repubblica* calcolando le occorrenze della espressione “senso civico”.

Va precisato che il senso civico è solo una parte dei doveri di cittadinanza: esso si definisce come l'insieme dei comportamenti e degli atteggiamenti che attengono al rispetto degli altri e delle regole di vita nella comunità (CIM, p. 156). Esso quindi non copre altre situazioni, come ad esempio quelle che hanno luogo nella famiglia o nella cerchia delle relazioni o nei luoghi di lavoro, dove sono in gioco importanti doveri di cittadinanza. Tut-

tavia “senso civico” rappresenta un codice comunicativo del discorso pubblico che è quanto di più vicino al tema dei doveri.

Per offrire un dato impressionistico del livello di attenzione che questa fonte ha dedicato al tema del senso civico prima, durante e dopo la emergenza pandemica, nella figura 14.1 vengono riportati i dati relativi alle occorrenze della espressione “senso civico” negli articoli comparsi nel quotidiano *la Repubblica* tra il 2019 e il 2023.

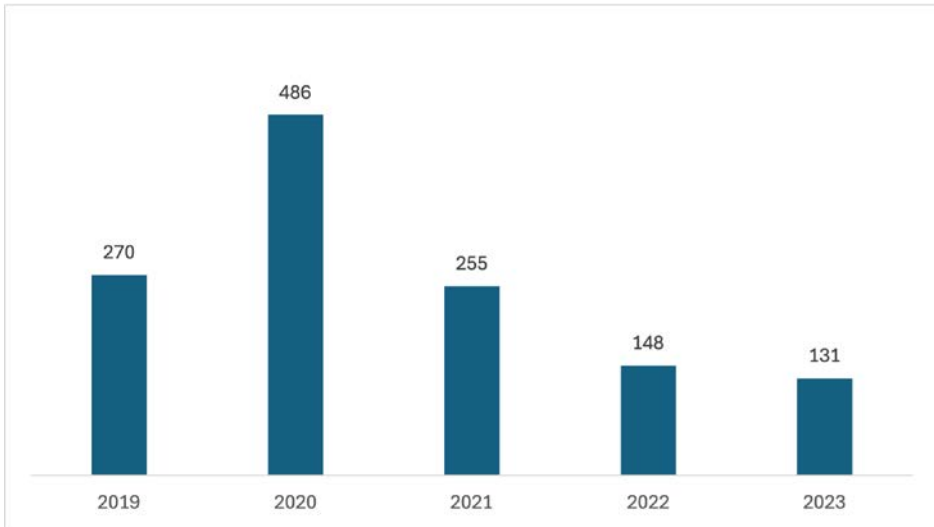


Figura 14.1 – Occorrenze della espressione “senso civico” nel quotidiano *la Repubblica*, anni 2019-2023, v.a.

Con tutti i limiti di questa operazione, emerge tuttavia come rilevante il livello di attenzione dedicato al senso civico durante il momento più critico della pandemia, così come, al contrario, il vistoso calo negli anni seguenti, anche rispetto al periodo pre-pandemico.

Applicando la stessa metodologia adottata nella ricerca precedente (CIM, p. 157) il gruppo di ricerca ha inoltre effettuato un approfondimento sugli anni 2019 e 2023, selezionando solo gli articoli maggiormente pertinenti con il fenomeno qui trattato e analizzandone l’oggetto. Dal confronto tra gli articoli relativi ai due anni emergono sostanziali differenze.

Dal punto di vista quantitativo, essi erano 227 nel 2019, mentre nel 2023 erano solo 98, cioè meno della metà. Riguardo ai temi, tra il 2019 e il 2023 gli articoli sul senso civico associato al decoro urbano sono diminuiti drasticamente (da 69 a 12 articoli). Analoga riduzione ha avuto luogo per quanto riguarda la legalità (da 78 a 33 articoli). Il tema generale del senso civico, invece, ha conosciuto un notevole aumento relativo, passando dal 19,8% al 48,9% del totale degli articoli selezionati.

Uno degli aspetti più rilevanti è il fatto che gli articoli che riportano esperienze e iniziative volte ad accrescere o a stimolare il senso civico si confermano riguardare circa un terzo di tutti gli articoli (28,6%, mentre nel 2019 erano il 26,9%). Pur nell'evidente calo del livello di attenzione per il tema, cioè, è stato mantenuto un orientamento a valorizzare attività di sensibilizzazione e pratiche volte a rafforzare, diffondere o insegnare la pratica del senso civico. Questo dato di fatto introduce il terzo fenomeno oggetto di questa sezione, vale a dire il farsi strada di nuovi standard di comportamento.

3. L'emergere di nuovi standard di comportamento

Come è stato già ricordato, la osservazione della realtà suggerisce che nuovi doveri di cittadinanza si formano attraverso un processo complesso, nel quale sono all'opera una molteplicità di attori pubblici, sociali, civici e privati. Essi operano attraverso strategie di informazione, orientamento e motivazione; di facilitazione, di incentivo e di creazione di opportunità; di prescrizione e di adozione di misure organizzative; di attivazione degli stessi cittadini (cfr. CIM, p. 158). I fenomeni che vengono messi a fuoco qui possono essere considerati esempi di questo tipo di processi. Essi possono essere colti in atteggiamenti e in comportamenti dei cittadini, che nel periodo preso in esame mostrano un deciso incremento, salvo eccezioni. Come è stato già sottolineato, i comportamenti possono non essere necessariamente coerenti con gli atteggiamenti, ma quello che è essenziale è il riconoscimento del fatto che certi comportamenti costituiscono degli standard e la loro anche se parziale messa in pratica.

3.1. Sostenibilità ambientale

Per quanto riguarda la sostenibilità ambientale, si può registrare che dalla indagine di Eurobarometro del 2022 risultava che il 76% dei cittadini italiani ritenevano di doversi personalmente impegnare di più per contribuire alla transizione verde e alla lotta ai cambiamenti climatici, indipendentemente da ciò che fanno gli altri (European Commission, 2022b).

Dalla indagine condotta nel 2024 da Eures e da organizzazioni di consumatori sulla economia circolare e i consumi sostenibili risulta che il 78,4% degli intervistati ritiene che i temi connessi alla sostenibilità ambientale rappresentino una reale emergenza per il pianeta, il 12,6% un insieme di problemi reali ma non una vera e propria emergenza e solo il 7,5% effetti di cambiamenti naturali che ci sono sempre stati. L'87,8% afferma che il

comportamento umano è totalmente o prevalentemente responsabile del cambiamento climatico e dei problemi ad esso connessi (Adoc *et al.*, 2024).

Questi atteggiamenti si riflettono anche sul tema degli investimenti sostenibili, studiati in una indagine della CONSOB del 2022, secondo la quale il 41% degli intervistati si dichiara molto o abbastanza interessato a questo tipo di investimenti, mentre il 23% non li conosce (CONSOB, 2022).

Per un confronto tra gli atteggiamenti prevalenti nel 2019 e nel 2022 sono disponibili dati Istat, visualizzati nella tabella 14.2.

	2019	2022
Cambiamenti climatici	55,7	56,7
Inquinamento dell'aria	53,7	50,3
Produzione e smaltimento dei rifiuti	47,1	40,0
Inquinamento di fiumi, mar	41,8	38,1
Effetto serra, buco nell'ozono	40,0	37,5
Catastrofi provocate dall'uom	25,0	25,9
Esaurimento delle risorse naturali (acqua, minerali, petrolio, ecc.)	19,4	25,7
Estinzione di alcune specie animali/vegetali	22,2	23,9
Dissesto idrogeologico (terremoti, alluvioni, ecc.)	24,3	22,4
Distruzione delle foreste	18,2	21,9
Inquinamento del suolo	25,1	21,5
Rovina del paesaggio (eccessiva costruzione di edifici)	12,4	11,8
Inquinamento elettromagnetico	12,5	10,8

Tabella 14.2 – Problemi ambientali che preoccupano maggiormente, confronto 2019-2022, %
Fonte: Istat, AVQ (2019; 2022).

Come si può vedere, tra prima e dopo la pandemia appare un generale calo di attenzione e preoccupazione per le questioni ambientali, del resto comune ai Paesi europei. Ciò però non riguarda i cambiamenti climatici (+1%), le catastrofi provocate dall'uomo (+0,9%), l'esaurimento delle risorse (+6,3%), la estinzione di specie animali e vegetali (+1,6%), la distruzione delle foreste (+3,9%).

Per quanto concerne i comportamenti, i dati che provengono da Eurostat registrano al contrario un incremento dell'impegno dei cittadini per il contrasto del cambiamento climatico rispetto al periodo precedente alla pandemia, come mostrato dalla tabella 14.3.

	2017	2019	2021	2023	Scarto 2023-2017
EU27/28	49	60	64	63	+14
Italia	34	52	48	52	+18

Tabella 14.3 – Cittadini che hanno intrapreso azioni personali per contrastare il cambiamento climatico negli ultimi sei mesi, %

Fonte: Elaborazione da European Commission (2017; 2019; 2021; 2023b).

In quali comportamenti si concretizzano queste azioni? La tabella 14.4 mette in evidenza alcuni di essi, praticati abitualmente dai cittadini in Italia.

Comportamenti	2019	2022
Fare attenzione a non sprecare energia elettrica	67,0	69,9
Fare attenzione a non sprecare l'acqua	64,7	67,6
Acquistare alimenti e prodotti locali	21,9	22,6
Utilizzare prodotti usa e getta	21,2	19,7
Acquistare alimenti e prodotti biologici	12,6	13,7

Tabella 14.4 – Cittadini che adottano abitualmente i seguenti comportamenti, %

Fonte: Istat, AVQ (2019; 2022).

È da notare, oltre al consolidamento di comportamenti individuali che concorrono alla sostenibilità ambientale, il fatto che l'unico comportamento che conosce una flessione è quello dell'utilizzo di prodotti usa e getta; il che conferma la tendenza a praticare comportamenti sostenibili.

Con particolare riferimento agli sprechi alimentari, uno dei fattori correlati alla sostenibilità ambientale e che più di altri investono la vita quotidiana delle famiglie, sono disponibili informazioni che vengono dalla ricerca promossa dalle associazioni di consumatori (Adoc *et al.*, 2024).

Gli intervistati nella indagine affermano che i loro nuclei familiari attuano *sempre* i seguenti comportamenti:

- Conservare in maniera attenta e corretta gli alimenti; 51,3% delle famiglie;
- Utilizzare gli avanzi per preparare altri piatti (come zuppe, frittate, ecc.): 41,4%;
- Acquistare preferibilmente prodotti di stagione: 32,1%;
- Acquistare quantità di cibo necessarie al consumo giornaliero: 30%;
- Acquistare prodotti a km0: 18,7%;
- Donare cibo in eccesso a familiari, amici, vicini, persone bisognose: 11,2%;
- Acquistare prodotti “etici” e “sostenibili” (mercato equo e solidale, ecc.): 9,9%.

Purtroppo, non sono disponibili confronti con gli anni passati per verificare il processo di diffusione di atteggiamenti e comportamenti connessi alla sostenibilità ambientale. Tuttavia, i dati qui presentati appaiono pertinenti.

Quanto allo spreco di beni alimentari, in quanto scaduti o deperiti, secondo l'Osservatorio Waste Watcher su cibo e sostenibilità, la quantità percepita di cibo sprecato settimanalmente dalle famiglie era pari a 600 grammi nel 2019, 595 grammi nel 2022, 524 nel 2023, 566 nel 2024. Sono i dati presentati nella Giornata nazionale di prevenzione dello spreco alimentare

(Osservatorio internazionale Waste Watcher, 2025). Secondo i dati dell'Osservatorio, nel 2019 il 77% degli intervistati buttava avanzi di cibo meno di una volta a settimana (il 48% meno di una volta al mese), mentre nel 2023 la percentuale era del 76% (55% non gettavano “quasi mai”).

Un altro tipo di comportamento rilevante ai fini della sostenibilità ambientale è quello del consumo critico con riferimento al packaging intelligente, al packaging sostenibile e alla *shrinkflation* (riduzione della quantità di prodotto all'interno delle confezioni a prezzo invariato).

Dalla già citata ricerca promossa dalle associazioni di consumatori risulta che i seguenti comportamenti sono tenuti *sempre* dai nuclei familiari oggetto della indagine:

- Scegliere le confezioni con il miglior rapporto tra quantità di prodotto e imballaggio: 12,5% delle famiglie;
- Scegliere prodotti con imballaggi “intelligenti” (che informano sullo stato di conservazione del prodotto e aiutano a sprecare meno cibo): 12,4%;
- Scegliere prodotti con imballaggi con etichette informative sulla sostenibilità del prodotto: 9,8%;
- Scegliere le sigle/gli esercizi commerciali più attenti alla sostenibilità dei prodotti; 8,4%;
- Scegliere prodotti con marchio Ecolabel UE, ovvero con imballaggi a ridotto impatto ambientale certificato: 7,9%

Naturalmente le pratiche di consumo critico relative agli imballaggi sono più complesse e richiedono maggiore informazione di quelle riguardanti l'acquisto e il consumo di prodotti. Tuttavia, anche in questo caso va registrato che, anche se per una minoranza di famiglie, la sensibilità verso la sostenibilità ambientale si traduce in comportamenti.

3.2. *Qualità urbana*

Per quanto riguarda gli standard di comportamento relativi alla qualità urbana, si è scelto di focalizzarsi su due fenomeni: la gestione dei rifiuti e la mobilità.

Circa la *gestione dei rifiuti*, nella dimensione degli atteggiamenti si può menzionare ancora la ricerca promossa nel 2024 dalle associazioni di consumatori, dalla quale emerge che l'83,3% degli intervistati dichiara che il livello di attenzione e sensibilità del proprio nucleo familiare verso il corretto conferimento e gestione dei rifiuti (riduzione, raccolta differenziata, avvio al riciclo) è molto o abbastanza elevato (Adoc *et al.*, 2024).

Nella dimensione dei comportamenti, i dati generali sulla raccolta differenziata dei rifiuti urbani sono sintetizzati nella tabella 14.5

	NO	NE	CE	SUD	ISOLE	ITALIA
2018	65,8	70,0	54,1	49,7	38,8	58,1
2019	67,6	72,0	58,1	52,3	47,2	61,3
2020	68,7	73,3	59,2	55,1	50,3	63,0
2021	69,1	73,3	60,4	56,5	54,0	64,0
2022	69,7	74,3	61,5	57,5	57,5	65,2
Scarto 2022-2018	+3,9	+4,3	+7,4	+7,8	+18,7	+7,1

Tabella 14.5 – Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani,

Fonte: <https://www.istat.it/sistema-informativo-6/banca-dati-territoriale-per-le-politiche-di-sviluppo/>, ultimo accesso 20/10/2024.

Con riferimento al periodo 2018-2022, si può notare un costante incremento della percentuale di rifiuti raccolti in modo differenziato, in generale in Italia e in tutte le aree geografiche, ma soprattutto in quelle che erano in maggiore ritardo.

Tornando alle famiglie e ai loro comportamenti, nella figura 14.2 si possono osservare le percentuali di nuclei familiari che adottano *sempre* diversi comportamenti connessi alla riduzione e al corretto conferimento dei rifiuti



Figura 14.2 – Nuclei familiari che adottano sempre comportamenti connessi alla riduzione e al corretto conferimento dei rifiuti,

Fonte: Adoc et al. (2024).

A quanto pare, quindi, le pratiche di concorso all'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti si stanno decisamente diffondendo. Esse sono comunque rilevanti in quanto richiedono necessariamente un impegno concreto dei cittadini, cioè un "lavoro" che è parte integrante del sistema di raccolta. Minore diffusione sembrano avere altre pratiche, che consistono nella riduzione della produzione di rifiuti o l'occuparsi del loro recupero e riutilizzo. Più avanti, a proposito dei doveri civici connessi alla economia circolare, si parlerà di questo.

Per quanto riguarda l'altro fenomeno preso in considerazione, quello della *mobilità urbana*, nella dimensione degli atteggiamenti si può registrare che secondo il 50,1% degli intervistati nella ricerca promossa dalle associazioni di consumatori il livello di attenzione e sensibilità della propria famiglia verso le tematiche connesse alla mobilità sostenibile (riduzione degli spostamenti, utilizzo di veicoli a basso impatto, bici e veicoli elettrici, utilizzo del trasporto pubblico) è molto o abbastanza elevato, mentre per il 46,1% è poco o per niente elevato (Adoc *et al.*, 2024).

A riprova di questa minore sensibilità in confronto a quella riguardante la riduzione dei rifiuti, si possono citare i dati percentuali relativi alle risposte degli intervistati sul fatto che la propria famiglia adotta *sempre* diversi comportamenti connessi alla mobilità sostenibile. In particolare,

- Spostarsi a piedi laddove possibile nel 32,6% dei casi;
- Adottare uno stile di guida efficiente, nel 20,6% dei casi
- Ridurre gli spostamenti (nella scelta della scuola, dell'attività sportiva, dei servizi commerciali), nel 14,4% dei casi;
- Utilizzare mezzi di trasporto pubblico, nell'11,4% dei casi;
- Utilizzare auto e motoveicoli a basse emissioni, elettrici, ibridi, ecc., nel 9,5% dei casi;
- Utilizzare biciclette o monopattini elettrici, nel 4,2% dei casi;
- Utilizzare forme di car pooling, car sharing, mix di automobili e trasporto pubblico o di automobile, bicicletta o monopattino, nel 3,6% dei casi (Adoc *et al.*, 2024).

Dati più generali sembrano confermare questo impatto relativo degli standard di comportamento connessi alla mobilità sostenibile. È il caso di quelli che riguardano il numero di autovetture per mille abitanti, dove l'Italia conferma un consolidato primato europeo. È ciò che si può evincere dalla tabella 14.6.

	2018	2019	2020	2021	2022	Scarto 2022-2018
Italia	652	663	671	675	684	+32
Germania	567	574	580	583	585	+18
Francia	569	571	569	572	571	+2
Unione Europea	539	548	554	560	560	+21
Spagna	539	546	549	554	560	+21
Portogallo	514	530	540	544	556	+42
Norvegia	516	522	544	554	553	+37
Grecia	493	504	514	536	543	+50
Belgio	511	511	510	510	508	-3
Olanda	489	499	503	502	504	+15
Danimarca	447	455	466	475	474	+27
Svezia	476	473	476	477	473	-3

Tabella 14.6 – Autovetture ogni mille abitanti, valori assoluti, anni 2018-2022 e scarto 2022-2018
Fonte: elaborazioni Adoc *et al.* (2024).

Ad eccezione di Belgio e Svezia, in nessun altro dei Paesi europei presi a campione tra il 2018 e il 2022 vi è stata una diminuzione del numero di autovetture, ma, al contrario, un sensibile aumento (salvo nel caso della Francia). In Italia, tuttavia, l'incremento del numero di autovetture rispetto al periodo pre-pandemico è stato particolarmente significativo, e nel 2022 il nostro Paese aveva 100 autovetture ogni mille abitanti in più della Germania, seconda in graduatoria.

Naturalmente i comportamenti relativi alla mobilità sostenibile risentono della offerta di servizi di trasporto pubblico e di altre condizioni materiali: non è un caso che il più alto numero di autovetture e motocicli per 1.000 abitanti risulti essere quello dei comuni capoluogo (687) e quello del Mezzogiorno (672)¹. Si deve inoltre tenere conto del fatto che la emergenza pandemica ha disincentivato – per ragioni di sicurezza sanitaria – l'uso dei mezzi pubblici, nel contesto di una generale riduzione della offerta di trasporto pubblico.

In coerenza con questo dato, tra il 2018 e il 2022 è aumentata la percentuale di lavoratori che si recano nel luogo di lavoro utilizzando solo mezzi privati, come mostrato dalla tabella 14.7.

	2018	2022	Scarto 2022-2018
Nord	69,9	75,6	+5,7
Centro	71,0	75,0	+4,0
Mezzogiorno	73,3	77,5	+4,2
Italia	71,0	76,0	+5,0

Tabella 14.7 – Occupati che si recano abitualmente sul luogo di lavoro solo con mezzi privati, anni 2018-2022 e scarto 2022-2018, %

Fonte: elaborazioni Adoc et al. (2024).

In sostanza, la grande maggioranza delle persone utilizza mezzi privati per recarsi al lavoro, con un aumento significativo nel 2022 rispetto al 2018. Quanto pesi a questo riguardo la diminuzione dell'offerta e quanto un cambiamento di atteggiamenti e comportamenti da parte dei cittadini, è difficile dire. In ogni caso, a differenza di altri standard di comportamento trattati in questa sezione, non si può registrare il farsi strada del senso di un nuovo dovere di cittadinanza.

3.3. Economia circolare

Affittare, condividere o prendere in leasing un bene; acquistare beni usati, riparati o rigenerati; fare scelte di acquisto che privilegino la qualità; utilizzare un bene più a lungo; avere attenzione per pulizia, riparazione e

1. https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/12/MOBILITA-URBANA_PARCO_VEICOLARE_2023.xlsx, ultimo accesso 10/05/2025.

migliorie; donare, vendere o condividere un bene non più utilizzato; procedere a riparazione, rigenerazione, riuso, smaltimento, donazione, vendita o riciclo di un bene non più utilizzato. È di questo, in sostanza, a cui ci si riferisce quando si parla di economia circolare.

Nella edizione 2023 del rapporto sull'economia circolare curata da Ipsos (Circular Economy Network, 2023) non vengono registrati atteggiamenti, ma propensioni, che possono essere considerate una proxy degli atteggiamenti verso gli standard di comportamento relativi alla economia circolare. Secondo questo rapporto, benché sulle scelte relative alla economia circolare pesino pregiudizi riguardanti, ad esempio, l'affidabilità e la durata di prodotti rigenerati o ricondizionati, sette italiani su dieci ritengono che questo tipo di prodotti apporti benefici ambientali in termini di consumo di risorse e di produzione di rifiuti, l'82% intende acquistare in futuro un prodotto usato, il 64% noleggiare un prodotto, il 52% ricorrere allo sharing e il 55% al leasing. Noleggio, sharing e leasing sono visti come particolarmente adatti per moto e auto, mentre l'usato per abbigliamento e accessori e l'usato rigenerato per prodotti tecnologici lo sono di meno.

Quanto ai comportamenti, dalla stessa ricerca emerge che lo sviluppo di comportamenti connessi alla economia circolare hanno per ora un impatto relativo. Se infatti si esclude l'acquisto di un prodotto usato di più largo consumo, che ha coinvolto il 45% del campione della ricerca, altre forme e servizi hanno avuto minore diffusione: noleggio 25%, sharing 15%, leasing 15%.

Per quanto riguarda le scelte di acquisto dei consumatori, le principali tra quelle che vengono maggiormente praticate ci sono:

- Fare considerazioni di medio e lungo termine sulla durata del prodotto (35% del campione);
- Preferenza per l'acquisto di prodotti facilmente riparabili (35%);
- Preferenza per prodotti facilmente riciclabili (29%);
- Preferenza per prodotti più ecologici o sostenibili (28%);
- Preferenza per prodotti realizzati con materiali riciclati (25%);
- Preferenza per prodotti che siano riutilizzabili (24%).

Se un prodotto cessa di funzionare, la opzione principale a cui si ricorre è quella della riparazione: essa è perseguita dal 39% degli intervistati per i prodotti tech, dal 33% per i piccoli elettrodomestici, dal 43% per i grandi elettrodomestici, dal 27% per abbigliamento e accessori, dal 50% per auto e moto, dal 33% per beni di arredamento, dal 41% per biciclette e monopattini.

Quali sono le azioni compiute con maggiore frequenza dai cittadini per dare una seconda vita ai propri beni? La figura 14.3 li sintetizza

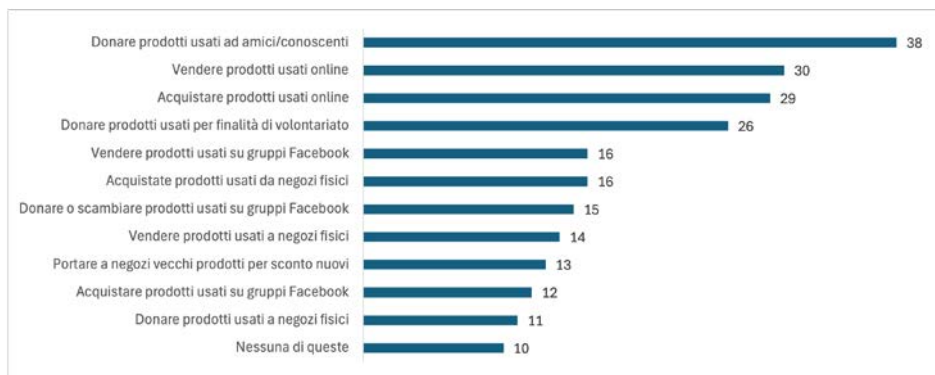


Figura 14.3 – Azioni dei consumatori per dare una seconda vita ai prodotti, %

Fonte: *Circular economy network* (2023).

Anche come pratica, dunque, l'economia circolare sembra avere assunto un posto di rilievo tra quei comportamenti che – nel contesto di questa ricerca – si possono definire nuovi doveri civici in corso di formazione.

Per riassumere

Il diritto alla salute e quello alla istruzione sono stati al centro della emergenza pandemica, seppure in modo diverso (*capitolo 9*). Sul diritto alla salute, dalle segnalazioni raccolte annualmente da Cittadinanzattiva emerge che nel 2023 la maggiore criticità segnalata dai cittadini (un terzo del totale) riguarda l'accesso alle prestazioni, mentre la situazione critica che ha avuto il maggiore incremento rispetto al 2018 è quella delle cure primarie. Assistenza ospedaliera e assistenza territoriale sono egualmente segnalate dai cittadini come criticità. Al contrario, le riduzioni più significative del numero delle segnalazioni rispetto al 2018 riguardano l'accesso alle informazioni e alla documentazione, la sicurezza delle cure e l'assistenza farmaceutica.

Difficoltà di accesso alle prestazioni significa, in quasi la metà dei casi, liste di attesa. I problemi segnalati sono molti, dalla impossibilità di prenotare al fatto che il medico della prima visita non programma quella successiva al mancato rispetto del codice di priorità della ricetta. Tra i fenomeni connessi a questa situazione vi sono i ricoveri in mobilità, quasi 670mila nel 2023, in crescita rispetto alla fase di emergenza pandemica ma in diminuzione rispetto al 2019, e soprattutto la rinuncia alle cure, che secondo l'Istat ha riguardato nel 2023 4,5 milioni di persone, soprattutto anziani, donne e minori.

Un altro fenomeno rilevante è l'incremento della spesa privata. Rispetto al 2019 è aumentata sia la percentuale di persone che paga in proprio visite specialistiche (oggi più di quattro su 10) e accertamenti diagnostici (quasi 28%), per un livello di spesa stimato per il 2023 a più di 40 miliardi di euro soprattutto per dentisti, farmaci, apparecchi terapeutici e assistenza a lungo termine. Soldi si spendono anche per l'attività professionale intramuraria, che riguarda quasi 4 medici del Servizio sanitario nazionale su 10, con quasi 5 milioni di prestazioni nel 2022, anche se in lieve diminuzione rispetto a quelle pubbliche.

La medicina preventiva è uno dei settori in cui gli effetti della emergenza pandemica sono stati particolarmente significativi. Ciò riguarda in particolare gli screening per i tumori, che si sono ridotti e allungati nei tempi specialmente al Nord, mentre alcune regioni del Mezzogiorno continuano ad avere notevoli divari. Ad onta delle rappresentazioni mediatiche prodotte durante e dopo la pandemia, i cittadini hanno continuato a vaccinarsi o lo hanno fatto di più, ad esempio contro l'influenza, mentre le vaccinazioni dell'età pediatrica e dell'adolescenza hanno conosciuto un incremento rispetto al 2019. Anche la medicina territoriale, in attesa che i progetti del PNRR si trasformino in cose, presenta importanti criticità,

soprattutto per il rapporto tra ospedale e territorio e più per la guardia medica che non per i medici di famiglia e i pediatri di libera scelta.

Le malattie croniche investono un'ampia fascia della popolazione, specialmente di età avanzata (più della metà degli over 65). Esse spesso conducono al fenomeno della policronicità. Ritardi nella diagnosi (in un quarto dei casi dopo dieci anni), costi elevati per visite specialistiche private o intramurarie, esami diagnostici e spesa per farmaci necessari ma non coperti dal Servizio sanitario, nonché per spostamenti per le cure emergono come i problemi principali.

Nel contesto della digitalizzazione, anche quella delle cure ha visto un notevole incremento a partire dalla emergenza pandemica. Televisita e telemonitoraggio si stanno diffondendo come pratiche comuni. Anche l'accesso alla documentazione sanitaria via Internet sta crescendo: nel 2024 poco meno di cinque milioni di cittadini ha utilizzato il fascicolo sanitario elettronico e otto su 10 hanno ottenuto ricette, scaricato certificati e ritirato referti. Inoltre, si sta diffondendo il ricorso alla medicina online, dove il medico è spesso sostituito dall'intelligenza artificiale e con l'utilizzo di farmaci per automedicazione, con tutti i rischi che ciò comporta.

Un altro dei grandi diritti di cittadinanza è quello alla istruzione. Il numero di persone che hanno un titolo di studio secondario superiore continua a crescere, anche se il livello resta più basso della media europea, specialmente nel Mezzogiorno. Anche per effetto del calo demografico le iscrizioni alla scuola primaria e alla secondaria di secondo grado sono diminuite, mentre sono aumentate quelle ai percorsi di istruzione e formazione di secondo grado e alle università. Il numero di diplomati nel 2022-23 è cresciuto di quasi 40mila unità, mentre quello dei laureati è diminuito di circa 9mila, come presumibile effetto della situazione innescata dalla pandemia per due anni. Continua a diminuire la percentuale di studenti che hanno abbandonato gli studi prima del diploma (nel 2022 sono l'11,5%) e, in misura molto minore, dei NEET, giovani che non lavorano e non studiano. È inoltre aumentata la percentuale di persone con gravi limitazioni che hanno ottenuto un diploma o una laurea: ora sono quasi un terzo delle persone con gravi disabilità.

I test Invalsi, che verificano il grado di apprendimento, confermano che per l'italiano e la matematica la pandemia ha comportato un notevole calo di competenze degli studenti tra il 2019 e il 2021, calo che non ha avuto una ripresa dopo la pandemia. A questa situazione estremamente critica mirano a rispondere iniziative di tutoring promosse da organizzazioni private e sociali. Al contrario, le competenze in inglese (letto e ascoltato) sono continuate a migliorare, collocandosi molto al di sopra di italiano e matematica.

Per quanto riguarda la didattica a distanza, alla quale era stato fatto ricorso, benché impreparati, durante la emergenza pandemica, nelle scuole si è tornati alla didattica in presenza, mentre nelle università sono proseguite attività a distanza o in didattica mista. L'unico dato disponibile al riguardo è il boom delle università telematiche: circa 16.300 immatricolati nel 2019-20, oltre 26mila nel 2022-23.

Quanto ai fattori strutturali e organizzativi, non meno importanti, è aperta la questione dell'edilizia scolastica, monitorata da anni da Cittadinanzattiva, che nel suo ultimo rapporto ha censito 69 crolli nelle scuole tra settembre 2023 e settembre 2024. Più della metà degli oltre 40mila edifici scolastici manca di agibilità e di certificazione della prevenzione incendi, poco meno sono quelli privi di collaudo statico. Tuttavia, aumentano gli interventi di messa in sicurezza anche segnalati dai docenti e nell'ultima edizione del Premio dedicato alle buone pratiche sulla sicurezza e la salute a scuola sono stati proposti 95 progetti realizzati.

I 360mila studenti con disabilità si devono confrontare con le barriere presenti negli edifici scolastici. Mentre è aumentata la percentuale di scuole accessibili (da 32 a 40%), all'interno delle scuole diminuisce la presenza di supporti per gli studenti con disabilità: ascensori adeguati, servoscala interno, bagni, scale e porte a norma.

Di condizioni strutturali non adeguate soffrono, nelle università, soprattutto gli studenti fuorisede (più di 660mila nel 2022), i quali si stima che spendano ogni anno quasi il doppio (17.500 euro circa) dei loro colleghi che risiedono nelle città sedi universitarie. I costi dell'alloggio costituiscono la voce più rilevante. Per mancanza di posti negli studentati la gran parte dei fuorisede deve ricorrere al mercato privato, con canoni di affitto per una stanza di 30 mq superiori ai 500 euro a Milano e a Roma. Come nel 2019 circa due terzi degli studenti va a scuola o all'università a piedi o con un mezzo pubblico.

Altri diritti, a loro modo non meno rilevanti, riguardano la mobilità, l'ambiente urbano e l'accesso alla cultura (*capitolo 10*). La mobilità dopo la pandemia ha registrato un generale decremento: numero degli spostamenti, numero delle persone che si muovono, tempo dedicato, distanza media, quantità di chilometri percorsi. Il tasso di mobilità è sceso dall'85,3% del 2019 all'81,8% del 2023. Nel 2024 gli spostamenti della popolazione residente sono stati in media 92 milioni al giorno. Nel trasporto pubblico locale si sono accorciati i tempi di attesa ed è diminuita la percentuale di utenti che si trovano a fare due o più cambi di mezzo nello stesso viaggio. Il numero di taxi è rimasto più o meno lo stesso (28.600 licenze circa), mentre gli NCC sono più di 127mila. L'utilizzo di Uber è molto aumentato. I servizi di car sharing sono in aumento, così come i mezzi di trasporto di

micromobilità e le piste ciclabili, anche nel Mezzogiorno. Sono diminuiti invece sia il numero di treni regionali, sia quello dei loro utenti, anche se in quest'ultimo caso c'è stata una ripresa rispetto al periodo pandemico, così come è avvenuto per i pullman. Per i treni ad alta velocità e gli Intercity c'è stata invece una ripresa, anche se esiste un divario tra la domanda dei passeggeri e l'offerta di servizi. Il trasporto aereo e quello via mare dopo la pandemia hanno superato i livelli precedenti.

La quantità di verde urbano è oggi pari a 573 kmq, pari al 2,9% del territorio dei comuni, più o meno il medesimo del 2012, però solo il 60% delle aree verdi è aperto al pubblico. L'inquinamento atmosferico ha conosciuto miglioramenti, anche se la qualità dell'aria percepita dai cittadini continua ad essere problematica: più di 4 famiglie su 10 percepiscono come inquinata l'aria della zona in cui risiedono. Si conferma la tendenza di lungo periodo all'aumento delle auto private in rapporto agli abitanti e nello stesso tempo alla diminuzione del loro potenziale inquinante. I valori più alti si registrano nel Mezzogiorno, in una presumibile relazione con le carenze dei servizi di trasporto pubblico. La produzione di rifiuti urbani ha conosciuto una diminuzione (nel 2022 494 kg per abitante) e la raccolta differenziata un aumento, in entrambi i casi di lieve entità, con i maggiori incrementi in diverse città del Mezzogiorno. Le perdite idriche hanno conosciuto una generale, lieve diminuzione e i capoluoghi delle città metropolitane presentano una situazione migliore degli altri capoluoghi, ma in più di un capoluogo su tre vi sono perdite che superano il 45% e in 4 su 10 la situazione è peggiorata nel 2022 rispetto al 2020.

Quanto all'accesso alla cultura, musei, gallerie d'arte, parchi archeologici e complessi monumentali sono oggi 4.416, presenti in maggioranza al Centro. Nel 2022 essi sono stati visitati da quasi 108 milioni di persone, un numero ancora inferiore a quello del 2019 ma enormemente più alto rispetto agli anni della emergenza pandemica. La loro accessibilità e fruibilità per persone con disabilità ha avuto una diminuzione salvo che al Centro e al Sud. Anche la partecipazione culturale (visita o presenza in siti archeologici e monumentali, a musei e mostre, a concerti di musica, a teatro, al cinema) ha avuto una decisa ripresa rispetto al periodo pandemico (il 35,2% delle persone ha svolto questo tipo di attività), tornando ai livelli del 2019 o superandoli. La lettura di quotidiani risulta nel 2023 inferiore agli anni precedenti, mentre la lettura di libri (da uno a tre in un anno) è con essi comparabile. Dopo la emergenza si è rovesciato il rapporto tra maschi e femmine: i primi ora leggono meno delle seconde (41,3% contro 47%). I lettori più impegnati (4 o più libri l'anno) sono invece lievemente cresciuti anche rispetto al 2019 (22,6% oggi). L'uso di TV e radio è leggermente diminuito rispetto al 2019, ma resta il fatto che l'88,6% delle

persone vede la televisione e il 58,6% ascolta la radio. Sull'impulso alla partecipazione culturale (conoscenza dei luoghi rilevanti del proprio territorio, messa a disposizione delle biblioteche scolastiche di libri) sono state promosse importanti iniziative da parte di enti privati e sociali.

I diritti attribuiti ai cittadini non sono scritti sulla pietra ma hanno una natura processuale. Può accadere che quelli acquisiti vengano messi in discussione ma anche che altri prendano piede e ricevano una sanzione (*capitolo 11*). Tra i nuovi diritti riconosciuti vi sono quelli relativi all'ambiente digitale. Essi sono connessi al progressivo superamento dei divari digitali, che pure permangono, e alla offerta sempre più diffusa e accessibile della rete di Internet. C'è però chi resta indietro, come le persone con disabilità (solo 4 su 10 utilizzano la rete) anche se c'è stato un forte incremento e malgrado l'attenzione del mercato: nel 2024 sono disponibili 75 app per smartphone specificamente dedicate ai portatori di diverse disabilità. Anche la identità digitale (SPID e CIE) e la posta certificata (PEC) hanno avuto un massiccio incremento dal 2019: nel 2023 gli SPID sono quasi 37 milioni e le caselle di posta 16 milioni, benché più di 22 milioni di cittadini nel 2022 non abbiano utilizzato siti web o applicazioni della pubblica amministrazione. In questo contesto sono stati formalizzati diritti digitali dei cittadini, ma solo con riguardo al rapporto con le istituzioni: accesso ai procedimenti, uso dei servizi, identità digitale, pagamenti elettronici, comunicazione informatica, ricorso al difensore civico digitale, partecipazione democratica elettronica.

Il diritto al suicidio medicalmente assistito è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale nel 2019. Nella sentenza, che dichiara legittimo questo atto a precise condizioni, era contenuto anche un invito al Parlamento a legiferare in materia entro un anno, ma per ora una proposta di legge è stata approvata solo dalla Camera. Intanto iniziative civiche (alle quali si deve la stessa sentenza della Consulta) hanno chiesto e ottenuto l'applicazione della sentenza: si tratta dei casi di "Mario" e "Anna". Nelle more di una legge nazionale, anche alcune Regioni hanno legiferato in materia. Secondo recenti sondaggi, tre italiani su quattro sono favorevoli al suicidio medicalmente assistito.

I diritti operativi, cioè le prerogative dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, esistono spesso da tempo, ma non c'era un loro preciso catalogo fino a che il nostro gruppo di ricerca lo ha elaborato, individuando diritti generali o comuni, individuali e collettivi. Uno degli strumenti per attivare questi diritti, in particolare quelli riguardanti le informazioni, è l'accesso civico, potenziato con una legge del 2016. Consultando i registri che anche i ministeri sono tenuti ad avere, risulta che rispetto al 2019 le domande di accesso sono raddoppiate. I problemi,

però, non mancano. Secondo Cittadinanzattiva, che tra il 2013 e il 2025 ha inoltrato quasi 22mila domande di accesso, vi sono problemi e ostacoli che riguardano sia il rifiuto di fornire le informazioni per ragioni non previste dalla legge, sia, quando la domanda è accolta, la fornitura di dati parziali, disomogenei e non in formato open, facendo ricadere sui cittadini l'onere di renderli leggibili: se una organizzazione può farlo, un cittadino da solo no.

I diritti umani hanno una duplice relazione con la cittadinanza: da una parte essi costituiscono parte del catalogo dei diritti di cui sono titolari i cittadini; dall'altra è responsabilità della comunità civica e delle sue istituzioni garantirli per chiunque, che sia cittadino in senso legale oppure no (*capitolo 12*). Il caso dei richiedenti protezione internazionale è certamente quello che riceve la maggiore attenzione mediatica e politica. Rispetto al 2019, nel 2024 il numero di migranti giunti in Italia attraverso le rotte mediterranee è quintuplicato, malgrado la drastica diminuzione rispetto al 2023 (da 157mila a 58mila circa). I richiedenti asilo sono accolti in un sistema di procedure che, per la loro concezione o per la loro gestione amministrativa, costituiscono spesso tutt'altro che una garanzia di rispetto dei diritti umani. L'esito delle oltre 130mila domande di asilo avanzate nel 2023 è stato quello di un diniego nella metà dei casi. I rimpatri di coloro a cui l'asilo non è stato concesso, però, nel 2022 sono stati solo il 10% di quelli disposti. Il sistema di accoglienza prevede attività di primo soccorso, prima accoglienza (72mila persone nel 2023) e seconda accoglienza (38.700). Sul primo soccorso e la prima accoglienza le informazioni sono estremamente carenti, malgrado l'impegno di soggetti sociali e civici per ottenerle; la seconda accoglienza, invece, pur al di sotto delle necessità, mostra che percorsi di inclusione sono possibili e produttivi. Un caso specifico è quello dei minori stranieri non accompagnati, più di 18.600 presenti nel 2024 (triplicati rispetto al 2019), supportati anche da tutori volontari (più di 3.700 nel 2022). Tuttavia vengono rilevati difficoltà e ostacoli, uno degli effetti dei quali è l'allontanamento volontario dei minori, che nel 2023 ha riguardato più di 10mila persone.

Rom e Sinti costituiscono un gruppo sociale il quale, benché non riconosciuto come tale, ha una presenza rilevante e problematica, nel nostro Paese come altrove. I dati disponibili sono largamente carenti. Si stima che Rom e Sinti siano tra i 120 e i 150mila, in maggioranza cittadini italiani o comunitari. Negli ultimi anni vi è stata una progressiva diminuzione degli insediamenti formali e informali dove essi risiedono con significativi danni per la salute e la speranza di vita (-10 anni è la stima). Le politiche dei Comuni per il superamento degli insediamenti e anche della pratica degli sgomberi forzati, il desiderio di autonomia delle nuove generazioni, la re-

sidenza stabilita in appartamenti e aree private sono tra i fattori che hanno influito su questo cambiamento. Anche l'antiziganismo ha conosciuto una diminuzione tra il 2019 e il 2021; il problema però non è affatto risolto.

La comunità LGBTQIA+, che si stima ricomprenda il 9% della popolazione, è quella che ha usufruito della istituzione delle unioni civili. A questo riconoscimento legale corrisponde un atteggiamento degli italiani decisamente più favorevole che in passato. Benché le ricerche esistenti non siano sempre concordanti, in Italia si registra un atteggiamento relativamente favorevole verso la maternità surrogata e le adozioni da parte di coppie monosessuali. Le autorità politiche, invece, hanno disposto il divieto di trascrizione dei figli nati all'estero da coppie monogenitoriali ed esteso fuori d'Italia la perseguibilità legale della gestazione per altri. In direzione inversa, invece, una recente sentenza della Corte costituzionale. Il Rainbow Map & Index del 2025 pone l'Italia al 36esimo posto su 49 quanto a leggi, politiche e pratiche riguardanti i diritti LGBTQIA+. Nel lavoro sono aumentate le segnalazioni di casi di discriminazione e di violenza come microaggressioni e outing non consensuali; lo stesso accade nella scuola. Le iniziative civiche di tutela dei diritti delle persone LGBTQIA+ mettono anche in rilievo una crescita di più del 30% nel 2023 rispetto all'anno precedente di violenze e discriminazioni nelle relazioni interpersonali e negli spazi pubblici, compreso quello digitale (segnalazioni del 76% di minori). Ma quasi la metà delle forme di violenza di matrice omolebbitransfobica avviene in famiglia dopo il coming out e il reato più diffuso è quello dei maltrattamenti contro i familiari. Tutte queste informazioni, che disegnano un aggravamento della situazione, potrebbero tuttavia dire di una maggiore propensione a denunciarla.

I diritti di cittadinanza sono standard di vita a cui concorrono una quantità di attori (*capitolo 13*). Per quanto riguarda quelli pubblici, sono state esplorate le iniziative della giurisdizione su due temi: il lavoro, con diverse sentenze sullo status dei rider, e sulla complessa materia del diritto all'abitazione. Non va dimenticato che, per quanti miglioramenti abbiano avuto luogo, la giustizia specie civile (che investe 6 milioni di persone maggiorenni) ha tempi e costi che ostacolano l'esercizio dei diritti.

Sempre per i soggetti pubblici, sono state passate in rassegna le attività di alcune istituzioni. A proposito degli Uffici per le relazioni con il pubblico è stata registrata una generale flessione delle attività di tutela dei diritti dei cittadini alla informazione e ad essere ascoltati ricevendo risposta. Il Difensore civico per il digitale, una figura relativamente recente, ha ricevuto un picco di segnalazioni dei cittadini nel 2021 e un calo nel 2023, per quanto esse siano più che triplicate rispetto al 2018. Degli esiti di tutto ciò – come è purtroppo abitudine della maggior parte delle attività

amministrative – non si ha notizia. Le autorità indipendenti che hanno attivato procedure di risoluzione alternativa delle controversie con gli utenti (ADR), nel 2024 hanno gestito un numero di casi inferiore a quello del 2019, benché le sole ARERA e Banca d'Italia abbiano determinato compensazioni a favore degli utenti-consumatori pari a 39 milioni di euro nel 2024.

Ci sono anche gli attori sociali, civici e privati della tutela dei diritti. Per le organizzazioni di cittadinanza attiva (di cui si tratta diffusamente nella quarta parte del libro), è stata rilevata l'attività di reporting su questioni relative a politiche nazionali. Nel periodo gennaio 2023-agosto 2024, sono stati individuati 115 rapporti (un numero certamente inferiore alla realtà) di monitoraggio e valutazione di situazioni che mettono in gioco i diritti dei cittadini nel nostro Paese. Da non sottovalutare il fatto che questi documenti, un quinto dei quali sono ricorrenti, costituiscono spesso l'unica fonte di informazione e valutazione indipendente su questioni pubbliche e hanno effetti rilevabili sul policy making. Nel 2019 ne erano stati identificati 78

Circa le diverse confessioni religiose, le 30 organizzazioni già monitorate nella ricerca precedente continuano il loro impegno per una varietà di diritti (non discriminazione, diritti di bambini e adolescenti, lavoratori, donne; diritti alla salute, all'ambiente, all'abitazione). Per realizzare questi impegni sono state rilevate 134 iniziative incentrate su inclusione sociale; salute e servizi sanitari; istruzione, formazione e lavoro; comunicazione, informazione e dialogo culturale.

Ancora oggi nel mondo delle professioni nascono iniziative per la tutela dei diritti dei cittadini, in cui i saperi professionali sono messi a servizio dei diritti in forma collettiva. Per documentare questo fenomeno ne sono state individuate 37 su protezione civile, immigrazione, solidarietà internazionale, lotta alla emarginazione, diritti civili e sociali. Esse vedono l'impegno, spesso insieme, di assistenti sociali, infermieri, farmacisti, geometri, medici, cuochi, ingegneri, avvocati, giornalisti, psicologi, insegnanti ed educatori, informatici, operatori culturali, fisioterapisti, estetisti, parrucchieri

Un ultimo caso esplorato è quello delle fondazioni di comunità nate a sostegno dello sviluppo economico e sociale dei territori e che mobilitano a questo fine il loro patrimonio economico e immobiliare. Le fondazioni oggi sono 52 e sono presenti in 11 regioni, comprese quelle del Mezzogiorno.

I doveri di cittadinanza rappresentano un tema critico sotto molti riguardi (*capitolo 14*). Il più importante di questi doveri, quello fiscale, è in una situazione che si può definire di emergenza, non solo per la mole stimata di evasione fiscale (83,6 miliardi di euro nel 2021, anno della pan-

demia e ultimo dato disponibile, in gran parte dovuto alle imprese e al lavoro autonomo), ma anche per il fatto che il mancato rispetto dei doveri fiscali non è ritenuto un fatto grave da una larga quota di cittadini. Dopo un massimo di attenzione dei media al tema del senso civico durante la pandemia, essa è scesa fino a rappresentare (si tratta degli articoli del quotidiano *la Repubblica*) la metà di quelli del 2019 e quasi quattro volte di meno di quelli del 2020, anche se resta forte l'attenzione verso iniziative volte ad accrescerlo e non solo a denunciarne la carenza.

Anche per un difetto di percezione, sui nuovi doveri di cittadinanza c'è scarsa attenzione. Invece, osservando questo processo come un fatto sociale (affermazione di certi comportamenti come cogenti, loro legittimazione e diffusione ad opera di attori pubblici, privati, sociali e civici, loro riconoscimento e pratica da parte dei cittadini), si può cogliere un processo di emersione di nuovi standard di comportamento, tre dei quali sono stati documentati: quelli riguardanti la sostenibilità ambientale, la qualità urbana e la economia circolare. Su questi temi atteggiamenti e comportamenti dei cittadini stanno cambiando.

QUARTA PARTE
Partecipazione

Il tema

Oggi viene dato per scontato che vi sia una crisi radicale e generalizzata della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Ovviamente non mancano le ragioni di questa convinzione, se solo si guarda al calo della partecipazione elettorale o alla crisi dei partiti quali strumenti di partecipazione. Occorre tuttavia, per non perdere di vista le trasformazioni in corso, per non giudicare la realtà in base a ideali normativi e per non rischiare di scambiare la parte per il tutto, definire in modo più articolato il fenomeno della partecipazione e sulla scorta di questa definizione osservarlo nella sua interezza.

In questa logica, si può utilizzare questa definizione

La partecipazione è una pratica di cittadinanza che consiste nel concorso dei cittadini alla determinazione, alla messa in opera e alla valutazione di finalità, standard, regole di convivenza e cooperazione, mobilitazione di risorse riguardanti l'interesse generale, attraverso una molteplicità di forme, procedure e modalità operative di carattere collettivo, che si concretizzano nell'esercizio di poteri nella scena pubblica e nei conflitti che in essa hanno luogo (Moro, 2024)

A questa definizione va aggiunto un ulteriore elemento. Si tratta del fatto che la partecipazione si svolge in tre diverse arene:

- *l'arena politico-elettorale*, quella della competizione tra partiti e coalizioni per ottenere la maggioranza nelle assemblee elettive e insediarsi al governo, in cui la posta in gioco riguarda la vittoria alle elezioni, la egemonia nel sistema politico, il governo delle istituzioni;
- *l'arena del dibattito pubblico*, in cui vengono proposti, discussi e diffusi valori e interessi dei cittadini e in cui la posta in gioco è la definizione dell'agenda pubblica, l'affermazione e la diffusione di significati, valori e standard di comportamento, il riconoscimento di interessi, posizioni, condizioni e valori non considerati;
- *l'arena delle politiche pubbliche*, in cui vengono promossi, progettati, realizzati e valutati programmi proposti da autorità pubbliche o da altri attori per affrontare una questione di interesse comune e in cui la posta in gioco è la definizione dell'agenda istituzionale, la progettazione dei modi di affrontare un problema o cogliere una opportunità, la produzione di effetti nella realtà (outcome) e non solo di atti normativi e programmi (output).

Queste tre arene della partecipazione hanno evidenti relazioni, ma sono indipendenti l'una dall'altra. Per fare un esempio delle loro relazioni, il tema della immigrazione, emerso nell'arena del dibattito pubblico, si è trasferito in quella politico-elettorale (è diventato cioè una posta in gioco delle

elezioni) e quindi nelle politiche pubbliche, con atti di governo che hanno riguardato la gestione dei rifugiati e la reazione ad essi da parte di molte organizzazioni di cittadini e della società civile. Per fare un esempio opposto, il tema della disabilità, massimamente politico, non è mai diventato rilevante nell'arena politico-elettorale: nessuno ha mai vinto o perso le elezioni in relazione alla disabilità.

È sulla base di questa visione, meno schiacciata sulle dinamiche tipiche della politica tradizionale di quanto non accada usualmente, che vengono presentati qui fenomeni connessi alla partecipazione e che possono essere inquadrati sotto il titolo della *struttura delle opportunità di partecipazione*, ossia dell'insieme di fattori che rendono possibile e nello stesso tempo vincolano la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica (CIM, p. 163). Questa struttura contiene oggi sette diverse modalità che vengono prese in considerazione accorpandole in tre grandi categorie. Esse sono:

- le opportunità costituzionali di partecipazione (partecipazione elettorale, ai partiti, agli istituti di democrazia diretta);
- le opportunità civiche (organizzazioni di cittadinanza attiva, mobilitazione nei luoghi pubblici, partecipazione digitale);
- la partecipazione amministrativa (consultazioni, co-progettazioni e co-programmazioni, patti di collaborazione).

A ognuno di questi tre tipi di opportunità è dedicato un capitolo.

XV. Le opportunità costituzionali

Sommario: 1. Partecipazione elettorale: gli elettori; gli eletti, le elette; cambi di maggioranza; 2. Partecipazione ai partiti: la disponibilità di informazioni; aderenti, contribuenti, attivisti; rapporto con i cittadini, forme di partecipazione, sedi; 3. Democrazia diretta: referendum abrogativi e referendum costituzionali; leggi di iniziativa popolare, petizioni; referendum regionali e nelle grandi città.

Le opportunità di partecipazione offerte dalla Costituzione e dalle norme ad essa direttamente collegate sono, in ordine gerarchico, le più importanti: partecipazione elettorale, partiti come strumento di direzione della vita pubblica da parte dei cittadini, istituti di democrazia diretta concorrenti con quelli della democrazia rappresentativa. Nell'epoca delle trasformazioni della cittadinanza, tuttavia, esse conoscono problemi che si è cercato di documentare in questo capitolo.

1. Partecipazione elettorale

1.1. Gli elettori

Il fatto che sia in corso, come fenomeno di lungo periodo¹, un drastico calo della partecipazione elettorale è tutt'altro che una sorpresa. Le spiegazioni offerte per questo fenomeno sono molte; qui ci si può limitare a registrarlo, partendo dalle elezioni politiche nazionali e da quelle europee. La figura 15.1 visualizza questa tendenza con riferimento alle ultime tre tornate.

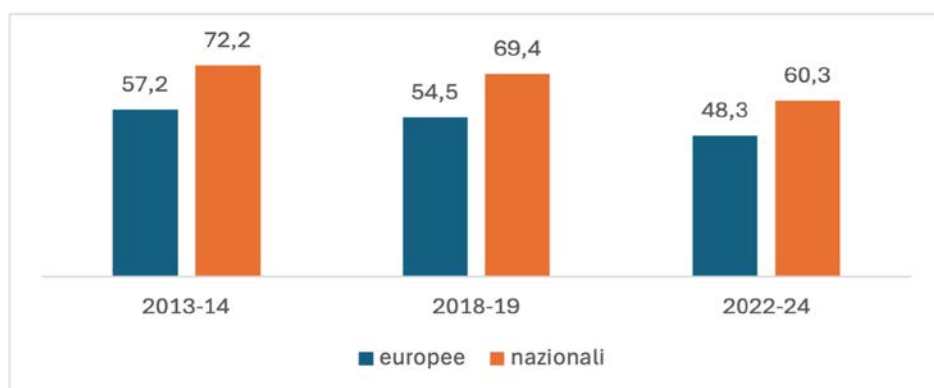


Figura 15.1 – Votanti italiani alle elezioni europee e nazionali, ultime tre consultazioni, %

Fonte: varie fonti.

1. Per quanto riguarda le elezioni politiche, l'inizio del trend negativo è nel 1983; prima di quella data la partecipazione degli elettori non era mai scesa sotto il 90%.

Quello che al contrario è aumentato, nelle elezioni politiche, è la percentuale dei voti non validi – cioè delle schede bianche e di quelle nulle – che è passata dal 3,5% del 2018 al 4,8% del 2022².

Per quanto riguarda le elezioni del Parlamento europeo, in Italia l'affluenza ai seggi (48,3%) nell'ultima tornata è inferiore di quasi due punti alla media europea. In occasione delle elezioni europee del 2019, invece, l'affluenza in Italia (54,5%) era stata superiore alla media (50,7%³).

Pur nella frammentazione nel tempo delle tornate elettorali, che costituisce un limite all'uso comparato di questi dati, anche nelle elezioni regionali si è registrato un calo analogo. È sufficiente al proposito citare il fatto che, mentre nelle elezioni regionali del 2019 aveva votato il 59,2% degli elettori, in quelle del 2023 questa quota si è abbassata al 39,8%.

Benché anche in questo caso non sia possibile proporre precise comparazioni, è evidente (come mostra la tabella 15.1) che la tendenza alla partecipazione alle elezioni nei grandi Comuni è la medesima di elezioni europee, nazionali e regionali. La tabella si riferisce solo alla partecipazione al primo turno.

	2016-17	2021-22
Roma	57,0	48,5
Milano	54,7	47,7
Napoli	54,1	47,2
Genova	48,4	44,2
Torino	57,2	48,1
Palermo	52,6	41,8
TOTALE	55,1	47,2

Tabella 15.1 – Partecipanti alle elezioni nei grandi Comuni, primo turno, confronto tra 2016-17 e 2021-22, %

Fonte: Elaborazioni su Ministero dell'Interno, Eligendo <https://elezioni.interno.gov.it/>, <https://www.comune.palermo.it/> e <https://www.regione.sicilia.it/>, ultimo accesso 22/07/2024.

Come si può vedere, al netto delle differenze di ordinamenti e sistemi elettorali, la tendenza alla diminuzione della partecipazione al voto è in atto a tutti i livelli. E, a differenza di altre situazioni registrate nella ricerca, in questo caso non sembra che la fase di emergenza pandemica abbia inciso in qualche modo. È noto peraltro che, guardando la situazione da un punto di vista generale, il calo progressivo del numero degli elettori è un potente fattore di delegittimazione del regime democratico, non solo in Italia.

2. <https://elezioni.interno.gov.it/>, ultimo accesso 17/06/2024.

3. <https://results.elections.europa.eu/it/affluenza/>, ultimo accesso 9 07/2024.

Con riferimento alle elezioni europee (ma come si sa il fenomeno è di carattere generale), l'Ipsos ha messo in rilievo il fatto che l'astensionismo è stato maggiore nei casi di persone con un basso livello di istruzione, con una condizione economica bassa e medio-bassa, di disoccupati, di casalinghe e di commercianti/artigiani/autonomi (Ipsos, 2024b).

È necessario aggiungere che almeno in Italia non ci sono stati seri tentativi dei governi e delle forze politiche di sostenere la partecipazione al voto. Il Libro bianco del comitato di esperti nominato dal governo nel 2022 (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2022) aveva elencato possibili strumenti e azioni da mettere in opera (dal voto postale a quello elettronico), ma nessuno di essi è stato adottato. L'unica eccezione è stata quella del voto nel comune di domicilio per gli studenti fuorisede alle elezioni europee del 2024, una misura che, anche per lo scarso impegno informativo e comunicativo delle istituzioni, così come del poco tempo intercorso dall'approvazione della legge alle elezioni, è stata utilizzata solo da 23mila 700 sui 660mila studenti fuorisede⁴. Va peraltro notato che il numero dei fuorisede, non solo studenti, secondo i dati dell'Istat pubblicati nello stesso Libro bianco, è pari a 4,9 milioni di persone.

Sempre utilizzando le analisi svolte da Ipsos (2024b), la percentuale di giovani che hanno votato alle ultime elezioni europee (2024) è inferiore alla media generale. Quest'ultima, infatti, è pari al 48,3%, mentre i giovani 18-27 anni che hanno partecipato al voto sono stati il 45,9% degli aventi diritto. Situazione analoga per le ultime elezioni politiche: di fronte a una media generale del 63,8% di votanti, i giovani 18-34 anni sono stati il 57,3%⁵.

1.2. *Gli eletti, le elette*

Per quanto riguarda gli eletti, i dati relativi agli anni più recenti convergono nel registrare una inversione di tendenza rispetto al periodo pre-pandemico. Relativamente al Parlamento eletto nel 2022, in confronto a quello del 2018:

- Il tasso di rinnovamento dei deputati è passato dal 62,7% al 44,5%, mentre quello dei senatori dal 56,3% al 37,9%⁶;
- L'età media dei senatori è passata da 53 a 56 anni, quella dei deputati da 44 a 49⁷.

Tra i maggiori partiti presenti in Parlamento, l'unico con una età media dei parlamentari inferiore ai 50 anni è il Movimento 5 Stelle (49,3 anni).

4. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/elezioni-europee-2024-sono-23734-studenti-hanno-chiesto-votare-fuori-sede>, ultimo accesso 9/07/2024.

5. C. Bozza, "Viaggio nel voto: i giovani, poco eletti e poco elettori. Ecco perché i partiti li ignorano (ricambiati)", *Corriere della Sera*, 22/10/2022; v. anche Ipsos, 2022c.

6. <https://www.openpolis.it/esercizi/lesperienza-politica-dei-nuovi-deputati-e-senatori/>, ultimo accesso 22/07/2024.

7. <https://www.openpolis.it/esercizi/non-e-un-parlamento-per-giovani/>, ultimo accesso 22/07/2024.

Per quanto riguarda gli altri partiti l'età media degli eletti di Fratelli d'Italia è di 50,4 anni, di quelli della Lega 52,1, di quelli di Alleanza Verdi-Sinistra di 53,2, di quelli del Partito democratico di 54,1 e di quelli di Forza Italia di 55,3 anni.

La situazione nelle Regioni non è diversa: gli amministratori regionali in carica al 31 dicembre 2018 avevano un'età media di 50,8 anni, mentre quelli in carica al 31 dicembre 2023 di 51,9. La percentuale di amministratori regionali che hanno fino a 40 anni è passata dal 16% del 2018 al 12,7% del 2023. Anche nei Comuni si può registrare lo stesso fenomeno: l'età media degli amministratori comunali è passata da 47,6 anni del 2018 a 49,5 del 2023, mentre quella dei sindaci e dei loro vice da 51,9 a 53,7 anni⁸. Gli amministratori comunali con meno di 40 anni sono passati dal 29,4% del 2019 al 24% del 2023⁹.

Per quanto riguarda le donne, per la prima volta dalla legislatura iniziata nel 1996 la percentuale di donne elette è scesa. Questa inversione di tendenza è visualizzata in figura 15.2

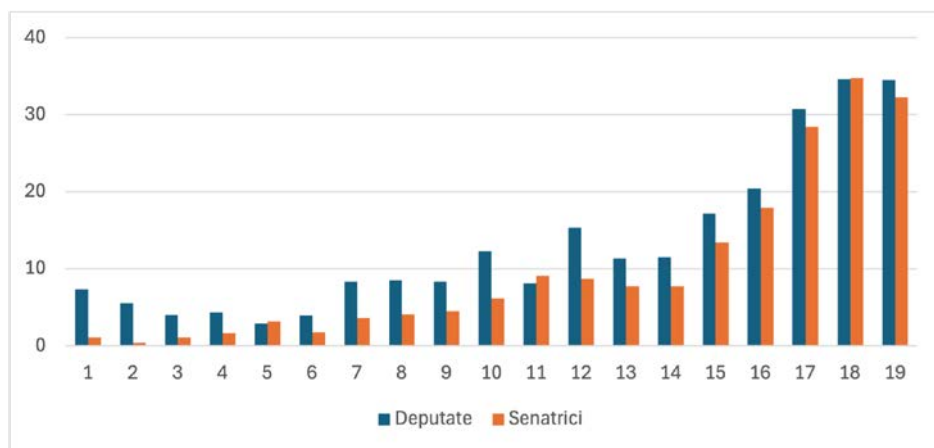


Figura 15.2 – Presenza di donne nei due rami del Parlamento, per legislatura, %

Fonte: <https://www.openpolis.it/esercizi/lo-squilibrio-di-genere-nel-nuovo-parlamento/>, ultimo accesso 2/08/2024.

Nella XVIII legislatura si è toccato il punto più alto della rappresentanza femminile, con il 34,6% delle senatrici e il 34,7% delle deputate. Nella presente XIX legislatura queste percentuali sono calate rispettivamente del 2,4% e dello 0,2%. Occorre tenere conto, comunque, della situazione

8. Elaborazioni su Ministero dell'Interno, <https://dait.interno.gov.it/elezioni/open-data>, ultimo accesso 18/07/2024.

9. <https://www.istat.it/notizia/bes-dei-territori-edizione-2024/>, ultimo accesso 18/07/2024.

di partenza, cioè della I legislatura, quando le deputate erano il 7,3% e le senatrici l'1,1%.

Questo risultato ha avuto luogo malgrado quanto previsto dalle “leggi di parità” che stabiliscono un equilibrio di genere nelle liste elettorali e il doppio voto¹⁰. In effetti nelle ultime elezioni politiche le candidate erano il 44,3% del totale, come prevede la legge; ma il numero di elette è stato largamente inferiore a questa percentuale: 129 deputate su 400 posti e 71 senatrici su 206. Una delle cause di questo fenomeno è, secondo diversi osservatori, quello delle candidature plurime nei collegi elettorali: chi è eletto in più collegi ne sceglie uno e negli altri subentrano altri candidati, spesso maschi.

Guardando ai principali partiti, quello che ha la maggiore percentuale di parlamentari donne è il Movimento 5 Stelle (44,2%), seguito da Azione viva (42,9%), Partito democratico (31,9%), Fratelli d'Italia (31,4%), Lega e Forza Italia (27,2%)¹¹.

Anche nelle elezioni del Parlamento europeo vige il principio della parità di genere nelle candidature. Ciò tuttavia non garantisce sull'esito neanche in questo caso. I rappresentanti italiani nel Parlamento europeo, infatti, nella legislatura attuale sono 50 uomini e 26 donne. In quella precedente le donne erano 35¹².

Per quanto riguarda le Regioni, la tendenza è stata diversa, ma con aspetti da osservare con attenzione. Tra il 2018 e il 2023 la percentuale di consiglieri maschi è scesa dal 78,8% al 76,1% e quella delle donne salita dal 21,2 al 23,9%. Al contrario, la percentuale di assessori maschi è salita dal 69,2% al 72% e quella delle assessore dal 30,8% al 28%¹³. In sostanza la percentuale di donne è aumentata nei consigli regionali ma diminuita nelle giunte. Quanto ai presidenti di Regione, sia nel 2018 che nel 2022 in questo ruolo era insediata solo una donna, in entrambi i casi nella Regione Umbria.

Dei 127mila amministratori locali, a fine 2023 il 34,2% erano donne e il 65,8% uomini, con un aumento rispetto al 2018 della percentuale di donne del 2,1%. La distribuzione tra donne e uomini nei diversi ruoli è visualizzata nella tabella 15.2.

10. L'incidenza delle leggi di parità si può cogliere a partire dalla XV legislatura, con il 13,4% delle senatrici e il 17,2% delle deputate.

11. <https://www.openpolis.it/esercizi/lo-squilibrio-di-genere-nel-nuovo-parlamento/>, ultimo accesso 2/08/2024.

12. <https://pagellapolitica.it/articoli/caratteristiche-76-eletti-italia-parlamento-europeo-eta-genere>, ultimo accesso 2/08/2024.

13. Elaborazioni su Ministero dell'Interno, <https://dait.interno.gov.it/elezioni/open-data>, ultimo accesso 18/07/2024.

	2018	2023
Sindaci M	86,0	84,6
Sindaci F	14,0	15,4
Vicesindaci M	70,8	69,7
Vicesindaci F	29,2	30,3
Assessori M	57,0	56,6
Assessori F	43,0	43,4
Consiglieri M	68,3	66,0
Consiglieri F	31,7	34,0

Tabella 15.2 – Amministrazioni comunali, proporzione di donne e uomini nei diversi ruoli, confronto 2018-2023, %

Fonte: elaborazione da Ministero dell'Interno, <https://dati.interno.gov.it/elezioni/open-data>, ultimo accesso 18/07/2024.

A differenza di quanto registrato a proposito delle Regioni, l'aumento percentuale della presenza di donne nelle amministrazioni comunali è stato modesto ma generalizzato, comprendendo sia la membership delle assemblee elettive, sia la responsabilità di incarichi di governo in quanto sindaci, vicesindaci e assessori. Va tenuto presente al proposito che le norme sul riequilibrio di genere negli enti locali non si applicano a sindaci e vicesindaci, ma esclusivamente ai componenti delle giunte e dei consigli comunali¹⁴.

1.3. Cambi di maggioranza

Un indicatore che non può essere in alcun modo sottovalutato è quello dei cambi di maggioranza seguiti alle elezioni. È proprio questo, infatti, che rende il senso della efficacia della partecipazione elettorale

Quanto alle elezioni politiche, nell'ultima tornata elettorale è cambiata la maggioranza, così come nelle tre precedenti.

Per quanto riguarda le elezioni regionali, tra la tornata più recente (2019-2024) e la precedente (2014-2021) la maggioranza è cambiata nel 20% dei casi (4 su 20). Nella tornata ancora precedente c'erano stati 8 cambi di maggioranza.

Circa i grandi Comuni (Roma, Milano, Napoli, Genova, Torino, Palermo) nell'ultima tornata elettorale sono cambiate 3 maggioranze su 6. Anche nella tornata precedente erano cambiate in 3 grandi Comuni su 6.

Al netto, quindi, delle osservazioni critiche che vengono rivolte ai vigenti sistemi elettorali, e mettendo per un attimo tra parentesi le basse percentuali di partecipazione al voto, si può registrare che essa concorre effettivamente a determinare cambiamenti nell'assetto del sistema politico, prima così come dopo la pandemia.

14. V. il comma 137 della legge n. 56/2014.

2. *Partecipazione ai partiti*

2.1. *La disponibilità di informazioni*

La partecipazione alla vita dei partiti e, attraverso di essi, intesi ai sensi della Costituzione come strumenti, alla direzione del Paese è stata e dovrebbe ancora essere la via principale di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Già nella ricerca precedente (CIM, pp. 170-174) l'indebolirsi se non il venir meno di questa funzione era stato documentato, a partire dalla carenza di informazioni disponibili sugli aspetti direttamente connessi alla cittadinanza. Questo deficit di informazioni è stato rilevato anche nella presente ricerca, se possibile maggiormente aggravato. Anche la consultazione di fonti ed esperti della materia ha confermato la scarsità di informazioni e non ha quindi portato a disegnare un quadro soddisfacente della consistenza e del funzionamento dei partiti.

Questo deficit di informazioni è, naturalmente, a suo modo una rilevante informazione. Per non limitarsi a questa, tuttavia, si è cercato di raccogliere e assemblare quanti più dati possibile, da una varietà di fonti ma privilegiando i siti web ufficiali dei partiti

Un passo preliminare è stato quello di identificare quali sono le formazioni partitiche di cui raccogliere informazioni. Il compito è meno facile di quanto si potrebbe immaginare perché, ad esempio, il registro ufficiale iscrivendosi al quale i partiti sono ammessi ai finanziamenti pubblici ne contiene 74¹⁵. Si tratta di una cifra irrealistica che rende elenchi del genere non utilizzabili. Più pertinenti rispetto a questa ricerca sono gli elenchi dei partiti che accedono ai benefici del due per mille (istituito nel 2013), cioè al loro finanziamento tramite la scelta dei contribuenti di destinare a uno di essi una quota della propria imposta sul reddito. Questi elenchi variano nel corso degli anni e vengono resi pubblici dal Ministero dell'Economia e delle finanze.

Nell'ultimo anno disponibile, il 2024 che si riferisce all'anno fiscale 2023, i partiti risultano essere 29¹⁶. Si tratta di Azione, Campobase, Centro Democratico, Coraggio Italia, Democrazia Solidale-DemoS, Europa Verde-Verdi, Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale, Italia dei Valori, Italia Viva, Lega Nord per l'Indipendenza della Padania, Lega per Salvini Premier, L'Italia c'è!, Movimento associativo italiani all'estero-MAIE, Movimento Cinque Stelle, Movimento politico Forza Italia, Noi Moderati, Partito Autonomista Trentino Tirolese, Partito Democratico, Partito Socialista Italia-

15. <https://www.parlamento.it/1063>, ultimo accesso 18/07/2024.

16. <https://www1.finanze.go.it/finanze/2xmille/public/index.php?tree=2024A> - DUEXM0101, ultimo accesso 18/07/2024.

no, Più Europa, Possibile, Radicali Italiani, Sinistra Italiana, Stella Alpina, Sud chiama Nord, Sudiroler Volkspartei, UDC-Unione di centro, Unione Sudamericana Emigrati Italiani, Union Valdotaïne.

È questo elenco di 29 formazioni partitiche che è stato impiegato come universo su cui cercare di raccogliere dati e informazioni. Su di esse sono disponibili alcune informazioni provenienti proprio dall'amministrazione finanziaria, che vengono utilizzate qui di seguito. Sulla partecipazione dei cittadini ai partiti sono anche disponibili – e sono stati utilizzati – alcuni dati prodotti dall'Istat provenienti dalla indagine *Aspetti della vita quotidiana*.

Si è inoltre proceduto a raccogliere informazioni dai siti web istituzionali di ciascuno dei 29 partiti su diversi aspetti del rapporto con i cittadini. Questa scelta naturalmente ha i suoi limiti: diversi partiti potrebbero non esistere più o essere “in sonno”, o ancora essere stati attivati soltanto in specifiche occasioni elettorali e non avere quindi una effettiva esistenza; i siti web istituzionali potrebbero non essere adeguatamente curati o aggiornati, o anche contenere informazioni parziali, mentre altre informazioni rilevanti potrebbero essere presenti nei siti web territoriali o altrove; la comunicazione pubblica dei partiti potrebbe essere (come in effetti è) gestita prevalentemente o esclusivamente attraverso i social media. La scelta, tuttavia, ha una sua consistenza: il rapporto dei partiti con i cittadini ha o dovrebbe avere una natura istituzionale ed essere quindi basata su una comunicazione esauritiva; il luogo in cui ciò dovrebbe avvenire non può che avere un carattere ufficiale; i siti web dei partiti sono il principale luogo in cui ciò dovrebbe avvenire. Inoltre, dal punto di vista metodologico, è rilevante registrare ciò che i partiti ritengono necessario comunicare alla cittadinanza circa le loro relazioni con essa.

2.2. *Aderenti, contribuenti, attivisti*

Dai siti web istituzionali dei 29 partiti sono assenti notizie sul numero degli iscritti. Le stesse dichiarazioni che accompagnano i bilanci depositati in Parlamento dopo l'attivazione del meccanismo del due per mille nel 2014 riportano le entità dei finanziamenti, in alcuni casi specificando la porzione di denaro proveniente dalle adesioni, ma non il loro numero.

Dal Ministero dell'Economia e delle finanze, invece, è possibile desumere il numero di contribuenti che hanno devoluto il due per mille del loro reddito ai partiti. Naturalmente non è detto che tutti questi soggetti siano anche iscritti al partito che hanno deciso di sostenere: è un fenomeno di lungo periodo quello della sostituzione della partecipazione diretta con la devoluzione di fondi ai partiti (così come ad altre organizzazioni). Si tratta comunque di un dato rilevante, visualizzato nella tabella 15.3.

Partiti politici	Scelte valide	% scelte sul numero contribuenti	% sul totale scelte	Totale 2‰ spettante, €
Partito Democratico	628.782	1,50%	30,62%	10.286.158
Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale	382.457	0,91%	18,62%	5.658.481
Movimento Cinque Stelle	239.240	0,57%	11,65%	2.739.399
Europa Verde-Verdi	133.725	0,32%	6,51%	1.490.932
Sinistra Italiana	112.391	0,27%	5,47%	1.422.458
Lega per Salvini Premier	90.494	0,22%	4,41%	1.156.933
Più Europa	57.220	0,14%	2,79%	821.527
Italia Viva	55.814	0,13%	2,72%	1.116.947
Azione	53.639	0,13%	2,61%	1.289.706
Movimento politico Forza Italia	45.353	0,11%	2,21%	807.483
Sud chiama Nord	44.403	0,11%	2,16%	271.115
Lega Nord per l'Indipendenza della Padania	38.531	0,09%	1,88%	463.974
Radicali Italiani	25.429	0,06%	1,24%	403.957
Possibile	24.153	0,06%	1,18%	265.258
Sudtiroler Volkspartei	22.207	0,05%	1,08%	444.943
Partito Socialista Italiano	17.803	0,04%	0,87%	200.799
Unione Sudamericana Emigrati Italiani	14.160	0,03%	0,69%	132.552
Centro Democratico	13.855	0,03%	0,67%	180.713
Noi Moderati	13.045	0,03%	0,64%	157.129
Movimento Associativo Italiani all'Estero - MAIE	6.873	0,02%	0,33%	72.765
Union Valdotaïne	6.787	0,02%	0,33%	84.353
Stella Alpina	6.172	0,01%	0,30%	62.679
Partito Autonomista Trentino Tirolese	5.119	0,01%	0,25%	59.610
Italia dei Valori	4.325	0,01%	0,21%	58.197
Democrazia Solidale – DemoS	3.654	0,01%	0,18%	51.451
Coraggio Italia	2.525	0,01%	0,12%	24.811
UDC - Unione di centro	2.368	0,01%	0,12%	33.102
Campobase	2.021	0,00%	0,10%	23.189
L'Italia c'è!	1.103	0,00%	0,05%	9.910
TOTALE	2.053.648	4,89%	100,00%	29.790.532

Tabella 15.3 – Numero di contribuenti che hanno devoluto il due per mille dei redditi 2023 ai partiti, percentuale di contribuenti per partito, totale del denaro spettante a ciascun partito.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze, <https://www1.finanze.gov.it/finanze/2xmille/public/index.php?tree=2024AADUEXM0101>, ultimo accesso 15/02/2025.

Come si può osservare, i contribuenti che nell'anno fiscale 2023 hanno deciso di devolvere il loro due per mille ai partiti sono il 4,9% circa del totale dei contribuenti, cioè poco più di due milioni di persone, che hanno destinato quasi 30 milioni di euro. Poco meno di uno su tre lo ha fatto per il Partito democratico (circa 630mila persone), seguito da Fratelli d'Italia (circa 380mila contribuenti) e dal Movimento 5 Stelle (circa 240mila).

Un altro dato che può essere citato su questo tema viene dall'Istat, che nella sua indagine sugli aspetti della vita quotidiana inserisce domande sull'attività gratuita svolta per un partito e sulla donazione di denaro a suo favore. Il confronto tra 2019 e 2023 è visualizzato in figura 15.3

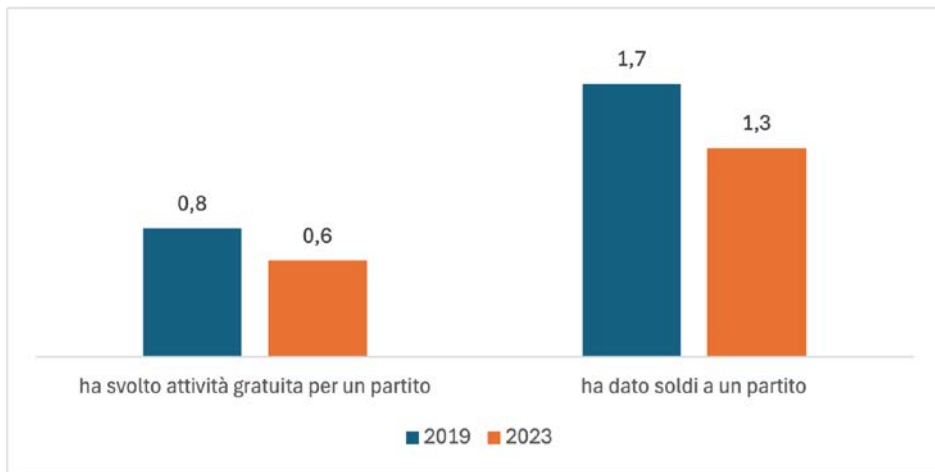


Figura 15.3 – Persone di 14 anni e più che hanno svolto attività gratuita per un partito e che hanno donato denaro a un partito, confronto 2019-2023, %

Fonte: elaborazione da Istat, AVQ (2024).

In sostanza nel 2023 hanno svolto attività gratuita per un partito circa 315mila cittadini maggiori di 14 anni e hanno dato soldi a un partito circa 619mila di essi. Va precisato che non è possibile un confronto con i dati del due per mille perché in questo caso si sta parlando di conferimenti diretti – ad esempio donazioni o quote di iscrizione – e non di devoluzione di parte dell'imponibile in sede di dichiarazione dei redditi. Va infine sottolineato che la tendenza alla diminuzione del rapporto con i partiti, nelle due forme individuate dall'Istat, è un processo di lungo periodo sul quale non appare avere inciso la emergenza pandemica, come invece sembra accaduto per altre forme di partecipazione di cui si è già parlato e si parlerà più avanti.

2.3. Rapporto con i cittadini, modalità di partecipazione, sedi

Tutti i siti web dei 29 partiti salvo uno (quello del MAIE) riportano informazioni sulle procedure di iscrizione. Solo 2 invece (Noi moderati e Sud

chiama Nord) hanno nel proprio sito strumenti di comunicazione bidirezionale, come ad esempio chat.

Nei siti web di 5 partiti sono presenti informazioni e procedure per la partecipazione ad attività organizzate dallo stesso partito (Italia Viva, Azione, Movimento 5 stelle, Radicali italiani, Partito democratico). Queste modalità di partecipazione on e offline, a volte raggruppate all'interno di un'area del sito denominata “partecipa”, riguardano, ad esempio, campagne di informazione e mobilitazione, petizioni da sottoscrivere, raccolta di segnalazioni e denunce sul malfunzionamento dei servizi pubblici, attività di formazione, condivisione di materiali e verbali di organi locali come le assemblee territoriali, istruzioni per la costituzione di gruppi locali o per diventare attivisti. In alcuni di questi siti è molto curata la parte relativa alle informazioni sulla politica nazionale e estera, ed è presente una sezione articolata per temi di interesse.

Un elemento della massima importanza, in quanto, assieme alla esistenza di iscritti e attivisti, tradizionalmente definisce un partito, è la presenza nel territorio attraverso sedi fisiche. Esse dovrebbero essere il luogo in cui concretamente si realizza la partecipazione dei cittadini alla vita dei partiti.

Sui 29 partiti presi in esame, tuttavia, solo tre indicano le sedi nel territorio. Si tratta del Partito democratico, di Radicali italiani e del Partito autonomista Trentino-Tirolese. Il Movimento 5 Stelle non informa su sedi nel territorio ma sui gruppi locali (o meetup) e Azione fornisce i nomi dei responsabili locali.

La presenza nei social media, invece, è decisamente più significativa. 24 dei 29 partiti hanno “sedi” nei social media, nella misura rappresentata in figura 15.4.

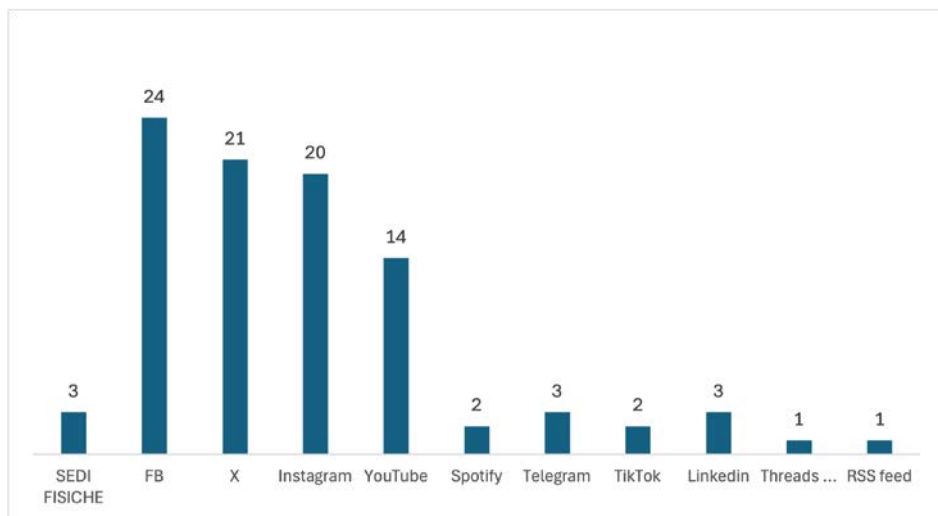


Figura 15.4 – Partiti che indicano proprie sedi fisiche e “virtuali” nei propri siti web, v.a.

Sempre in termini di comunicazione istituzionale, va aggiunto che 7 partiti hanno una newsletter, uno produce podcast (il Partito democratico) e uno gestisce una propria radio (Radicali italiani).

3. *Democrazia diretta*

3.1. *Referendum abrogativi e referendum costituzionali*

Gli istituti di democrazia diretta previsti dalla Costituzione sono di quattro tipi: referendum abrogativi, referendum costituzionali, proposte di legge di iniziativa popolare, petizioni rivolte al Parlamento. Il referendum abrogativo è l'istituto più conosciuto e di maggiore efficacia in quanto ha (o dovrebbe avere) un effetto diretto anche se solo di cancellazione di norme e leggi. Va ricordato che la proposta di referendum deve essere presentata da almeno cinquecentomila elettori, oppure da cinque consigli regionali o da un quinto dei componenti di una delle due Camere.

Nella ricerca precedente erano stati riportati i dati relativi ai referendum abrogativi che si sono tenuti in Italia a partire dal 1974. È il caso di riproporre la relativa tabella (n. 15.4), in quanto i giudizi sull'istituto referendario spesso ignorano questi dati.

	N.	%	Affluenza media (%)	Esito positivo	Esito negativo
Quorum raggiunto	39	58,2	64,6	23	16
Quorum non raggiunto	28	41,8	31,1		
TOTALE	67		47,8 (media generale)		

Tabella 15.4. - Referendum abrogativi tenuti al livello nazionale, 1974-2020, dati di sintesi
Fonte: CIM, p. 175.

Come si può constatare, fino al 2020 quasi sei referendum su 10 hanno raggiunto il quorum della metà più uno degli elettori previsto per la loro validità, l'affluenza media è stata prossima al 48% e quasi due terzi dei referendum che hanno ottenuto il quorum hanno portato all'approvazione della proposta di abrogazione. Successivamente al 2020 queste medie si sono decisamente abbassate a causa della celebrazione di due tornate referendarie, nel 2022 e nel 2025.

Nel 2022 sono stati celebrati, il 12 giugno, cinque referendum abrogativi che, in sintesi, riguardavano:

- Le norme su incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi;

- La limitazione delle misure cautelari;
- La separazione delle funzioni dei magistrati, con riferimento alle norme che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle re-quirenti e viceversa;
- La partecipazione di membri laici alle deliberazioni del Consiglio di-rettivo della Corte di cassazione e ai Consigli giudiziari;
- Le norme in materia di elezioni dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura.

A differenza di altri referendum la raccolta di firme è stata sostituita, come prevede la legge, dal sostegno dei Consigli regionali – 9 in quella occasione – anche se i promotori (i due principali dei quali erano Radicali italiani e Lega) hanno affermato che avevano raccolto le firme necessarie. In ogni caso, alla votazione ha partecipato solo il 20,9% degli elettori¹⁷.

L'8 e 9 giugno 2025, invece, si sono celebrati i referendum abrogativi relativi a:

- La disciplina dei licenziamenti illegittimi nei contratti di lavoro a tu-tele crescenti;
- La disciplina dei licenziamenti e delle relative indennità nelle piccole imprese;
- Le norme su termine, durata, proroghe e rinnovi dei contratti di la-voro subordinato;
- Le norme sulla responsabilità di committente, appaltatore e subap-paltatore in materia di sicurezza sul lavoro;
- Le norme sul numero di anni di residenza necessari per poter chie-de-re la concessione della cittadinanza italiana.

Gli elettori che hanno partecipato al voto, in questo caso, sono stati il 30,6% del totale. I referendum sono stati quindi inefficaci. È da notare, considerando la storia dei referendum, che nel caso di quello relativo alle norme sulla cittadinanza, coloro che hanno votato si sono divisi in modo significativo: 65,5% favorevoli al dimezzamento dei tempi per richiedere la cittadinanza italiana, 35,5%, invece, contrari. Dei cinque referendum che si sono celebrati, questo è l'unico che non ha seguito il consueto andamento di queste consultazioni, con una maggioranza schiacciante a favore dell'a-brogazione della norma.

Va aggiunto, come già accennato, che nel 2024 è stata introdotta, a se-guito di un lungo e accidentato iter legislativo, la possibilità di sottoscrivere referendum anche per via digitale, utilizzando la identità digitale (SPID o

17. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&-dtel=12/06/2022&es0=S&tpa=I&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tpe=A>, ultimo accesso 6/05/2024; https://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_abrogativi_in_Italia_del_2022, ultimo accesso 30/05/2024.

Carta di identità elettronica)¹⁸. Questa prerogativa è stata utilizzata per la sottoscrizione delle proposte di referendum abrogativi riguardanti da una parte le norme approvate dal governo nel 2024¹⁹ in materia di autonomia differenziata e dall'altra la legge sulla cittadinanza del 1992. Anche se non sono disponibili dati scorporati, il ricorso a questa possibilità da parte dei cittadini è stata larghissima. Quanto alle proposte di referendum, quella sull'autonomia differenziata è stata giudicata inammissibile dalla Corte costituzionale, mentre dell'altra si è appena trattato.

Quanto ai referendum costituzionali, l'unico che si è tenuto nel periodo successivo al 2019 è stato quello che riguardava la riduzione del numero dei parlamentari e che si è celebrato il 20 settembre 2020. Ad esso ha partecipato il 53,8 degli elettori che si sono espressi per l'abrogazione della norma che fissava il numero di parlamentari con una percentuale del 69,6²⁰.

3.2. *Leggi di iniziativa popolare, petizioni*

Mentre nella XVII legislatura erano state presentate 46 proposte di legge di iniziativa popolare, in quella che si è conclusa nell'ottobre 2022 sono state 27. Gli ambiti tematici di queste proposte sono riassunti nella tabella 15.5.

Ambiti tematici	n.
Legalità e sicurezza (corruzione, sicurezza personale, etica, gioco d'azzardo)	8
Lavoro e fisco (diritti dei lavoratori, emolumenti dei manage, rappresentanza sindacale, fisco)	7
Welfare e istruzione (salute, invalidità civile, salario minimo, sistema pensionistico, apprendimento permanente)	6
Ordinamento dello Stato e della Unione europea (Trattati internazionali, modifica di articoli della Costituzione, Unione europea, autonomia regionale, geografia giudiziaria, separazione delle carriere della magistratura)	2
Sistema politico (legge elettorale, referendum, finanziamento della politica, indennità degli eletti)	1
Ambiente e beni culturali (sostenibilità ambientale, associazioni di tutela del patrimonio culturale)	1
Gestione dei beni comuni	1
Cittadinanza (norme sulla cittadinanza, diritto di voto, inclusione di cittadini stranieri)	1
TOTALE	27

Tabella 15.5 – Ambiti tematici delle proposte di legge di iniziativa popolare presentate in Parlamento nella XVIII legislatura (2018-2022), v.a.

Fonte: *Elaborazione da Senato della Repubblica*, <https://www.senato.it/ric/sddl/nuovaricerca.do>, ultimo accesso 28/05/2025.

18. <https://firmereferendum.giustizia.it/referendum/open>, ultimo accesso 20/12/2024.

19. Legge n. 86/2024.

20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=20/09/2020&es0=S&tpa=I&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tppe=A>, ultimo accesso 6/05/2024.

Come avviene per tutte le iniziative legislative, anche le proposte di legge di iniziativa popolare decadono a fine legislatura. È possibile quindi identificare precisamente il destino che ciascuna delle 27 proposte ha avuto. Questa informazione è riassunta nella tabella 15.6.

Stato dell'iter	n.
Assegnata (non ancora iniziato l'esame)	15
In corso di esame in commissione	5
Approvata in testo unificat	3
Approvata definitivamente. Legg	2
Cancellata dall'Ordine del giorno	2
TOTALE	27

Tabella 15.6 – Stato dell'iter delle proposte di legge di iniziativa popolare, XVIII legislatura, v.a.
Fonte: Elaborazione da Senato della Repubblica, <https://www.senato.it/ric/sddl/nuovaricerca.do>, ultimo accesso 28/05/2025.

Dunque, per più di due terzi delle proposte (20) alla fine della legislatura non era ancora stato concluso l'iter di discussione, mentre per più della metà non era ancora iniziato. Le proposte approvate sono state invece 5. Nella tabella 15.7 è riportato il loro oggetto.

Oggetto	Esito	Data
Misure urgenti per la massima tutela del domicilio e per la difesa legittima	Approvata in testo unificat	28/10/2018
Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa	Approvata definitivamente. Legg	28/03/2019
Insegnamento di educazione alla cittadinanza come materia autonoma con voto, nei curricula scolastici di ogni ordine e grado	Approvata in testo unificat	2/05/2019
Rifiuto di trattamenti sanitari e liceità dell'eutanasia	Approvata in testo unificat	10/03/2022
Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità	Approvata definitivamente. Legg	28/07/2022

Tabella 15.7 – Oggetto delle proposte di legge di iniziativa popolare andate a buon fine
Fonte: Elaborazione da Senato della Repubblica, <https://www.senato.it/ric/sddl/nuovaricerca.do>, ultimo accesso 28/05/2025.

Per quanto riguarda le petizioni, un istituto previsto dall'articolo 50 della Costituzione, nella XVIII legislatura sono state 1.003 alla Camera²¹ e 1.150 al Senato²².

21. <https://www.camera.it/leg18/468?idLegislatura=18>, ultimo accesso 30/05/2024.

22. <https://www.senato.it/versionestampa/stampa.jsp?static=true>, ultimo accesso 30/05/2024.

3.3. *Referendum regionali e nelle grandi città*

Analogamente a quanto registrato nella ricerca precedente, anche nel periodo preso qui in esame risulta che il ricorso allo strumento del referendum è scarso, sia al livello regionale che nei comuni più grandi.

Per quanto riguarda le Regioni, al di là della celebrazione di quelli, disposti dalla Costituzione, per il cambio di nome, la modifica dei confini la fusione e l'istituzione di alcuni Comuni, non si sono celebrati altri referendum, con un'unica eccezione. Nella provincia autonoma di Trento il 26 settembre 2021 si è tenuto un referendum propositivo che aveva come oggetto la proposta di istituire su tutto il territorio agricolo provinciale un distretto biologico. Al referendum hanno votato 68.125 persone, pari al 15,6% del totale degli elettori, con una schiacciante maggioranza per il Sì alla proposta. Tuttavia, poiché non è stato raggiunto il quorum del 40% degli aventi diritto previsto dalla legislazione della Provincia autonoma, il referendum non è stato dichiarato valido²³.

Nelle città più grandi dopo il 2019 vi sono state iniziative referendarie a Milano, Bologna, Trieste e Firenze, nessuna delle quali è andata a buon fine. In particolare

- A Milano sono stati dichiarati inammissibili un referendum sulla sanità (proposto nel 2023)²⁴ e uno sullo stadio di San Siro (2022, 2023)²⁵. Il referendum sulla sanità è stato promosso dal Comitato La Lombardia SiCura²⁶, mentre quello sullo stadio è stato promosso dal Comitato Referendum X San Siro²⁷;
- A Trieste è stato dichiarato inammissibile un referendum contro la realizzazione della cabinovia metropolitana (ovovia) finanziata coi fondi PNRR (2022)²⁸. Il referendum è stato promosso dal Comitato NO Ovovia²⁹;
- A Firenze nel 2023 era stato proposto dal comitato Salviamo Firenze un referendum su due norme che riguardano studentati privati. La proposta è stata giudicata superata dal Collegio di esperti del Comu-

23. <http://www.referendum-2021.provincia.tn.it/> https://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_propositivo_nella_provincia_autonoma_di_Trento_del_2021, ultimo accesso 10/10/2024.

24. <https://www.medicinademocratica.org/wp/?p=14921>, ultimo accesso 10/10/2024.

25. <https://www.referendumxsansiro.it>, ultimo accesso 10/10/2024.

26. <https://www.lalombardiasicura.it/chi-siamo/>, ultimo accesso 28/09/2024.

27. <https://www.referendumxsansiro.it/chi-siamo/>, ultimo accesso 28/09/2024.

28. https://www.ansa.it/friuliveneziagiulia/notizie/2022/05/10/comuni-garanti-inammissibile-referendum-su-ovovia-trieste_bdc50d0f-4ab1-4beb-8967-c08a621b8857.html ultimo accesso 28/09/2024.

29. https://www.ansa.it/friuliveneziagiulia/notizie/2024/03/15/presentate-10.000-fi-me-al-parlamento-europeo-contro-ovovia_24f14194-80ea-45ba-a5e4-56445d50d484.html, ultimo accesso 28/09/2024.

ne dopo modifiche apportate dalla Giunta. Il ricorso al TAR non ha avuto successo per dichiarata incompetenza della istituzione³⁰;

- A Bologna il referendum proposto da una coalizione di partiti di opposizione contro la delibera sulla “Città 30” (limite di velocità a 30km/h entrato in vigore a gennaio 2024) è stato dichiarato ammissibile per la raccolta firme a giugno 2024, ma non si è tenuto perché non sono state raccolte le firme necessari ³¹.

In ogni caso, è da rimarcare lo scarso ricorso allo strumento del referendum nella politica locale, cioè in quella che molti ritengono essere la forma più autentica di democrazia proprio perché la più vicina ai cittadini.

30. <https://www.referendumsalviamofirenze.it/chi-siamo/>, ultimo accesso 28/09/2024

31. <https://www.ilpost.it/2025/01/29/referendum-citta-30-bologna/>, ultimo accesso 28/09/2024.

XVI. Le opportunità civiche

Sommario: 1. Le organizzazioni di cittadinanza attiva: il fenomeno e la sua rilevazione; le organizzazioni; le modalità operative; le persone; la presenza nel territorio; dopo la pandemia; 2. La mobilitazione nei luoghi pubblici: la disponibilità di informazioni; gli eventi; le forme e le finalità; 3. La partecipazione digitale: la identificazione del fenomeno; le risorse per la partecipazione digitale; l'ordine di grandezza degli atti di partecipazione digitale; TikTok e il caso di Giulia Cecchettin.

Dalla metà degli anni '70 del XX secolo si sono diffuse in Italia autonome esperienze di organizzazione e di azione collettiva dei cittadini nella vita pubblica che non corrispondono alle forme canoniche di impegno. Esse infatti non si possono identificare in termini di status giuridico e rientrano con difficoltà in definizioni onnicomprensive (come la categoria del volontariato), residuali (come quella di “partecipazione non convenzionale”), settoriali (come quelle che le riconducono alle sole politiche di welfare o a quelle ambientali) o amministrative (come quella di “terzo settore”). Esse rappresentano una realtà chiaramente distinta da quella dei partiti e delle forme di partecipazione ad essi collegate, così come da quella delle forme organizzate di promozione e difesa degli interessi economici nel mondo della produzione e del lavoro. Ad esse, e in particolare alle tre forme delle organizzazioni di cittadinanza attiva, della mobilitazione nei luoghi pubblici e dell'impegno civico nell'ambiente digitale è dedicato questo capitolo.

1. Le organizzazioni di cittadinanza attiva

1.1. Il fenomeno e la sua rilevazione

Il fenomeno della cittadinanza attiva ricomprende tutte quelle forme di azione collettiva, promosse autonomamente dai cittadini, che sono volte a realizzare l'interesse generale in chiave di tutela o di riconoscimento di diritti, di cura di beni comuni materiali o immateriali e/o di sostegno all'autonomia di soggetti individuali o collettivi in condizione di marginalità o di esclusione (*empowerment*). Le principali modalità operative in cui questi

ruoli vengono svolti sono l'*advocacy* (dare voce a interessi, valori, situazioni ignorati o marginalizzati), l'intervento diretto e la organizzazione di servizi.

Questa identificazione del fenomeno non include le molte forme di associazionismo volte ad esempio ad animare il tempo libero o ad aggregare persone che condividono le stesse passioni e i medesimi gusti. È questa stessa ragione che ha indotto a trattare del volontariato (in quanto fenomeno più generale) nella parte sulla identità. Include invece le esperienze che sono volte direttamente a realizzare l'interesse generale, così come definito nella Costituzione e continuamente ridefinito dallo sviluppo della comunità civica. Va aggiunto che il fenomeno della cittadinanza attiva non comprende solo organizzazioni costituite formalmente, ma anche iniziative collettive che, pur essendo radicate nel territorio o nei campi di policy in cui operano, non hanno forma giuridica: è il caso di molti comitati locali, di organizzazioni di self-help o di gruppi di acquisto solidale, per limitarsi ad alcuni esempi. Su queste realtà informali ma consistenti, purtroppo non esistono informazioni consolidate.

Quanto alle definizioni basate sulla forma giuridica, quindi, il fenomeno della cittadinanza attiva non è sovrapponibile ad esse. Sono le attività di interesse generale, infatti, che lo definiscono e non i requisiti, per lo più formali, stabiliti in sede legislativa e amministrativa. Nell'universo della cittadinanza attiva, dunque, vi sono anche – ma non necessariamente tutte – associazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative e imprese sociali, fondazioni, così come altre forme di azione collettiva che non hanno forma giuridica o non sono iscritte al Registro unico del terzo settore (un esempio per tutti è quello della Caritas italiana).

Al fine di approssimarsi quanto più possibile alla identificazione e alla conoscenza di questo fenomeno, in occasione del censimento delle istituzioni non profit del 2011, l'Istat, con la collaborazione di Fondaca, ha inserito nel questionario una domanda-filtro nella quale si chiedeva se la organizzazione avesse svolto nel corso dell'ultimo anno attività riconducibili a uno o più dei ruoli che definiscono l'attivismo civico, cioè tutela di diritti, cura di beni collettivi e supporto a soggetti deboli (è questo il *wording* usato dall'Istat). Nella edizione del Censimento relativo al 2011 risposero a questa domanda circa un terzo delle organizzazioni non profit, per un totale di circa 96.000. Ciò diede la possibilità di disegnare un profilo dell'attivismo civico che, pur con tutti i limiti insiti in questa operazione (tra i quali quello di escludere le organizzazioni di fatto), rappresenta la migliore approssimazione disponibile al fenomeno (CIM, pp. 178-183).

L'Istat ha ripetuto la medesima operazione anche nelle rilevazioni campionarie del 2015 e del 2021, cosicché oggi è possibile rilevare lo sviluppo del fenomeno prima e durante il periodo oggetto di questa ricerca. Dall'insieme

degli enti che hanno risposto alla domanda sopra citata, come nella edizione precedente, l'Istat ha ristretto il campo delle "istituzioni non profit di cittadinanza attiva" (INP CA) a quelle organizzazioni che: a) hanno indicato uno o più dei tre ruoli elencati; b) hanno un orientamento di pubblica utilità; c) non si occupano di organizzazione dell'attività di partiti politici, tutela e promozione degli interessi degli imprenditori e dei professionisti e/o di tutela e promozione degli interessi dei lavoratori. I risultati sono illustrati in queste pagine.

1.2. Le organizzazioni

Nel corso del decennio 2011-2021 c'è stato un significativo aumento del numero di organizzazioni di cittadinanza attiva identificate dall'Istat, come visualizzato nella figura 16.1

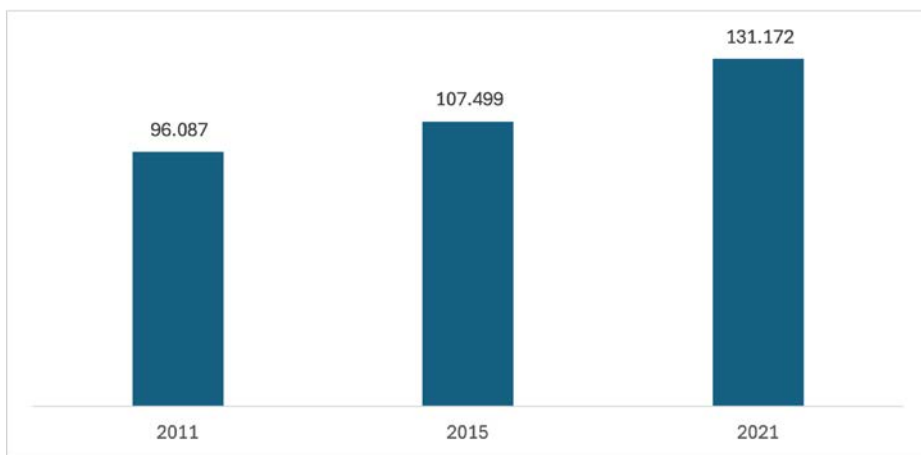


Figura 16.1 – Numero di istituzioni non profit di cittadinanza attiva (INP CA), anni 2011-2021, v.a. Fonte: elaborazione da Istat.

Rispetto al totale delle istituzioni non profit, le organizzazioni di cittadinanza attiva nel 2021 erano il 36,3%, mentre nel 2015 erano il 32% e nel 2011 il 31,9%. C'è stato quindi un significativo aumento proporzionale delle istituzioni di cittadinanza attiva rispetto all'universo degli enti non profit tra il 2011 e il 2021. In quella decade il numero di istituzioni non profit ha conosciuto un incremento del 7,2%, mentre quello delle INP di cittadinanza attiva è stato pari al 21,9%.

Come è stato già specificato, le organizzazioni di cittadinanza attiva si definiscono non per le forme ma per il fatto che svolgono uno o più ruoli direttamente connessi all'interesse generale. Dalle risposte della indagine campionaria del 2021 risulta che 55.799 istituzioni di cittadinanza attiva operano per la promozione e la tutela di diritti (42,5% del totale di queste istituzioni), 53.511 per la cura di beni collettivi (40,8% del totale) e 100.179

(76,4%) per il sostegno e il supporto a soggetti deboli o in difficoltà. Il confronto con le rilevazioni precedenti a proposito dei ruoli svolti si può visualizzare nella figura 16.2

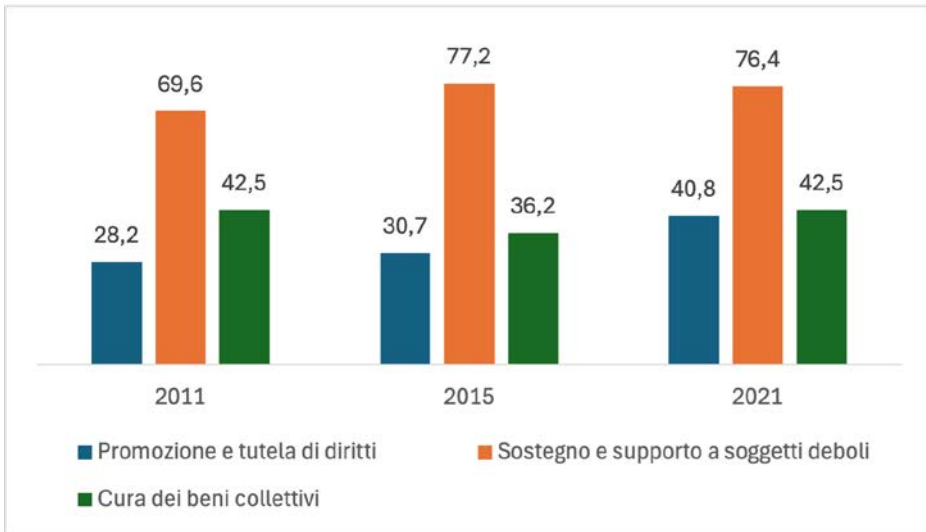


Figura – 16.2 Organizzazioni non profit di cittadinanza attiva per ruoli svolti, anni 2011-2021, %
Fonte: elaborazione da Istat.

Come si può vedere, due terzi delle organizzazioni dichiarano di svolgere ruoli di sostegno e supporto a soggetti in condizioni di debolezza, mentre 4 su 10 sono impegnate nella promozione e nella tutela di diritti e nella cura di beni collettivi. Va notato che una delle caratteristiche di questo tipo di organizzazioni è che nella loro concreta esperienza accade che tutela dei diritti, cura di beni pubblici e sostegno a soggetti deboli si manifestino in modo congiunto nelle attività svolte. Le organizzazioni di cittadinanza attiva, cioè, tendono a esercitare più di uno dei ruoli che definiscono il fenomeno. Per la precisione, ognuna, in media, esercita 1,6 ruoli. Si tratta di un elemento distintivo e rilevante di queste esperienze, scarsamente riconosciuta dagli addetti ai lavori e dagli interlocutori istituzionali.

Nel 2021, rispetto alla rilevazione censuaria del 2011, mentre la tutela di diritti è oggetto dell'impegno della medesima percentuale di organizzazioni (42,5%), il supporto a soggetti deboli e la cura di beni collettivi hanno avuto un incremento pari rispettivamente a 6,8 e 12,6 punti percentuali. Rispetto alla rilevazione campionaria del 2015, invece, nel 2021 vi è stata una ripresa dell'impegno per la tutela di diritti (+6,3%), una lieve flessione del sostegno a soggetti deboli (-0,8%) e un deciso incremento della cura di beni collettivi (+10,1%).

1.3. Le modalità operative

Assieme ai ruoli svolti anche le modalità con cui ciò avviene rientrano nella definizione del fenomeno della cittadinanza attiva. Le principali modalità operative impiegate sono tre:

- *L’advocacy*, cioè la mobilitazione della cittadinanza e dell’opinione pubblica dando voce a persone e gruppi sociali, situazioni e condizioni, luoghi, valori, ignorati o marginalizzati affinché siano presi in considerazione (ad esempio, campagne di informazione e sensibilizzazione, azioni legali, denunce e reclami);
- *L’intervento diretto*, cioè l’attivazione di risorse materiali e immateriali per prevenire o gestire situazioni critiche, per valorizzare opportunità, per diffondere nuovi atteggiamenti e comportamenti della collettività (ad esempio, supporto alla organizzazione di comunità in emergenza, iniziative per la promozione dell’economia circolare o il commercio equo e solidale, gestione di conflitti, promozione del volontariato d’impresa);
- *L’organizzazione di servizi*, cioè la istituzione e la gestione di iniziative che sono una risposta a esigenze, interessi o diritti di specifiche categorie di cittadini o della generalità di essi (ad esempio, mense e trasporti sociali, centri anti violenza e case rifugio, consultori, servizi di informazione e consulenza).

A questi tre tipi di attività vanno aggiunte attività “miste”, nelle quali vengono impiegate più di una delle modalità operative appena menzionate: è il caso, ad esempio, del pronto intervento sociale, dei progetti a supporto delle vittime di reati, della mediazione culturale, del microcredito, del consumo critico, di iniziative per la promozione della salute e per l’educazione a stili di vita salubri, della gestione e della valorizzazione dei territori, della promozione di interventi per il riciclo, il riuso e lo smaltimento di rifiuti. I dati relativi all’impiego delle modalità operative appena definite sono presentati nella tabella 16.1.

Modalità di intervento	n. di organizzazioni che hanno svolto almeno una delle attività della categoria
Advocacy	21.388
Miste	53.273
Servizi	70.836
Intervento diretto	109.285

Tabella 16.1 – Numero di INP CA che hanno realizzato almeno una delle attività classificate secondo le categorie di advocacy, servizio, intervento diretto e “miste”, anno 2021, v.a.

Fonte: elaborazione da Istat.

Dalla rilevazione risulta quindi che il 16,3% delle istituzioni non profit di cittadinanza attiva hanno svolto almeno una attività di advocacy, l'83,3% almeno una di intervento diretto, il 54% almeno una di organizzazione di servizi e, infine, il 40,6% almeno una delle attività classificate come "miste". Come nel caso dei ruoli esercitati, le INP di cittadinanza attiva tendono a utilizzare una molteplicità di approcci operativi in relazione alle situazioni, alle necessità e agli obiettivi.

1.4. Le persone

Decisamente più del numero di associati, per la loro stessa natura è la presenza di volontari e di personale retribuito a dare la misura della consistenza delle organizzazioni. Le INP di cittadinanza attiva nel 2021 hanno la collaborazione di 2.436.828 volontari, più della metà del totale di quelli che operano nelle istituzioni non profit nel loro insieme (4.616.915), benché le INP di cittadinanza attiva siano poco più di un terzo di esse. La quota di INP CA con volontari è pari al 77,7% del totale e il numero medio di volontari per ogni organizzazione è pari a 18,6.

Considerando le dimensioni delle organizzazioni in termini di volontari, le INP CA risultano relativamente più presenti nelle classi di volontari medio-grandi: il 25,1% di esse ha un numero di volontari compreso fra 10 e 19, il 22,7% tra 20 e 49 e il 9,5% ha più di 50 volontari. Quest'ultima classe concentra quasi la metà dei volontari delle INP CA (il 49%). Un fenomeno che appare analogo si riscontra per quanto riguarda i dipendenti. Essi sono 717.792 nelle istituzioni non profit di cittadinanza attiva, un dato che rappresenta ben l'80,3% dei dipendenti di tutte le istituzioni non profit (893.514). Circa due terzi di essi (68,1%) operano in INP di cittadinanza attiva di grandi dimensioni, con 50 o più dipendenti, mentre il numero medio di dipendenti per ogni INP di cittadinanza attiva risulta essere pari a 5,5 (2,5 nel totale delle INP).

In sintesi, il fenomeno della cittadinanza attiva è caratterizzato da molte organizzazioni che hanno pochi volontari e dipendenti, e, al contrario, da poche organizzazioni che hanno molti volontari e dipendenti. Più precisamente:

- Nel 47,2% delle organizzazioni ci sono l'8,9% di volontari;
- Nel 7,4% delle organizzazioni ci sono il 49% dei volontari;
- Il 78,4% delle organizzazioni non ha alcun dipendente;
- Solo l'1,9% delle organizzazioni ha da 50 dipendenti in su.

Che il maggior numero di volontari delle istituzioni non profit si concentri in quelle di cittadinanza attiva non stupisce, considerato il legame tra impegno volontario e attività di interesse generale. Quanto ai dipen-

denti, il loro alto numero in grandi organizzazioni appare connessa alla maggiore strutturazione delle attività e alla moltiplicazione di servizi nel corso del tempo che una parte minoritaria ma rilevante di queste organizzazioni ha conosciuto.

1.5. La presenza nel territorio

Le 131.172 istituzioni non profit di cittadinanza attiva sono distribuite in modo differenziato nel territorio nazionale. Le INP CA sono presenti per il 29,8% del totale nel Nord-Ovest, il 21,4% nel Nord-Est, il 21,6% nel Centro, il 17,3% nel Sud e il 9,9% nelle Isole.

Quanto alla presenza nelle singole regioni, la tabella 16.2 riporta il numero di organizzazioni presenti in ogni regione e la loro percentuale rispetto al totale.

Regioni	INP CA	
	v.a.	%
Piemonte	11.789	9,0
Valle d'Aosta / Vallée D'Aoste	426	0,3
Liguria	4.155	3,2
Lombardia	22.669	17,3
Trentino-Alto Adige / Südtirol	3.599	2,7
<i>p.a. Bolzano</i>	1.694	1,3
<i>p.a. Trento</i>	1.905	1,5
Veneto	10.786	8,2
Friuli-Venezia Giulia	3.571	2,7
Emilia-Romagna	10.155	7,7
Toscana	9.245	7,0
Umbria	2.545	1,9
Marche	3.875	3,0
Lazio	12.660	9,7
Abruzzo	2.401	1,8
Molise	836	0,6
Campania	7.998	6,1
Puglia	6.628	5,1
Basilicata	1.547	1,2
Calabria	3.287	2,5
Sicilia	8.707	6,6
Sardegna	4.296	3,3
ITALIA	131.172	100,0

Tabella 16.2 – Istituzioni non profit di cittadinanza attiva per regioni, anno 2021, .a. e %

Fonte: elaborazione da Istat.

Considerando il rapporto tra numero di organizzazioni e popolazione residente, risulta che, essendo la media nazionale pari a una organizzazione ogni 451 persone:

- Nel Nord-Ovest vi è una organizzazione ogni 407 persone;
- Nel Nord-Est una ogni 412;
- Nel Centro una ogni 416;
- Nel Sud una ogni 596;
- Nelle Isole una ogni 494.

La maggior parte delle regioni supera la media nazionale, mentre quelle con il rapporto più favorevole tra numero di INP CA e popolazione sono quelle più piccole: Valle d'Aosta (una organizzazione ogni 289 abitanti), Trentino-Alto Adige (una ogni 289), Friuli-Venezia Giulia (una ogni 334), Umbria (una ogni 337), Molise e Basilicata (una ogni 349).

1.6. Dopo la pandemia

Un punto centrale da considerare è quello delle trasformazioni che la emergenza pandemica ha indotto nell'assetto e nelle pratiche delle organizzazioni di cittadinanza attiva. Come ampiamente documentato, esse sono state in prima linea nella gestione della emergenza, sia dal punto di vista della organizzazione di servizi, sia da quello dell'advocacy, sia da quello dell'intervento diretto per fronteggiare situazioni del tutto inaspettate.

Avendo verificato nel corso degli studi preparatori che non erano state ancora realizzate indagini in merito, il gruppo di ricerca ha deciso di somministrare un questionario via web a un piccolo campione non statistico di 90 organizzazioni per avere almeno alcune indicazioni su tendenze, da verificare successivamente. Le organizzazioni sono state selezionate in relazione ai campi di policy in cui sono impegnate: cultura, arte, sport; sicurezza, legalità, giustizia; ambiente; territorio e protezione civile; solidarietà internazionale; pace, non violenza, servizio civile; donne; consumi, beni e servizi; salute; soggetti (LGBTQIA+, Rom, rifugiati); immigrazione; servizi sociali; lotta alla emarginazione; promozione del volontariato; giustizia globale; disabilità; educazione, formazione; studenti. Al questionario hanno risposto 21 organizzazioni, pari al 23,3% del totale.

Quanto al profilo delle 21 organizzazioni che hanno risposto, 16 di esse si occupa di tutela di diritti, 7 di cura di beni comuni, il 14 di supporto all'autonomia di soggetti in condizioni di esclusione o marginalità, con una prevalenza di attività di advocacy (16), ma con un significativo impegno nella organizzazione di servizi e nell'intervento diretto (10 organizzazioni per ciascuno di questi ruoli). Tutte le organizzazioni operano nella dimensione nazionale, 15 anche in quella locale, 12 sia nella dimensione europea

che in quella internazionale, 11 in quella regionale. Più della metà delle organizzazioni che hanno risposto (11) ha più di 500 volontari; un quarto ne ha meno di 30, lo stesso da 30 a 100 volontari. Più di 4 organizzazioni su 10 hanno fino al 25% di aderenti giovani (15-34 anni). Due terzi delle organizzazioni ha meno del 10% di persone straniere tra gli aderenti. Quasi la metà ha fino a 20 collaboratori retribuiti.

18 organizzazioni su 21 hanno dichiarato che durante la pandemia la loro attività era proseguita con cambiamenti e adattamenti; solo in un caso era stata interrotta. I principali cambiamenti avevano riguardato la organizzazione interna (17 rispondenti), quindi le modalità di intervento (14) e le relazioni con l'esterno (12). Insomma, durante l'emergenza c'è stato un cambiamento generalizzato e multidimensionale.

Dopo la pandemia nella maggioranza dei casi (16 organizzazioni) l'attività ha subito mutamenti rispetto al periodo pre-pandemico. Il principale cambiamento ha riguardato gli strumenti impiegati (16 organizzazioni), quindi le modalità operative (8) e i campi di intervento (6).

I principali mutamenti sono connessi all'uso di strumenti digitali. Lo dichiarano pressoché tutte le organizzazioni. Ciò ha comportato una maggiore attenzione alle esigenze delle persone con ridotta mobilità o con disabilità, la creazione di sportelli di ascolto online, il sostegno alla genitorialità attraverso webinar, la fornitura di *device* ai minori, l'aiuto a distanza ai bambini per i compiti, il trasferimento online di sportelli e attività di consulenza e supporto anche legale, fino all'ampliamento del numero dei volontari grazie alle attività online.

Anche la organizzazione interna ha conosciuto mutamenti sostanziali: nella organizzazione del lavoro, nelle infrastrutture e negli strumenti per 11 organizzazioni, nei rapporti con gli aderenti per 6, nelle operazioni di monitoraggio, rendicontazione e valutazione per 5. Sono stati segnalati come particolarmente rilevanti al riguardo l'incremento dello smart working, la diffusione del lavoro online (produzione di documenti e attivazione di procedure interne), le riunioni e gli incontri online o in modalità mista.

Le relazioni con l'esterno sono la dimensione su cui la pandemia sembra avere avuto un impatto minore. Esse hanno riguardato soprattutto la cittadinanza nel suo insieme (9 organizzazioni) e in misura minore i finanziatori (5), le attività di comunicazione pubblica (4) e le relazioni istituzionali (3). Il principale mutamento registrato è quello delle relazioni con i cittadini, specialmente per la possibilità di un loro coinvolgimento diretto attraverso l'ambiente digitale. Anche le relazioni con le istituzioni, per interagire sugli effetti di lungo periodo della pandemia e sulla crisi del welfare, si sono trasferite nella dimensione digitale, così come, anche se in misura minore e con giudizi discordanti sulla loro efficacia, con i donatori.

2. *La mobilitazione nei luoghi pubblici*

2.1. *La disponibilità di informazioni*

La presenza di cittadini in luoghi pubblici come strade o piazze in relazione a questioni di interesse generale è senz'altro la modalità di partecipazione più visibile e nota, al punto che tradizionalmente la letteratura scientifica sui fenomeni politici considera questa come l'unica forma esistente di partecipazione oltre al voto e all'attivismo nei partiti (è il tema dei "movimenti sociali"). Come si è già visto non è così, ma non si può certo ignorare che gli atti di partecipazione ad alta visibilità hanno una assoluta rilevanza nella attuale struttura di opportunità di partecipazione.

Anche su questo fenomeno, in modo apparentemente paradossale, le informazioni disponibili sono scarse. Per concorrere a colmare questo vuoto, nella ricerca precedente era stato utilizzato l'archivio del quotidiano *la Repubblica* per censire gli eventi di questo genere nel corso di un anno (il 2015) (CIM, pp. 183-187). Naturalmente questa operazione ha evidenti limiti, il principale dei quali è che la rilevazione non può che essere per difetto: un quotidiano, per quanto di portata nazionale e dotato di una rete di redazioni locali, non può intercettare tutti gli eventi di mobilitazione nei luoghi pubblici su questioni di interesse generale. Si tratta tuttavia della migliore opzione possibile per identificare e pesare questo fenomeno, arrivando almeno a fissare una baseline.

Riprendendo quanto fatto nella ricerca precedente, è stata condotta la medesima operazione sulla stessa fonte con riferimento all'anno 2023. Sono state escluse dal campo di ricerca le manifestazioni elettorali, le iniziative sindacali direttamente connesse agli interessi di lavoratori dipendenti (ad esempio per i rinnovi contrattuali, ma non una manifestazione contro il caporalato), le iniziative di categorie produttive (es. agricoltori, tassisti, vigili urbani e loro organizzazioni) perché assimilabili a manifestazioni sindacali, le attività di cura e animazione (culturale, artistica, ecc.) di spazi pubblici come piazze o parchi, le manifestazioni culturali, artistiche, sportive, ecc., le occupazioni delle case (non le manifestazioni per il diritto alla casa) a meno che non fossero puramente simboliche (cioè costituissero uno specifico evento), gli eventi estemporanei condotti da un ristretto numero di persone (ad esempio i flashmob, a meno che non fossero inseriti in un evento più ampio). Gli articoli raccolti sono stati ulteriormente selezionati e poi analizzati per identificare gli eventi il più precisamente possibile. È stato quindi creato un apposito database in cui sono contenute le iniziative di mobilitazione negli spazi pubblici che si sono effettivamente tenute.

2.2. Gli eventi

Nel corso del 2023 dall'archivio de *la Repubblica* sono stati registrati 248 eventi, cioè in media 20,7 al mese. Con lo stesso metodo nel 2015 erano stati rilevati 23,1 eventi al mese.

I luoghi principali in cui tali eventi si sono tenuti (ma va ricordato che il quotidiano *la Repubblica* ha cronache locali solo in alcune città) sono Milano (37), Napoli (30), Roma (26), Bologna (23), Genova (22), Torino (19), Palermo (17), Firenze (16), Bari (10). In queste città si sono tenuti l'80,6% di tutti gli eventi. Il 4,8% invece ha avuto luogo in più città in modo coordinato.

I temi oggetto delle iniziative sono riassunti nella tabella 16.3.

Tipi di temi	n.	%
Legalità, giustizia, memoria	65	26,2
Ambiente e territorio, opere pubbliche, casa	52	21,0
Questioni internazionali, globalizzazione, pace	43	17,3
Convivenza, stili di vita, parità di genere	40 + 2 contro*	16,9
Servizi pubblici, sicurezza	27	10,9
Economia, finanza e lavoro, soggetti debol	10	4,0
Politiche nazionali ed europee	9	3,6
TOTALE	248	100,0

Tabella 16.3 – Tipologia dei temi oggetto delle iniziative di mobilitazione nei luoghi pubblici, anno 2023, v.a. e %

*Contro = manifestazioni che si oppongono a manifestazioni precedenti sullo stesso tema (es. pro e contro le adozioni da parte di coppie omosessuali)

Tra i temi che sono stati oggetto del maggior numero di iniziative vi sono:

- Il caso Cospito (22 eventi);
- La questione palestinese (22);
- I diritti delle persone LGBTQIA+ (16);
- La violenza di genere (11);
- La pace, con particolare riferimento all'Ucraina (11);
- La lotta alla mafia (10)

I promotori di queste iniziative, che agiscono spesso come co-promotori, sono i più vari. Tra le categorie principali figurano residenti, comitati locali contro le localizzazioni; studenti, lavoratori, disoccupati; amici, colleghi in casi di vittime individuali; organizzazioni e reti civiche locali, nazionali e internazionali; sindacati e associazioni professionali; amministrazioni locali (come patrocinatori); comunità religiose; centri sociali; attivisti antagonisti e anarchici.

Quanto ai partecipanti, solo nella metà degli eventi individuati gli articoli riportano dati sui partecipanti (124 casi). Ciò che emerge è che:

- Il 18,5% degli eventi ha avuto fino a 100 partecipanti
- Il 35,5% fino a 500
- Il 13,7% tra 500 e 1.000;
- Il 25,8% tra 1.000 e 10.000;
- Il 6,5% oltre 10.000.

In sostanza circa due terzi di tutti gli eventi individuati e di cui sono disponibili informazioni sono di piccole dimensioni, cioè fino a 1.000 partecipanti.

2.3. *Le forme e le finalità*

Un altro aspetto di fondamentale importanza è quello delle forme che le mobilitazioni nei luoghi pubblici assumono. Nella figura 16.4 vengono presentati dati su questo punto.

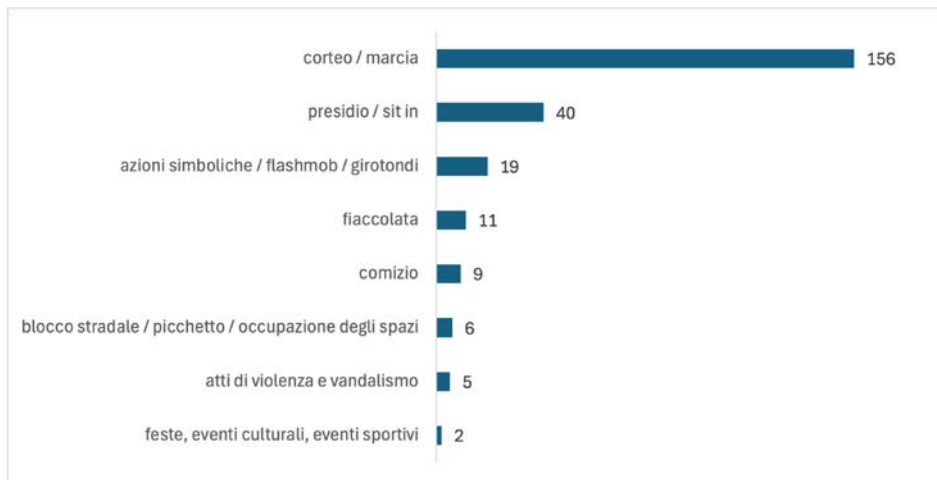


Figura – 16.3 Forme delle mobilitazioni nei luoghi pubblici, anno 2023, v.a.

Come si può notare, il corteo o la marcia continuano a essere la forma assolutamente prevalente di mobilitazione, al contrario di quanto appare circa i comizi, una modalità tradizionale evidentemente andata in desuetudine. Azioni simboliche come i flashmob, invece, non risultano essere praticati quanto ci si sarebbe potuti aspettare, ma va ricordato che sono stati ricompresi in questa selezione solo quando erano parte di eventi più generali. Da sottolineare, invece, la quota estremamente bassa di atti di violenza e vandalismo (il 2%) del totale, malgrado l'anno preso in esame sia quello che ha visto la mobilitazione degli anarchici per il caso Cospito.

Un ultimo aspetto che deve essere preso in considerazione è quello relativo alla intenzionalità, o finalità, degli eventi di mobilitazione dei cittadini su questioni di interesse generale. Una lunga tradizione scientifica, e anche il senso comune, danno per scontato che questo tipo di eventi sia caratterizzato esclusivamente dalla protesta, pacifica o meno che sia. Dalla osservazione del fenomeno, tuttavia, non è difficile cogliere che la protesta è solo una – per quanto maggioritaria – delle finalità delle mobilitazioni dei cittadini nei luoghi pubblici. Ve ne sono, infatti, altre due che non possono essere ignorate: la solidarietà (ad esempio verso minoranze discriminate) e la rivendicazione pubblica di una identità collettiva (come nel caso della disabilità). I risultati della osservazione di questo aspetto degli eventi selezionati sono sintetizzati nella figura 16.5, che ricomprende anche quelli che hanno avuto più di una finalità

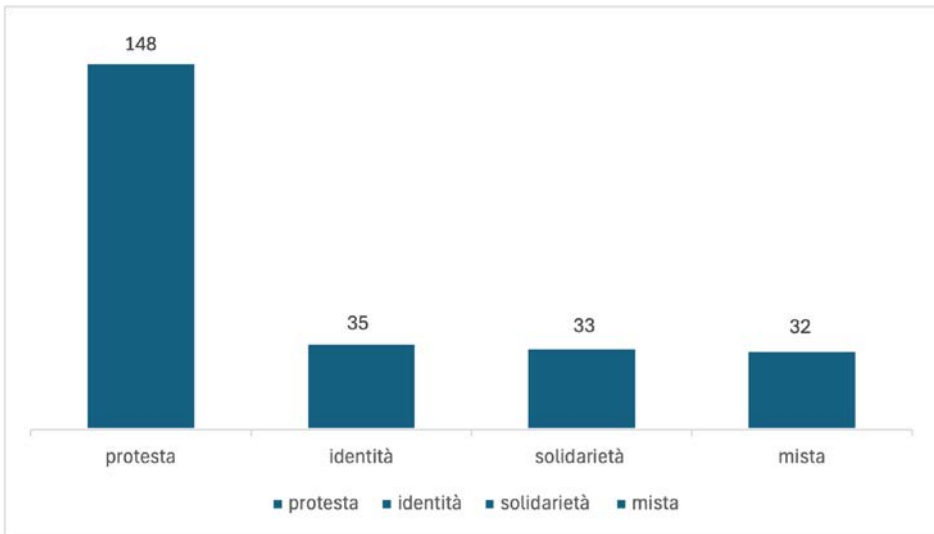


Figura – 16.4 Finalità degli eventi di mobilitazione nei luoghi pubblici, 2023, v.a.

In sostanza 100 eventi identificati su 248, pari al 40,3% del totale, non sono eventi di protesta, o solo di protesta.

3. La partecipazione digitale

3.1. La identificazione del fenomeno

Come si è già potuto rilevare (a proposito dello status dei giovani), le uniche forme di partecipazione alla vita pubblica che durante e dopo la

emergenza pandemica sono aumentate sono proprio quelle che si sono svolte nell'ambiente digitale: pubblicazione di contenuti di propria creazione (nel 2022 lo ha fatto il 53,7% dei giovani, +11,3% rispetto al 2019, ma anche il 36,4% degli italiani) e partecipazione a consultazioni o votazioni online su temi sociali o politici (14,9% dei giovani, +4,6% rispetto al 2019, ma anche l'11,3% degli italiani nel loro insieme). Sempre nella parte dedicata agli status si è rilevato che anche gli stranieri residenti in Italia utilizzano intensivamente – in una misura comparabile e in alcuni casi superiore a quella degli italiani – l'ambiente digitale per partecipare alla vita pubblica.

In questo capitolo, tuttavia, ci si riferisce alle forme di partecipazione politica e civica online che riguardano questioni di interesse generale, quindi in una accezione più ristretta e mirata di quella a cui usualmente ci si riferisce con il termine “partecipazione sociale”. Si tratta insomma di quello che si può definire “attivismo civico digitale”, cioè di forme azione collettiva su questioni di interesse generale che hanno interamente luogo, oppure inizio o conclusione, nell'ambiente di Internet. Queste azioni si svolgono in tutte e tre le arene della partecipazione politica citate all'inizio di questo capitolo: l'arena elettorale, quella del dibattito pubblico e quella delle politiche pubbliche. Ciò è particolarmente utile per non ridurre la partecipazione digitale a like sui messaggi delle leadership partitiche o delle loro propaggini, umane o meno.

Rilevare queste forme, però, è tutt'altro che semplice, a causa da un lato di rappresentazioni e tematizzazioni vigenti del rapporto tra cittadini e rete di internet, e dall'altro di vincoli materiali. Quanto alle rappresentazioni, nella letteratura scientifica si tende a restringere la partecipazione digitale al dibattito nelle piattaforme a questo finalizzate. Ancora, c'è una tendenza a schiacciare la partecipazione dei cittadini nell'ambiente di Internet sulle iniziative di consultazione promosse dalle amministrazioni in chiave di *e-democracy*, o democrazia elettronica. Non è casuale che i materiali disponibili riguardino soprattutto possibili “esperimenti di laboratorio” guidati dai tecnici della partecipazione (v. ad es. De Cindio, Trentini, 2024) che non “esperimenti sul campo”, cioè quello che i cittadini comuni fanno effettivamente. È poi usuale considerare atti di partecipazione i semplici like o la condivisione di post e altri materiali, i quali non richiedono alcun impegno da parte di chi li compie. A tutto ciò si aggiunge una opinione generalmente negativa sull'ambiente digitale come possibile luogo di iniziativa civica, il che comporta la enfasi con cui le note patologie che in esso si manifestano e si alimentano vengono riportate, senza considerare altre prospettive. La conseguenza di questi approcci è una difficoltà di percepire la estensione e la portata delle forme di partecipazione politica e civica nell'ambiente di Internet, non solo dei social media.

A questi problemi di tematizzazione si aggiungono vincoli materiali, connessi ad alcune caratteristiche specifiche di Internet che rendono più complesso il compito, considerando che la rete non è uno “strumento”, come ancora si dice, ma è piuttosto un ambiente integrato con quello fisico, ciò che dà vita al fenomeno denominato *onlife*. Tra queste caratteristiche occorre citare le seguenti:

- L’ambiente digitale è organizzato secondo logiche di mercato, ciò che rende difficile accedere alle informazioni più rilevanti circa la partecipazione;
- Le forme, gli strumenti e le procedure di funzionamento dell’ambiente in cui si svolge la partecipazione digitale sono soggette a trasformazioni rapide e profonde, cosicché la comparazione delle stesse attività realizzate in tempi diversi è spesso impossibile;
- Gli atti di partecipazione digitale sono di solito realizzati utilizzando gli stessi strumenti di altre attività (personali, ricreative, culturali, ecc.) e tendono a confondersi con esse;
- L’ambiente digitale è esposto alla influenza di strategie di disturbo, disinformazione e propaganda per le quali non sono state ancora trovate adeguate contromisure;
- I soggetti che promuovono od ospitano gli atti di partecipazione digitale hanno una molteplicità di nature e forme, non facilmente classificabili.

Per concorrere a gestire – non a risolvere – tali problemi, in questa sezione vengono presi in considerazione tre aspetti. Il primo è una mappa delle risorse che i cittadini utilizzano nella rete per occuparsi di questioni pubbliche. Il secondo è un tentativo di gettare luce sulla dimensione quantitativa degli “atti di partecipazione” che i cittadini compiono nell’ambiente digitale con riferimento a due grandi fenomeni rilevabili utilizzando le parole chiave “rifugiati” e “femminicidio”. La connessione tra questi due elementi sta nel fatto che la disponibilità di risorse genera atti di partecipazione digitale. Chiude la sezione un approfondimento sul modo in cui su TikTok è stato trattato, all’indomani della sua tragica morte, il caso di Giulia Cecchettin, per rendere conto della maniera in cui un social media particolarmente apprezzato dai giovani e ritenuto di intrattenimento per eccellenza, ha veicolato messaggi e incrementato la consapevolezza pubblica sulla violenza contro le donne.

3.2. Le risorse per la partecipazione digitale

Per identificare le risorse digitali utilizzate per la partecipazione è necessario fare qualche semplice premessa. La prima è che il perimetro di osservazione è

composto da siti web, social media, motori di ricerca e piattaforme. La seconda è che le risorse digitali vengono messe a disposizione da un insieme ibrido di iniziative commerciali, sociali, civiche e pubbliche, dove spesso non è facile distinguere a chi esse fanno riferimento, ma che vengono comunque utilizzate. La terza è che delle risorse digitali fanno anche parte iniziative che nascono in modo tradizionale (come i quotidiani o le televisioni) ma che sono presenti nel web in forme autonome e comunque accessibili direttamente nell'ambiente di Internet. Attraverso queste risorse si generano, per iniziativa di individui o gruppi organizzati, forme di azione collettiva su questioni di interesse generale.

Sulla base di queste premesse, si possono identificare cinque categorie di risorse digitali per la partecipazione civica, come mostrato nella tabella 16.4.

Produzione di informazioni, monitoraggio e sorveglianza
Aggregazione, coordinamento, mobilitazione
Scambio e diffusione di know-how, generazione di pratiche comuni
Condivisione di condizioni, situazioni e problemi
Dibattito, deliberazione e interlocuzione

Tabella 16.4 – Risorse per la partecipazione digitale.

Vediamo qui di seguito le principali caratteristiche di queste risorse che i cittadini utilizzano per promuovere atti di partecipazione digitale. A causa della velocità delle trasformazioni che hanno luogo nell'ambiente digitale, non sono indicate precise esperienze, ma quelle esistenti sono ovviamente la fonte di quanto segue.

Risorse per la produzione di informazioni, il monitoraggio e la sorveglianza

La rete offre all'azione civica una quantità di risorse funzionali alla produzione e alla diffusione di informazioni su questioni di interesse generale. Ci si riferisce qui a diversi tipi di pratiche: giornalismo partecipativo, o *civic journalism*, che consiste nel fatto che cittadini comuni concorrono alla raccolta di informazioni e alla produzione di notizie (testi e immagini) su questioni di interesse generale, costituendo spesso le uniche fonti di informazione indipendenti esistenti; crowdmapping, che consiste nell'uso degli strumenti di georeferenziazione offerti dagli smartphone per concorrere alla mappatura di territori in relazione a situazioni (ad es. le barriere architettoniche, ma anche la qualità dell'aria) od opportunità, come nel caso degli esercizi commerciali accessibili per le persone con disabilità; raccolta e aggregazione di segnalazioni su situazioni critiche come quelle del degrado urbano; produzione e diffusione di informazione civica nella forma di report su questioni rilevanti, di cui si è già parlato.

Una delle funzioni che viene svolta con maggiore intensità nell'ambiente digitale grazie alle risorse disponibili in rete è quella di verificare situazioni critiche o comportamenti e pratiche che hanno impatto sul benessere comune. Si può trattare di situazioni locali (come lo stato di lavori pubblici in una città), di questioni che investono la intera comunità civica (come ad esempio il monitoraggio della comunicazione politica) fino ad arrivare a questioni globali che hanno effetti nella dimensione domestica o che vengono assunte come prioritarie da gruppi di cittadini. Le tipiche risorse per questi atti di partecipazione sono i siti di open data, gestiti da istituzioni o enti pubblici, oppure siti web creati e gestiti da organizzazioni civiche o della società civile; e quelli di fact-checking, gestiti usualmente da giornalisti o da cittadini specializzati sui temi di cui si tratta, come ad esempio la immigrazione.

Risorse per l'aggregazione, il coordinamento e la mobilitazione

Sono poi disponibili piattaforme che vengono utilizzate per creare, gestire e coordinare organizzazioni e reti, superando i limiti di spazio e di disponibilità economiche che lo renderebbero praticamente impossibile. Lo stesso si può dire per le risorse che consentono di promuovere coalizioni a tema (come nel caso della povertà o dei diritti dei bambini), così come di campagne, come ad esempio quella per la riforma della legge sulla cittadinanza o quelle per la promozione di referendum locali o nazionali.

Vi sono inoltre risorse che consentono o favoriscono la mobilitazione dei cittadini online od offline per cause di interesse comune. Si può trattare del lancio di petizioni; della organizzazione di azioni simboliche come i flashmob; di azioni di disturbo come il mail bombing o il tweetstorm, fino ad arrivare a forme di hacking civico rivolte contro governi, aziende o altri soggetti. In tutti i casi si tratta di sollevare un problema, sensibilizzare l'opinione pubblica, aprire un conflitto, provocare danni – materiali o immateriali – a soggetti responsabili di atti od omissioni a danno dei cittadini, sostenere soggetti esclusi o in difficoltà, ecc.

Possono essere catalogate sotto questo titolo anche le opportunità che l'ambiente digitale offre per mobilitare risorse umane, tecniche, finanziarie per la ideazione o la realizzazione di progetti di interesse generale. Si tratta in particolare delle forme di crowdsourcing e di crowdfunding.

Risorse per lo scambio e la diffusione di know-how e per la generazione di pratiche comuni

Risorse fondamentali dell'azione civica digitale sono quelle che consentono di mettere in comune know-how che derivano da esperienze colletti-

ve, realizzate online od offline, e di diffonderle perché possano diventare patrimonio comune. Ciò può riguardare ad esempio le procedure legali o amministrative da seguire per la tutela di un diritto o gli strumenti di controllo della definizione e del rendiconto dei bilanci pubblici

Risorse di questo tipo sono utilizzate anche per praticare il consumo critico nella scelta dei prodotti o le forme di consumo collaborativo (come nel caso dei gruppi di acquisto solidale). Anche le forme di economia circolare, in particolare quelle che riguardano il riuso dei beni di consumo, sono tra le pratiche generate attraverso l'ambiente digitale.

Risorse per la condivisione di condizioni, situazioni e problemi

Nell'ambiente digitale sono poi presenti risorse che consentono di costruire comunità attraverso le quali persone in difficoltà possono comunicare, scambiare informazioni e sostenersi reciprocamente, come non potrebbero fare altrimenti. Ciò non riguarda solo le persone affette da patologie gravi che rendono impossibile la mobilità (se ne è già parlato), ma anche ad esempio persone con specifiche forme di disabilità o di disagio psichico, o ancora famiglie che vivono problemi simili con il percorso scolastico dei figli. In generale, molte delle situazioni che generano gruppi di self-help (alcolismo, dipendenza da sostanze stupefacenti, ludopatie, problemi di coppia, ecc.) grazie a queste risorse possono essere trasferiti online.

Le risorse digitali favoriscono anche la condivisione di situazioni connesse a problemi locali come ad esempio il degrado di un quartiere, i rischi per la sicurezza, la carenza di servizi, creando connessioni tra persone di città, regioni o Paesi diversi che affrontano i medesimi problemi.

Risorse per il dibattito, la deliberazione e la interlocuzione

Vi sono inoltre atti di partecipazione che consistono nel dibattito su questioni di interesse comune, attorno a cui si aggregano individui o gruppi di cittadini. Si tratta delle piattaforme partecipative, promosse da gruppi di cittadini, da amministrazioni o da altri soggetti. Talvolta questi dibattiti assumono una qualità deliberativa, portando a definire proposte, ad esempio su leggi in discussione, o per prendere posizioni comuni su politiche pubbliche o su situazioni critiche. Ancora – è il caso già citato della raccolta online di firme per la richiesta di referendum abrogativi o consultivi – esistono piattaforme attraverso le quali il dibattito può sfociare in un voto.

Sulla scorta di quanto sperimentato da tempo dalla Commissione europea, è diventata una pratica comune delle istituzioni governative, delle authority, delle amministrazioni regionali e di quelle locali, nonché di agenzie territoriali o di specifiche policy, quella di realizzare in forma digitale

consultazioni dei cittadini interessati, in forma individuale o collettiva, su provvedimenti, linee guida, atti di indirizzo o programmi di policy. Da queste opportunità di dibattito e confronto possono nascere, ad esempio, proposte di legge di iniziativa popolare anche attraverso l'uso del voto online sulle proposte elaborate.

Come si può vedere, le risorse per la partecipazione digitale disegnano un ampio spettro di opportunità. In che modo essere vengano colte e quali siano i loro effetti non è possibile, in questa sede, indagare ulteriormente.

3.3. *L'ordine di grandezza degli atti di partecipazione*

Un secondo tema da prendere in considerazione è quello, di importanza cruciale in quanto controverso, che riguarda la dimensione quantitativa della partecipazione digitale. Non ci si riferisce qui al numero di consensi o di condivisioni di un contenuto pubblicato, ma a iniziative che comportano per chi ne è promotore o parte un investimento significativo di risorse di tempo, conoscenza e abilità. Iniziative di questo tipo, quando focalizzate su questioni di interesse generale, si possono definire "atti di partecipazione". Quante siano le persone effettivamente coinvolte in atti di partecipazione non è una informazione che oggi sia accessibile; però è possibile identificare l'ordine di grandezza degli atti di partecipazione che esse compiono.

A questo fine, il gruppo di ricerca ha ripetuto una operazione condotta a fine 2015, seppure, a causa dei vincoli già citati, non passibile di comparazione per le trasformazioni che hanno avuto luogo nelle infrastrutture digitali, come nel caso di Youtube. Essa è consistita nel registrare, in un periodo circoscritto, il numero di atti di partecipazione dedicati a due questioni rilevanti e rilevabili, quella del femminicidio e quella dei rifugiati. A tal fine, tra settembre e dicembre 2023 sono stati raccolti i seguenti dati relativi ai due temi (utilizzati anche come parole-chiave per la ricerca):

- Il numero di petizioni lanciate sul sito *change.org*;
- Su Facebook:
 - Il numero di pagine dedicate;
 - Il numero di persone i cui account contengono una delle due parole-chiave;
 - Il numero di eventi promossi tra settembre e dicembre 2023;
 - Il numero di gruppi aperti e chiusi;
- Su Instagram il numero di post;
- Su Twitter/X il numero di account che contengono una delle due parole-chiave;
- Su TikTok il numero di video che contengono una delle due parole chiave.

I risultati di questo tipo di operazione vanno naturalmente considerati puramente indicativi. Essi infatti possono risultare in difetto per la difficoltà di accedere ai dati; ma anche in eccesso perché gli atti rilevabili non sono necessariamente stati compiuti da cittadini ma da altri soggetti. Si può quindi parlare solo di “ordine di grandezza”, che è quanto oggi è possibile accertare. Il risultato di questa operazione è riassunto nella tabella 16.5.

Temi / Iniziative	Femminicidio	Rifugiati
Petizioni (lanciate su change.org tra il 2022 e il 2023)	31 (205.906 firme)	36 (383.261 firme)
Facebook		
<i>Pagine</i>	12	72
<i>Persone*</i>	4	11
<i>Eventi attivi**</i>	53	3
<i>Gruppi (aperti e chiusi)</i>	117	50
Instagram		
<i>Post</i>	82.400	29.100
Twitter – X		
<i>Account*</i>	5	7
Tiktok		
<i>N. Video</i>	9.203	917
TOTALE	91.825	30.207

Tabella 16.5 – Numero di atti di partecipazione relativi a femminicidio e rifugiati rilevati tra settembre e dicembre 2023.

* Numero di soggetti-oggetti che hanno Femminicidio e Rifugiati nel nome dell'account.

** gli eventi si riferiscono ai periodi tra l'8 settembre e il 14 dicembre 2023 per “Femminicidio” e tra il 3 ottobre e il 15 dicembre 2023 per “Rifugiati”.

In sostanza, nell'arco di tempo della rilevazione, sul femminicidio è possibile registrare più di 91.000 atti di partecipazione e sulla condizione dei rifugiati più di 30.000. Va ribadito al riguardo che YouTube non permette più, come invece era stato possibile nella ricerca precedente, di accedere a informazioni estremamente rilevanti come il numero di video dedicati al tema, il numero di canali, playlist, filmati, programmi. Potendone disporre, l'ordine di grandezza degli atti di partecipazione digitale sarebbe decisamente più alto, come avvenne nel 2015 (quando questi atti su YouTube risultavano essere 35.400 circa per “femminicidio” e 45.800 circa per “rifugiati”). In ogni caso non è possibile fare alcuna comparazione con i dati raccolti nel 2015. Tuttavia, l'ordine di grandezza degli atti di partecipazione registrati con questa operazione appaiono rilevanti e non dovrebbero essere sottovalutati.

3.4. *TikTok e il caso di Giulia Cecchettin*

TikTok è una piattaforma di social media diventata rapidamente una delle più popolari, soprattutto tra i giovani, grazie al suo formato di video brevi, alla facilità di utilizzo e agli algoritmi avanzati che favoriscono la viralità dei contenuti. Anche chi non segue direttamente attivisti o esperti può facilmente imbattersi in video che trattano questioni di interesse generale come la violenza di genere. Oltre all'intrattenimento, TikTok infatti è sempre più utilizzato dai creatori di contenuti e dai fruitori dei video come strumento di informazione e di mobilitazione cognitiva, grazie all'utilizzo di hashtag e format video che sensibilizzano su tematiche di interesse generale dalle quali molti utenti non sarebbero altrimenti investiti, veicolando messaggi di non indifferenza.

La notizia del femminicidio di Giulia Cecchettin nel novembre 2023 ha rapidamente guadagnato attenzione anche su TikTok, dove moltissimi utenti e organizzazioni hanno condiviso contenuti per informare e soprattutto sensibilizzare sulla tematica della violenza di genere. Video commemorativi, discussioni sulle cause del femminicidio e appelli all'azione e ad un cambiamento culturale sono diventati virali. Con riferimento a questo tragico evento, gli utenti hanno potuto commentare, condividere e duettare i video, creando un effetto a catena che ha alimentato il dibattito e ha permesso di amplificar le voci delle vittime e degli attivisti. Inoltre, gli hashtag come #femminicidio, #giuliacicchettin, #nonunadimeno e #1522 hanno raccolto migliaia di contenuti, facilitando la ricerca in app e la partecipazione alla discussione.

La osservazione delle attività di TikTok dedicate alla violenza di genere innescati dall'assassinio di Giulia Cecchettin consente di cogliere una molteplicità di forme e articolazioni che hanno concorso alla sensibilizzazione, alla divulgazione di informazioni e al contrasto alla disinformazione.

Una delle modalità più frequenti è stata la narrazione personale di storie, sentimenti o esperienze in prima persona, dando voce a ciò che le vittime subiscono. Non sono necessariamente esperienze vissute direttamente dai creator, ma vengono appunto "recitate" attraverso l'uso di storytelling e formati brevi ma intensi, per colpire emotivamente il pubblico, favorendo la conseguente riflessione personale. È il caso, ad esempio, di tutti quei monologhi in cui il creator (spesso donna) interpreta frasi comuni usate per giustificare o minimizzare il comportamento degli uomini violenti mentre compie un gesto quotidiano (truccarsi, vestirsi, prepararsi per uscire, cucinare) per sottolineare la banalità con cui certe giustificazioni sembrano "normali". Questo approccio lavora sull'empatia, mettendo lo spettatore di fronte a una quotidianità familiare che, all'improvviso, rivela la sua pericolosità.

Similmente, alcuni utenti scelgono di sensibilizzare attraverso la musica, sia reinterpretando canzoni esistenti con un significato legato alla violenza

di genere, sia creando brani originali per trasmettere un messaggio di denuncia nei confronti di questo fenomeno. Anche la recitazione di poesie e le interpretazioni teatrali hanno contribuito alla discussione sulle abitudini tossiche interiorizzate nella società. L'elevato impatto visivo dei "trucchi di scena" che riproducono segni di violenza su volti femminili, realizzati da vari make-up artist, ha favorito l'attenzione sulle piattaforme social, riaccendendo il dibattito sulla tematica.

Un altro esempio di modalità operativa attraverso la quale la tematica della violenza di genere è stata affrontata su TikTok è l'uso dei trend: i più semplici da replicare (in quanto privi di barriere materiali o tecniche per gli utenti) sono quelli che diventano virali più facilmente, perché ovviamente incoraggiano la riproduzione da parte di un pubblico vasto ed eterogeneo. Tuttavia, la viralità non può essere compresa unicamente in termini di facilità tecnica, ma si spiega anche attraverso il contesto emotivo e temporale in cui il trend nasce. Uno dei trend più rappresentativi di ciò è quello dei "75 colpi", in cui gli utenti caricano brevi video in cui colpiscono un oggetto (spesso un cuscino, una sedia, una parete o il muro) per 75 volte, come le coltellate che hanno ucciso Giulia Cecchettin. La protesta simbolica dei "75 colpi" è nata all'indomani della sentenza per l'omicidio di Cecchettin, che aveva escluso l'aggravante della crudeltà, una decisione percepita come ingiusta e inadeguata alla gravità della violenza subita dalla vittima. In questo scenario, la comunità online ha trovato in quel gesto una forma di linguaggio condiviso per esprimere indignazione, dolore e solidarietà, trasformando sentimenti individuali in un'azione corale e riconoscibile.

Un ultimo esempio riguarda l'elaborazione culturale che alcuni creator hanno introdotto nella narrazione del femminicidio e della violenza di genere. Oltre ai gesti simbolici e ai trend, su TikTok si trovano anche contenuti in cui la violenza viene interpretata alla luce di riferimenti storici, mitologici o psicologici. Alcuni creator, ad esempio, mettono in relazione episodi di cronaca come il caso di Giulia Cecchettin con figure del mito greco o con archetipi narrativi della cultura occidentale, mostrando come il controllo, la gelosia e l'oggettificazione del corpo femminile abbiano radici profonde nella tradizione culturale. Altri creator, invece, si servono di categorie psicologiche (come la dipendenza affettiva, il narcisismo patologico o la dinamica del controllo coercitivo) per aiutare il pubblico a riconoscere i segnali di una relazione tossica.

In conclusione, come già accennato niente di tutto questo può cancellare o indurre a sottovalutare le patologie che l'ambiente digitale innesca o amplifica (discorsi di odio, cyberbullismo, revenge porn, ecc.). Ma suggerisce di guardare meglio all'ambiente di Internet evitando indebite omissioni e generalizzazioni.

XVII. La partecipazione amministrativa

Sommario: 1. Spazi a invito; 2. Consultazioni: governo e authority; regioni; comuni maggiori; 3. Coprogettazione e coprogrammazione; 4. Patti di collaborazione.

L'ultimo tipo di opportunità di partecipazione che caratterizzano la cittadinanza in Italia è quella della partecipazione amministrativa. Con questo termine si intende una politica pubblica che consiste in un sistema di norme, procedure e pratiche per il coinvolgimento della cittadinanza – nel suo insieme o per singole parti – nell'azione amministrativa o in alcuni suoi aspetti (Moro, 2025). In Italia le pratiche di partecipazione amministrativa si sono moltiplicate negli ultimi anni, diventando una attività comune delle amministrazioni a tutti i livelli, benché, se paragonate all'enfasi con cui esse vengono presentate in chiave di “amministrazione condivisa”, le informazioni su di esse siano decisamente modeste¹. Sono in particolare le informazioni sullo svolgimento di queste attività e soprattutto sui loro esiti ad essere carenti. Lo si vedrà più avanti in questo capitolo.

1. Spazi a invito

Il fatto che con questa forma si chiuda la panoramica legata alla componente partecipativa della cittadinanza non significa che essa sia meno rilevante di altre; ma soltanto che si tratta di una forma di partecipazione convocata e guidata dalle pubbliche istituzioni e non dai cittadini. Nella letteratura scientifica queste forme vengono chiamate *invited spaces*, spazi a invito, per differenziarle dai *people's spaces* (Kenny *et al.*, 2015), gli spazi di partecipazione frutto della iniziativa autonoma dei cittadini, anche quando previsti da norme costituzionali. È opportuno perciò distinguere questa forma di partecipazione dalle altre, proprio per non dimenticare che

1. Per averne una idea è sufficiente visitare la piattaforma ParteciPa, che si presenta come l'hub ufficiale del governo sulla partecipazione: <https://partecipa.go.it/processes>, ultimo accesso 15/05/2025.

la partecipazione resta comunque, per definizione, un elemento fondante e inalienabile dello statuto della cittadinanza democratica.

Per concorrere, nei limiti del possibile, a colmare la carenza di informazioni comprensive su questo fenomeno, nella ricerca è stata compiuta una rilevazione sulle tre principali forme che ha assunto la partecipazione amministrativa: quella della consultazione, quella della coprogettazione e della coprogrammazione e quella dei patti di collaborazione. Come si potrà vedere, per la prima di queste forme è stato possibile assemblare dati per produrre informazioni che rendono conto della consistenza del fenomeno (sulla scorta di quanto già fatto nella ricerca precedente – CIM pp. 195-201); su coprogettazione e coprogrammazione ciò non è stato possibile; mentre sui patti di collaborazione esistono informazioni che non sono complete ma che sono state egualmente utilizzate. Questa è la ragione per cui la maggior parte dello spazio viene dedicata alle consultazioni.

Va sottolineato che la raccolta di informazioni è stata realizzata quanto più possibile utilizzando come fonti i siti istituzionali delle amministrazioni. Ciò presenta notevoli limiti in termini di quantità e qualità informativa. Come in altri casi, tuttavia, le informazioni che le amministrazioni ritengono di dover comunicare hanno un valore in sé e ciò costituisce un fondamentale criterio di valutazione.

2. *Consultazioni*

Le consultazioni sono senz'altro lo strumento di più larga diffusione. Si tratta del coinvolgimento dei cittadini nella discussione, a fini dialogici, espressivi o deliberativi su questioni che riguardano le materie più svariate a tutti i livelli di governo, incluso quello europeo. La ricerca condotta ha consentito di raccogliere informazioni su questo tipo di attività con riferimento al governo nazionale e alle authority, alle regioni e ai 12 comuni maggiori, quelli cioè con una popolazione di più di 250.000 abitanti.

2.1. *Governmento e authority*

Per quanto riguarda le attività del governo (Presidenza del Consiglio e singoli ministeri), per il 2022 e il 2023 sono state rilevate 82 iniziative di consultazione; in aumento (+31) rispetto al biennio 2014-2015 considerato nella ricerca precedente. Nella tabella 17.1 sono riportate queste iniziative con la indicazione dell'ente governativo che le ha promosse.

Promotore	N. consultazioni	%
Min. dell'Ambiente e della sicurezza energetica	28	34,1
Min. dell'Economia e finanze	15	18,3
Ministero delle Imprese e del made in Italy	7	8,5
Presidenza del Consiglio dei ministri	7	8,5
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	6	7,3
Ministero dell'Agricoltura	4	4,9
Ministero della Salute	4	4,9
Ministero del Turismo	3	3,7
Ministero dell'Istruzione e del merito	2	2,4
Ministero Giustizia	2	2,4
Min. della Cultura	1	1,2
Ministero dell'Università e della ricerca	1	1,2
Min. degli Affari esteri e della cooperazione internaz.	1	1,2
Min. del Lavoro e delle politiche sociali	1	1,2
TOTALE	82	100,0

Tabella 17.1 – Numero di consultazioni promosse dal governo, 2022-2023, v.a. e %

Con riguardo all'oggetto, emerge che 68 consultazioni concernono l'attuazione della normativa nazionale (nelle forme di linee-guida, piani di azione, strategie, regolamenti, decreti); 6 politiche o codici di condotta interni; 8 opinioni sul recepimento e l'attuazione di direttive europee e disposizioni internazionali.

Quanto agli esiti, per 15 consultazioni (18%) è stato reso pubblico un rapporto o un documento di sintesi, ma solo in 2 casi è stato prodotto un vero e proprio feedback sulle proposte emerse nella consultazione. Si tratta di quella promossa dal Ministero dell'Economia e delle finanze sullo schema di istruzioni di Banca d'Italia, Covip, Ivass e MEF per l'esercizio di controlli rafforzati sull'operato di specifici intermediari e di quella promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, programma OpenGov, sul 5° Piano di azione nazionale per il governo aperto 2022-2023².

Anche per quanto riguarda le autorità indipendenti, come nella ricerca precedente (CIM, p. 197) sono state raccolte informazioni sulle consultazioni realizzate da tutte e nove le authority che operano al livello nazionale, utilizzando i loro siti web. Il risultato di questa operazione è riportato nella tabella 17.2.

2. https://www.dt.mef.gov.it/dipartimento/consultazioni_pubbliche/consultazione_antidiscrimine.html, e <https://partecipa.gov.it/processes/quinto-piano-governo-aperto-italia>, ultimo accesso 6/06/2024.

Ente	N. consultazioni	%
Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente	83	50,0
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	36	21,7
Autorità di regolazione dei trasporti	19	11,4
Autorità nazionale anticorruzione	12	7,2
Autorità garante della concorrenza e del mercato	11	6,6
Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca	3	1,8
Autorità garante per l'infanzia e per l'adolescenza	2	1,2
Garante per la protezione dei dati personali	0	0,0
Commissione di garanzia sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali	0	0,0
TOTALE	166	100,0

Tabella 17.2 - Numero di consultazioni realizzate e documentate dalle autorità indipendenti, 2022-2023, v.a. e %

Nel biennio 2022-2023 risultano essere state realizzate (e documentate) un numero minore di consultazioni rispetto a quanto rilevato nel 2014-15 (-21). L'Autorità per l'energia si conferma la prima per quantità di consultazioni realizzate, la metà del totale, mentre non sono documentate consultazioni da parte dell'Autorità garante dei dati personali (5 consultazioni risultanti nella ricerca precedente) e – come già nella ricerca precedente – di quella di garanzia sugli scioperi nei servizi pubblici.

Per quanto riguarda gli esiti delle consultazioni, dall'analisi della documentazione risulta che:

- In 24 casi sono stati pubblicati i contributi ricevuti;
- In 23 casi sono stati pubblicati resoconti di tali contributi;
- In 4 casi sono stati prodotti report o sintesi;
- In nessuno è stato pubblicato un feedback sulle proposte avanzate.

Come anche per le consultazioni promosse dal governo, ciò che emerge è soprattutto la mancanza di un feedback alle proposte dei partecipanti. In sostanza, su 249 consultazioni documentate al livello nazionale, solo in due casi è stato possibile verificare la esistenza di un feedback, cioè di una risposta motivata – positiva o negativa che sia – da parte dell'autorità promotrice sulle proposte formulate dai partecipanti. Anche il reporting sulle consultazioni è stato rilevato in una quota minoritaria delle iniziative; ma è soprattutto la mancanza di feedback che non può non destare attenzione, considerato che è proprio questo tipo di azione che restituisce ai partecipanti il senso di aver speso in modo utile il proprio tempo e le proprie energie.

Sempre sotto questo titolo, infine, può essere ricompreso il dibattito pubblico. Si tratta di un processo obbligatorio di confronto pubblico su grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale che hanno un impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio; ha per oggetto il progetto di fattibilità dell'opera; consiste in incontri e dibattiti con i portatori di

interesse sulle risultanze dei quali viene data pubblicità; di esso è responsabile o l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatario; gli esiti del dibattito sono (o dovrebbero essere) valutati in sede di definizione del progetto final dell'opera. A quanto è dato conoscere, questo strumento è stato attivato (era obbligatorio) per le grandi opere previste dal PNRR, soprattutto viarie e ferroviarie: il sito web di Rete ferroviaria italiana (Gruppo Ferrovie dello Stato) e quello dell'Anas (stesso gruppo) ne documentano rispettivamente 9 ciascuno³. La revisione del Codice degli appalti del 2023 ha di molto ristretto tempi e modalità di funzionamento di questo strumento, ma non lo ha cancellato.

2.2. Regioni

Le attività promosse dalle amministrazioni regionali e rilevate nella ricerca si articolano in tavoli e consulte dedicati a temi specifici. Tali strumenti costituiscono occasioni di confronto tra istituzioni e rappresentanti di organizzazioni di cittadini e della società civile o di gruppi sociali impegnati nei campi di policy oggetto dei tavoli stessi. Attraverso una ricerca condotta sui siti web delle amministrazioni regionali⁴ sono stati identificati complessivamente 171 tavoli e 36 consulte attivi nel biennio 2022-2023, per un totale di 207 elementi. I temi trattati sono sintetizzati nella tabella 17.3.

Tema	N.	%
Politiche sociali e sanitarie	46	22,2
Tutela e promozione del territorio e dell'agricoltura	38	18,4
Infrastrutture, sviluppo economico e innovazione	29	14,0
Tutela dei lavoratori	23	11,1
Sviluppo sostenibile, energia, inquinamento	19	9,2
Cultura, istruzione, sport e giovani	16	7,7
Diritti umani e cooperazione	7	3,4
Promozione dell'identità locale	6	2,9
Legalità e sicurezza	5	2,4
Politiche di genere	4	1,9
Semplificazione amministrativa e trasparenza	4	1,9
Altro	10	4,3
TOTALE	207	100,0

Tabella 17.3 – Temi dei tavoli e delle consulte regionali, 2022-23, v.a. e %

3. <https://www.rfi.it/it/rete/opere-sottoposte-a-dibattito-pubblico.html>; <https://www.stradeanas.it/it/le-strade/dibattito-pubblico>, ultimo accesso 30/07/2025.

4. Sono stati consultati i siti di tutte le amministrazioni regionali, ma non sono inclusi i dati relativi alle Regioni Calabria e Umbria poiché al momento della rilevazione (dicembre 2024-febbraio 2025) i motori di ricerca dei siti web non producevano risultati, né quelli relativi alle regioni Basilicata e Marche poiché i motori di ricerca producevano risultati relativi ad anni diversi da quelli oggetto della rilevazione.

Rispetto alla rilevazione del periodo 2015-2020 (documentata nella ricerca precedente), il numero complessivo di tavoli e consulte è diminuito (da 316 a 207). Tuttavia, tale differenza va interpretata considerando che l'indagine precedente copriva un arco temporale più ampio (2015-2020) e che in soli due casi i siti web delle Regioni non riportavano risultati. Un confronto tra i temi delle due rilevazioni evidenzia alcuni cambiamenti rilevanti:

- Politiche sociali e sanitarie: la percentuale è aumentata dal 14,9% al 22,2%;
- Infrastrutture, sviluppo economico e innovazione: la percentuale è cresciuta dal 10,8% al 14%;
- Sviluppo sostenibile, energia e inquinamento: in aumento dal 5,7% al 9,2%;
- Promozione dell'identità locale: si tratta di una nuova categoria che riguarda il 2,9% dei casi.

Va infine precisato che, come per la rilevazione precedente, non è possibile documentare gli esiti delle attività di tavoli e consulte, pur restando queste iniziative una evidente pratica diffusa da parte degli enti regione.

2.3. Comuni maggiori

La raccolta di informazioni sulla evidenza di pratiche o di iniziative di coinvolgimento dei cittadini da parte delle amministrazioni locali nel periodo 2022-primi semestre 2024, rilevabili dai siti web istituzionali, è stata effettuata nei 12 Comuni maggiori.

Al netto delle difficoltà incontrate durante la consultazione dei siti, non sempre aggiornati o dotati di motori di ricerca, e tantomeno organizzati in modo omogeneo o facilmente leggibile, sono state prese in considerazione le attività che hanno previsto una consultazione dei cittadini in ordine a progetti, piani, decisioni, azioni dell'amministrazione locale al livello cittadino e a quello della città metropolitana (non quelle dei Municipi, delle Circoscrizioni o dei Quartieri) al fine di raccogliere loro contributi, idee e proposte. Attività di altro tipo, non rientranti nella definizione di consultazione, quali per esempio i progetti collegati alle pratiche sui beni comuni, i patti di collaborazione, con l'eccezione dei bilanci partecipativi o di altri finanziamenti espressamente finalizzati alla selezione di iniziative cittadine mediante consultazione pubblica, non sono stati registrati, nonostante la loro effettiva diffusione (sui patti di collaborazione si veda il punto successivo). Tutti i siti web sono stati consultati durante il mese di agosto 2024. Nei casi in cui era presente questa modalità gli accessi sono stati effettuati tramite SPID.

Nella tabella 17.4 sono riportati, Comune per Comune, gli esiti della rilevazione. In particolare, sono registrate evidenze di attività di consultazione realizzate; degli organismi (uffici, servizi, dipartimenti, enti collegati) che

le hanno promosse; la esistenza di organismi permanenti di consultazione come tavoli o consulte; la esistenza di pagine, portali, siti web dedicati alla partecipazione; il numero di iniziative realizzate; la eventuale documentazione degli esiti di tali iniziative.

Comune	Attività di consultazione	Organismi promotori	Organismi permanenti	Pagine, portali, siti	Numero iniziative	Esiti
Bari	si	3	3	2	8	no
Bologna	si	2	1	1	15	no
Catania	si	1	1	0	3	no
Firenze	si	1	2	2	2	no
Genova	si	4	1	2	3	no
Milano	si	1	3	1	11	no
Napoli	si	2	9	1	n.d.	no
Palermo	si ⁵	1	n.d.	1	n.d.	no
Roma	si	1	4	1	11	no
Torino	si	1	3	1	n.d.	no
Venezia	no	1	n.d.	2	n.d.	no
Verona	si	1	3	1	n.d.	no

Tabella 17.4 – Iniziative di consultazione dei cittadini da parte dei Comuni maggiori, 2022-primmo semestre 2024, v.a.

In sostanza, 11 grandi Comuni su 12 riportano attività di consultazione realizzate nel periodo preso in esame. Tali attività sono state messe in opera, oltre che dagli uffici comunali, anche da altre realtà che hanno operato su mandato dell'amministrazione. Tra queste le Città metropolitane, gli Urban center, fondazioni istituite ad hoc, ma in alcuni casi anche ordini professionali e fondazioni bancarie.

Gli organismi permanenti, quali consulte, forum, assemblee permanenti o altri, rilevati nei siti sono complessivamente 30, mentre le pagine tematiche dei siti istituzionali e/o i portali dedicati alla partecipazione sono 15. Ciò non toglie che informazioni sulle attività di consultazione siano state pubblicate in differenti posizioni all'interno dello stesso sito web (per esempio tra le attività di singoli assessorati). Le città con un maggiore numero di organismi permanenti di consultazione verosimilmente funzionanti nel biennio di interesse sono Bari, Milano, Torino, Verona con 3, Roma con 4, Napoli con 9.

Per quanto riguarda, infine, le tematiche oggetto delle consultazioni, esse sono riconducibili principalmente a: ambiente e clima; sport; giovani generazioni; urbanistica e rigenerazione urbana; transizione digitale; innovazione tecnologica; cultura; mobilità e trasporti; scuola e istruzione; beni comuni e spazio pubblico; diritti, pari opportunità, inclusione, disabilità.

Per quanto riguarda i tipi di iniziative, ne sono state individuate complessivamente 57, di cui 21 tra forum e sezioni tematiche online per la presentazio-

ne, la discussione o la deliberazione su progetti e/o regolamenti; 26 percorsi di assemblee tematiche e progettazione condivisa; 9 in spazi messi a disposizione dei cittadini per avanzare petizioni e lanciare proposte di referendum (per quanto non rientrino nelle consultazioni in senso stretto), 1 altro.

Importante osservare che nei siti e nelle piattaforme consultate non è stato possibile rintracciare informazioni puntuali sullo svolgimento e gli esiti di ciascun percorso o iniziativa di partecipazione. Fanno positivamente eccezione, in alcuni casi, i risultati delle votazioni su progetti sottoposti a selezione da parte dei cittadini. Per quanto riguarda le attività di consulte o organismi permanenti, in alcuni casi sono resi pubblici i verbali delle sedute.

Cionondimeno, non di rado sono presenti documenti, come, per esempio, locandine di convocazione ad incontri di consultazione, privi del riferimento all'anno in cui si sono tenute. Va anche segnalata la scarsità di commenti e osservazioni da parte dei cittadini negli spazi dedicati, che sembrano indicare un maggiore successo delle iniziative che hanno una dimensione fisica prima che virtuale, e una scarsa presa delle consultazioni che si svolgono esclusivamente online.

3. Coprogettazione e coprogrammazione

La seconda componente della partecipazione amministrativa è quella della coprogettazione e della coprogrammazione. Diffuse da molto tempo nella dimensione internazionale e inserite in Italia nel Codice del terzo settore, queste forme di partecipazione sono riservate alle organizzazioni riconosciute come “di terzo settore” e consistono nel loro coinvolgimento nella definizione delle linee generali di politiche e programmi pubblici (coprogrammazione) e nel disegno di progetti di intervento (coprogettazione), della cui attuazione di solito i soggetti che hanno partecipato alla coprogettazione sono parte.

La coprogettazione si è diffusa soprattutto nel campo dei servizi di welfare e, anche se logicamente dovrebbe seguire la coprogrammazione, in realtà a quanto è dato sapere è realizzata anche in assenza di questa. In altre parole, è più diffusa la coprogettazione di quanto non lo sia la coprogrammazione.

Di norma, l'amministrazione che è responsabile di una politica o di un programma pubblica un avviso per invitare le organizzazioni che rispondono a certi criteri (di status giuridico, di competenza, di esperienza pregressa, di risorse da mobilitare, ecc.) a proporre la propria candidatura. La coprogrammazione e la coprogettazione si realizzano attraverso una serie di incontri alla fine dei quali gli obiettivi e le strategie generali (nel caso della coprogrammazione) o gli obiettivi specifici, le linee operative e le risorse da mobilitare (nel caso della coprogettazione) vengono definiti.

Sulle coprogettazioni non ci sono dati generali disponibili, benché una semplice ricerca sul web confermi la impressione di un'ampia diffusione di questo tipo di strumento. Tra i pochi esistenti che possono fornire un ordine di grandezza della diffusione di queste pratiche ci sono quelli raccolti da Vittoria Laino (2025) sulle coprogettazioni realizzate nel territorio toscano tra il marzo 2017 e il novembre 2022, che risultano essere 83. I loro promotori sono stati:

- Un Comune in 35 casi;
- Un'agenzia o ente regionale, in 20 casi;
- Una società della salute in 15 casi;
- Una zona o distretto in 5;
- Un'azienda USL in 4;
- Una unione di Comuni in 3;
- Una fondazione-impresa privata in 1.

Va segnalata inoltre una ricerca diretta da Luca Fazzi (2022) su 20 coprogettazioni realizzate nel 2021-22 in 7 regioni e volta a raccogliere informazioni sul ruolo delle pubbliche amministrazioni per la valorizzazione delle organizzazioni civiche e sociali; sulle procedure utilizzate per organizzare il rapporto tra settore pubblico e queste organizzazioni; sulla loro capacità di portare alle coprogettazioni le istanze e i bisogni delle comunità. Le risultanze della ricerca non sono particolarmente confortanti, anche se risalgono ad alcuni anni fa.

4. Patti di collaborazione

Quanto ai patti per l'amministrazione condivisa di beni comuni, la terza principale componente della partecipazione amministrativa, essi consistono nel fatto che, sulla base di regolamenti, definiti al livello comunale e in alcuni casi regionale, viene stabilita la possibilità per cittadini variamente organizzati di stringere accordi di collaborazione per la cura, la gestione o la rigenerazione di tali beni (dalle piazze ai parchi a immobili abbandonati). In questi patti, cittadini e amministrazione, di solito comunale, individuano beni comuni per i quali avviare un intervento di rigenerazione e un progetto di gestione condiviso per la loro cura. La identificazione dei beni comuni da fare oggetto di un intervento di cura o gestione può venire dai cittadini stessi o dalle amministrazioni, anche sulla base (come previsto in diversi regolamenti) di un censimento di quelli "adottabili".

Usualmente si distinguono patti semplificati, per attività di cura e manutenzione ordinaria, e complessi, per interventi più strutturati e innovativi, che richiedono valutazioni tecniche e maggiori risorse. Il patto specifica obiettivi, ruoli, durata, responsabilità, modalità operative e risorse coinvolte, includendo anche vigilanza e valutazione da parte dell'amministrazione.

Anche su queste pratiche le informazioni sono scarse e difficilmente raggiungibili. Tuttavia, il più recente rapporto di Labsus (2025) sull'amministrazione condivisa dei beni comuni fornisce informazioni almeno sull'ordine di grandezza e su alcuni aspetti del fenomeno.

I regolamenti varati da Comuni o unioni di Comuni sono 312 al 2023. Il numero di patti di collaborazione sottoscritti e attivi nel 2023 è stato possibile rilevarlo però solo per 71 Comuni, nei quali essi sono pari a 1.115. Circa due terzi dei patti sono sottoscritti in città che vanno da 20.000 a 250.000 abitanti. Le regioni coinvolte sono 16.

I principali soggetti coinvolti nella sottoscrizione dei patti con i Comuni sono associazioni (nel 44,2% dei casi), cittadini singoli (23,9%), gruppi informali (11,8%), imprese profit (5,7%), scuole (4,8%), imprese sociali (3,7%). Nella maggior parte dei casi (78,7%) è un solo soggetto a sottoscrivere il patto, nel 12,5% tra due e quattro. Le persone firmatarie sono in totale 2.183. Sul lato delle amministrazioni, nel 71,5% dei casi sono i dirigenti amministrativi a sottoscrivere i patti, contro il 7,9% dei responsabili politici. La durata dei patti analizzati è nel 51% dei casi da 1 a 3 anni, nel 30% maggiore di 3 anni e nel 10% minore di un anno.

Quanto ai beni comuni oggetto dei patti, essi risultano essere nel 67,3% dei casi beni materiali, nel 25% materiali e immateriali e nel 7,3% immateriali (come ad esempio l'animazione del territorio). La principale area di intervento dei patti è quella dell'ambiente e del verde urbano, come si può vedere nella figura 17.1

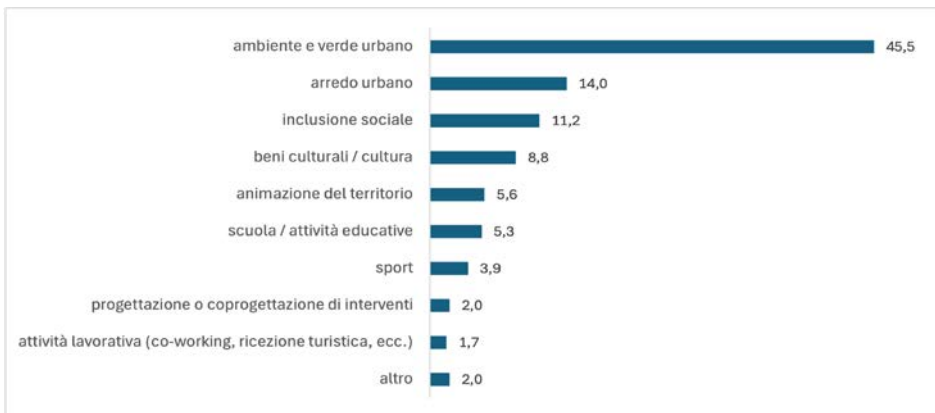


Figura – 17.1 Aree di intervento dei patti di collaborazione, %

Fonte: elaborazione da Labsus (2025).

Le principali misure di sostegno delle amministrazioni per l'attuazione dei patti sono, con riferimento ai 1.115 su cui Labsus ha potuto lavorare, fornitura di materiali (in 344 casi), promozione delle iniziative e pubblicità (286), copertura assicurativa (113), supporto tecnico (75), disponibilità gratuita di spazi di incontro e discussione (64), contributi economici simbolici

(53), disponibilità di personale amministrativo (35), semplificazione burocratica (32), agevolazioni fiscali (30)

L'analisi dei documenti ha portato, tra le numerose altre, a produrre informazioni sui Patti quanto ai luoghi oggetto degli accordi, visualizzate nella tabella 17.5.

Luoghi	n.
Giardini, aiuole, parchi	546
Piazze, Vie	184
Edifici, ille	120
Scuole	81
Altro	76
Spazi culturali	21
Nessuno	21
Biblioteche	21
Superfici murarie (strade citt.	20
Luoghi di culto	16
Dato non disponibile	4
Caserme	4
Aree o edifici ex industrial	1

Tabella 17.5 – Luoghi di intervento dei patti di collaborazione sottoscritti in 71 Comuni, 2023, v.a.
Fonte: Labsus (2025).

Come si può vedere, la prevalenza degli interventi oggetto dei patti è la cura del verde urbano: giardini, aiuole, parchi.

Questa panoramica sulla partecipazione amministrativa consente di cogliere, al di là della diversità di forme e pratiche, alcuni elementi comuni. Il principale di essi è la estrema difficoltà di ottenere i relativi materiali da fonti ufficiali. Ad esso sono collegati la mancanza di informazioni sullo svolgimento e sugli esiti e gli effetti materiali delle iniziative di partecipazione amministrativa. A cui si può aggiungere, con specifico riferimento alle consultazioni, la quasi totale assenza della pratica del feedback alle proposte elaborate o avanzate dai cittadini. Tutto ciò rafforza la impressione che la maggiore preoccupazione dei promotori-gestori di queste pratiche, cioè le amministrazioni, sia quella di legittimare il proprio operato più che quella di produrre risultati migliori per la collettività di quanto non accadrebbe se i cittadini non vi venissero coinvolti. Si tratta di niente altro che di una pista di ricerca, naturalmente, che però varrebbe la pena di essere percorsa.

Per riassumere

Nella parte dedicata alla componente partecipativa del dispositivo della cittadinanza è stata passata in rassegna la struttura delle opportunità che caratterizzano la realtà italiana, distinguendone tre tipi: quelle previste dalla Costituzione, quelle promosse e gestite dai cittadini e quelle – denominate di “partecipazione amministrativa” – che hanno luogo per iniziativa delle pubbliche istituzioni.

Per quanto riguarda le opportunità offerte dalla Costituzione (*capitolo 15*), prosegue il generalizzato calo della partecipazione alle elezioni, un processo di lungo periodo impermeabile agli effetti della pandemia. A proposito degli eletti, rispetto alle consultazioni precedenti c'è stata una diminuzione della quota di nuovi eletti, un aumento della loro età media e un calo del numero delle donne elette, sia nel Parlamento nazionale che in quello europeo. A seguito delle elezioni regionali, invece, è diminuita la percentuale di consiglieri maschi ma nello stesso tempo quella di donne assessore. Nei Comuni aumenta la percentuale di sindache, che però, restano il 15% del totale. A seguito delle elezioni, nelle ultime tornate di elezioni politiche la maggioranza è sempre cambiata; nelle regioni questo è successo nel 20% dei casi, nei grandi comuni nella metà.

La partecipazione ai partiti soffre di una quasi completa mancanza di informazioni che appare non casuale ma connessa alla progressiva perdita del loro ruolo come strumenti della partecipazione dei cittadini alla direzione del Paese. Dalla ricognizione fatta sui siti web dei 29 partiti ufficialmente registrati, risulta che non viene comunicato al pubblico il numero di aderenti, mentre da altre fonti emerge che sono circa due milioni i contribuenti che hanno devoluto ai partiti il due per mille del loro reddito per un totale di circa 30 milioni di euro e sono circa 315.000 i cittadini che nel 2023 hanno svolto attività a favore di un partito. Mentre tutti i siti web dei partiti riportano informazioni sulle procedure di iscrizione, solo 2 su 29 hanno strumenti di comunicazione bidirezionale con i cittadini e 5 pubblicano informazioni e procedure per la partecipazione ad attività da loro promosse. Solo tre partiti indicano le sedi nel territorio, mentre pressoché tutti hanno sedi “virtuali” nei social media.

Per quanto riguarda gli istituti di democrazia diretta, i referendum successivi al 2019 hanno visto mancare il quorum dei votanti, mentre nello stesso periodo si è tenuto solo un referendum costituzionale, che ha avuto successo. È stata inoltre introdotta la possibilità di sottoscrivere le proposte di referendum con una procedura online, che è stata largamente utilizzata. Nelle regioni non si sono tenuti referendum salvo in un caso ma senza raggiungimento del quorum. In quattro città principali sono state avanzate

proposte di referendum che non hanno avuto seguito per insufficiente numero di firme o per dichiarata inammissibilità. Le leggi di iniziativa popolare presentate nella XVIII legislatura sono state decisamente meno di quelle della legislatura precedente: 27 contro 46. Per due terzi delle proposte la discussione in Parlamento non è stata conclusa e per più della metà neanche iniziata. Cinque sono invece state approvate, o come proposta autonoma o in quanto inserite in un testo unificato. Nella stessa legislatura sono state presentate più di 2.100 petizioni tra Camera e Senato.

Circa le opportunità civiche (*capitolo 16*), cioè delle forme autonome di azione dei cittadini su questioni di interesse generale, si sono esaminati i casi della cittadinanza attiva, della mobilitazione nei luoghi pubblici e della partecipazione digitale. Le organizzazioni di cittadinanza attiva formalmente costituite risultano decisamente in crescita: da 107mila circa del 2015 a più di 131mila nel 2021, con oltre 2,4 milioni di volontari e più di 710mila dipendenti. Esse operano in tutti e tre i ruoli – tutela di diritti, cura di beni comuni, sostegno all'autonomia di soggetti in condizione di debolezza – che le caratterizzano, con l'intervento diretto come modalità operativa prevalente (praticata da 8 organizzazioni su 10). Da una survey condotta dal nostro gruppo di ricerca risulta che dopo la pandemia, durante la quale l'attività è proseguita quasi per tutti, nella maggioranza dei casi sono cambiati strumenti impiegati, modalità operative e campi di intervento, specialmente in chiave di digitalizzazione.

Sulla mobilitazione in luoghi pubblici come strade e piazze, benché considerata la forma canonica della partecipazione “non convenzionale”, le informazioni sono scarse. È stato però possibile raccogliere dati che sono certamente per difetto e che dicono che nel nostro Paese vi sono non meno di 20,7 di queste mobilitazioni al mese. Si tratta soprattutto di cortei, due terzi dei quali di piccole dimensioni (fino a 1.000 partecipanti), mentre i comizi sono in desuetudine. Queste forme di mobilitazione sono nella maggioranza dei casi caratterizzate dalla protesta ma in misura significativa volte anche ad esprimere solidarietà e rivendicare il riconoscimento di identità collettive. I casi di atti di violenza e vandalismo sono una quantità risibile, anche se pressoché l'unica che raccoglie l'attenzione dei media.

Anche sulla partecipazione digitale le informazioni sono scarse, di difficile accesso e riduttive, benché queste forme risultino le uniche in crescita tra pre- e post-pandemia, specialmente per i giovani. Per ovviare almeno in parte a questo grave deficit, sono stati individuati cinque tipi di risorse che i cittadini effettivamente usano per partecipare e che vanno molto al di là di quanto si dà per scontato. Utilizzando le parole chiave “femminicidio” e “rifugiati” si può inoltre constatare che gli atti di partecipazione digitale (non i like o la condivisione di post, ma la produzione di materiali e inizia-

tive) a fine 2023 avevano un ordine di grandezza pari a quasi 92mila nel primo caso e più di 30mila nel secondo. L'approfondimento fatto sul modo in cui su TikTok è stato trattato l'assassinio di Giulia Cecchettin mostra una diffusa mobilitazione cognitiva sulla violenza contro le donne attraverso la rappresentazione di storie ed esperienze dal punto di vista delle vittime; l'uso di musica, poesie e rappresentazioni teatrali con l'impiego di trucchi di scena; l'uso dei trend come i "75 colpi", il richiamo a riferimenti storici, mitologici e psicologici.

Quanto alla partecipazione amministrativa (*capitolo 17*), ci si è occupati delle tre forme principali in cui essa si articola: consultazioni, coprogettazioni e coprogrammazioni, patti di collaborazione. Le consultazioni emergono come la forma più utilizzata e diffusa, come dimostra l'impiego significativo che ne è stato fatto dal governo (82) e dalle authority nazionali (166) nel biennio 2022-23, poco più nel primo caso e poco meno nel secondo rispetto al 2014-15. Tuttavia, in solo 2 consultazioni sul totale di 249 realizzate nel 2022-23 è stato prodotto un feedback da parte delle amministrazioni promotrici. I dibattiti pubblici, previsti per legge per le grandi opere, risultano scarsamente praticati (solo 18 documentati). Le Regioni praticano le consultazioni soprattutto nella forma di tavoli e consulte a tema, 207 registrate nel 2022-23. I Comuni maggiori (>250mila abitanti) realizzano quasi tutti iniziative o impiegano strumenti di consultazione, con Bologna, Milano e Roma in testa; ma le informazioni sono scarse e frammentate. E soprattutto nella gran parte dei casi mancano notizie sullo svolgimento e i risultati di queste pratiche. Sulle coprogettazioni e sulle coprogrammazioni (queste ultime meno utilizzate) le informazioni sul loro svolgimento e sui loro effetti sono quasi inesistenti: sono disponibili gli atti di avvio di queste procedure (avvisi di apertura del processo) ma quasi nulla sulla loro realizzazione. Malgrado questo, si tratta di uno strumento che appare molto diffuso, se è vero (tra i pochi dati disponibili) che in Toscana tra il 2017 e il 2022 ne sono state realizzate 83. I patti di collaborazione per l'amministrazione condivisa di beni comuni sono accordi tra amministrazioni soprattutto comunali e cittadini organizzati per la gestione o la rigenerazione di beni comuni prevalentemente urbani, sulla base di regolamenti ad hoc. Questi regolamenti risultano essere 312 nel 2023, mentre dei patti sottoscritti si ha notizia solo per una porzione di essi. Quasi la metà di questi riguardano l'ambiente urbano. La maggior parte dei luoghi oggetto dei patti sono giardini, aiuole e parchi, quindi piazze e strade ed edifici e ville.

Conclusioni

Giunti al termine di questo lavoro, è il momento di tirare alcune conclusioni sulle operazioni svolte e sui risultati raggiunti. Gli argomenti sono diversi: che cosa ci dice la ricerca a proposito della cittadinanza; che cosa emerge sull'Italia post-pandemia; che cosa si può rilevare, in termini di responsabilità e impegni, da quanto contenuto nel libro.

Guardare diversamente

Un prisma

Una prima conclusione si può trarre sulla cittadinanza in generale da quella che è, a tutti gli effetti, una ricerca empirica su di essa. Dal percorso realizzato essa emerge come un fenomeno di portata generale e unitario pur nella sua multidimensionalità.

In particolare, la ricerca ha consentito di mostrare il profondo legame e la reciproca influenza tra l'appartenenza come status e come identità, i diritti con i correlati doveri e la partecipazione. Ha permesso inoltre di riscontrare la interazione, o meglio la tensione, esistente tra i tre "luoghi" in cui la cittadinanza si definisce e si ridefinisce: le norme di rango costituzionale; il deposito di norme secondarie, procedure amministrative, politiche pubbliche, attività giurisdizionali, forme di regolazione civile; e le pratiche operative e comunicative nelle quali i cittadini usano la cittadinanza e in questo modo concorrono a trasformarla. Ad esempio, nel "deposito civico" possono essere contraddette le norme costituzionali che a loro volta possono essere fatte valere attraverso le pratiche di cittadinanza: ne abbiamo visti diversi casi.

La ricerca, poi, ha reso visibile la esistenza non solo di frontiere esterne della cittadinanza, ma anche di una molteplicità di confini di carattere sociale, culturale, economico, politico, territoriale, che sono interni alla comunità civica. Essi riconoscono, categorizzano e di conseguenza differenziano i cittadini per i loro ruoli, condizioni e situazioni. Tutto il libro, in pratica, è un esercizio di individuazione e analisi di questi confini. La ricerca, infine, ha mostrato al di là di ogni dubbio il ruolo che svolgono – in

una logica di interazione, collaborativa o conflittuale – una molteplicità di attori pubblici, sociali, civici e privati nel dare forma e materialità alla cittadinanza, in una logica di estensione e approfondimento o al contrario di restringimento, ma comunque in modo decisivo.

In sintesi, da questo lavoro emerge che qualunque approccio che pretenda di ridurre la cittadinanza a una sola dimensione, sia essa l'azione statale, lo status legale, l'esercizio di virtù, un legame affettivo con la comunità, un generico senso di responsabilità o altro, non ha ragione di essere di fronte a una realtà unitaria ma per natura plurale nel senso indicato qui. Crediamo che sia percepibile – ma merita di essere sottolineato – il fatto che l'uso della cittadinanza in chiave euristica, con un approccio di tipo materiale, consente di produrre una rappresentazione della realtà che non è usuale. Non solo perché permette di cogliere fenomeni altrimenti non rilevati o non rilevabili, ma anche perché offre una visione non scontata di quelli noti e soprattutto dell'insieme di tutto ciò. Sotto questo aspetto appare pertinente l'idea, espressa in modo ricorrente nei *Citizenship studies*, secondo cui la cittadinanza opera come un prisma che consente di vedere diversamente non solo singoli eventi, fatti e processi ma anche le loro connessioni e l'insieme che ne deriva. Riteniamo, in questo senso, di avere offerto una rappresentazione della realtà italiana che non è alternativa ad altre (ad alcune sì, per la verità), ma non è fungibile; e anche di avere proposto un punto di osservazione – uno *standpoint* – della realtà che tutti possono utilizzare con profitto

Riconoscimento

Un altro elemento generale che emerge dalla ricerca è quello del riconoscimento. Il fenomeno della cittadinanza si può intendere come una operazione di riconoscimento dell'appartenenza di una persona o di un gruppo sociale alla comunità civica. Questa operazione, che avviene ad opera dello Stato, della comunità nel suo insieme ma anche di soggetti ad essa esterni, è una condizione essenziale perché il dispositivo della cittadinanza funzioni. E, nella componente della identità, questa operazione di riconoscimento è agita anche dagli individui e dai gruppi sociali che ne sono oggetto, in una logica di reciprocità: si tratta in questo caso di riconoscere se stessi e gli altri come parte della comunità con ciò che ne consegue. In questo senso, la ricerca può essere letta come documentazione della dialettica di riconoscimento, mancato riconoscimento e misconoscimento che ha luogo nella comunità civica italiana.

Dal canto nostro, riteniamo di aver fatto essenzialmente una operazione di riconoscimento della esistenza della cittadinanza come fenomeno autonomo e relativamente indipendente. Relativamente, perché il modo in cui

essa si configura nel tempo e nello spazio non è l'effetto diretto o meccanico dell'azione istituzionale o delle dinamiche del mercato, della cultura dominante o delle stesse pratiche dei cittadini, ma è la risultante di una molteplicità di azioni operative e comunicative di una molteplicità di attori in un contesto dato. A questo titolo, essa è l'elemento che – con i suoi limiti e le sue contraddizioni – garantisce inclusione, coesione, sicurezza e sviluppo della comunità civica. È pertanto, a suo modo, ciò su cui si basa la vita comune.

La operazione che è stata compiuta non è affatto scontata, perché nello spazio pubblico non solo italiano dominano narrazioni e rappresentazioni prodotte da altri punti di osservazione che ignorano o sottostimano il valore eziologico della cittadinanza e il suo impatto nella realtà. Riteniamo tuttavia che quanto abbiamo fatto sia essenziale per lo stesso rafforzamento della cittadinanza. Solo per fare un esempio tra i molti, se processi di trasformazione di atteggiamenti e comportamenti in chiave di nuovi doveri non vengono riconosciuti, essi non possono affermarsi e diffondersi. Ciò che non viene “nominato”, in un certo senso non esiste.

Oltre la conformità

Dai risultati della ricerca – benché, come già annotato, essa sia consistita in una fotografia e non in un film – emerge un'altra caratteristica essenziale di questo fenomeno: la sua natura dinamica e situata nel tempo, nello spazio e nelle condizioni materiali e sociali. Come è stato rilevato, noi non conosciamo la cittadinanza in sé, ma solo nei modi in cui prende forma in relazione a questi fattori.

In questo contesto, il punto dirimente è che non è possibile osservare e soprattutto giudicare lo stato attuale della cittadinanza (in Italia come ovunque) avendo come riferimento il modello ereditato dai regimi democratici del XX secolo. Esso, infatti, come è confermato dai risultati della ricerca, da tempo non funziona più, per la crisi dei suoi pilastri costitutivi. La nazione come comunità culturale preesistente e sovraordinata, frontiere chiaramente marcate e difese con successo dallo Stato dal quale la cittadinanza dipende, famiglie stabili e numerose, un lavoro dignitoso per tutto l'arco della vita, diritti riconosciuti a tutti su base di uguaglianza e garantiti attraverso l'azione pubblica e la disponibilità di risorse grazie a una solida crescita economica, doveri chiari e rispettati, piena partecipazione dei cittadini (meno delle cittadine) alla costruzione e alla legittimazione del sistema politico attraverso i partiti e il voto, sono alcuni degli elementi che si davano per scontati e che invece sono stati messi in discussione – o meglio travolti – da ciò che accade.

Pressoché tutti i fenomeni documentati in questa ricerca riguardano tali trasformazioni: o perché presentano scarti significativi rispetto al modello ereditato, o perché sono all'origine di situazioni e condizioni che in quel modello non erano previste. Queste trasformazioni non stanno, per quello che se ne sa, andando verso un nuovo modello. Piuttosto, ciò che oggi sembra manifestarsi è una configurazione ibrida del dispositivo della cittadinanza; o meglio, come usa dire, delle cittadinanze al plurale. Niente a che vedere, comunque, con quella "narrativa del tramonto" con la quale diversi autorevoli studiosi in anni passati hanno dichiarato finita la cittadinanza.

Per queste ragioni – le trasformazioni in corso nel dispositivo della cittadinanza e il suo carattere intrinsecamente dinamico e processuale – riteniamo inappropriate formule come quelle del "divario di cittadinanza", comunemente utilizzate per illustrare la situazione dell'Italia. Non perché – come si è ampiamente potuto constatare – non vi siano diffuse e drammatiche situazioni critiche specialmente con riferimento ai diritti, ma perché concettualizzazioni del genere si riferiscono a un modello di cittadinanza fisso, precisamente definito e immutabile che, semplicemente, non c'è più. È di questo fatto che suggeriamo di tenere conto in sede di formulazione di giudizi e valutazioni sulle risultanze di questa ricerca.

Il titolo del libro – crisi e resilienze – cerca di tenere conto di questa situazione di incertezza e di mutevolezza che caratterizza la cittadinanza democratica nel nuovo millennio e il fatto che la stessa condizione dei cittadini e le loro pratiche non sono più, nel bene e nel male, coerenti con il modello ereditato. Se restiamo ancorati a quel modello, come suggerisce la letteratura scientifica siamo tutti "semi-cittadini" o *denizen* (v. Cohen, 2009; Turner, 2016). Il punto è che, a nostro parere, è la logica della conformità a non essere pertinente.

La pandemia e noi

Post hoc

La ricerca i cui risultati sono presentati in questo libro mostra la rilevanza della emergenza pandemica. Si tratta di un evento periodizzante, che segna una cesura nella storia del nostro Paese, cioè un "prima" e un "dopo", e non si può ignorare. Considerare la pandemia come una parentesi irrilevante, chiusa la quale tutto può tornare come prima, è un errore, dovuto a miopia, a *wishful thinking* o a comprensibile risentimento per le aspettative di una riforma della vita comune che non sono state soddisfatte. "Dopo la pandemia" e "a causa della pandemia" (in linguaggio tecnico *post hoc* e

propter hoc), dunque, sono i due aspetti da prendere in considerazione, anche se essi nella realtà sono confusi e in parte sovrapposti. Certo, nel bene e nel male molto è tornato come prima, ma non tutto; e per aspetti tutt'altro che secondari in riferimento alla configurazione della cittadinanza in Italia.

Con riguardo al “dopo” la pandemia, va registrato che vi sono molti fenomeni rilevati nella ricerca che sono di lungo periodo e hanno proseguito il loro sviluppo, positivo o negativo che sia, pur conoscendo in diversi casi rallentamenti o interruzioni durante la emergenza. Tra questi possono essere citati a titolo di esempio quelli relativi alle dinamiche demografiche, ai mutamenti nella struttura della famiglia, al crescente disinvestimento nei servizi di welfare, al lento ma progressivo incremento dei tassi di istruzione, alla crisi delle forme tradizionali di partecipazione come il voto e i partiti e nello stesso tempo la espansione delle esperienze di cittadinanza attiva; la situazione di mancato riconoscimento dello status sociale dei giovani e il conseguente aggravamento della loro condizione e delle loro prospettive.

È proseguito anche il processo di inclusione (un termine usato per mancanza di alternative ma inadeguato a esprimere quella che in realtà è una reciproca trasformazione) delle persone di origine straniera nella comunità civica italiana. Si tratta di un caso in cui la quantità ha prodotto anche un salto qualitativo: si può osservare nel lavoro, nella impresa, nella crescita economica, nella scuola, nella vita religiosa, nella cultura materiale, nelle forme di partecipazione sociale come il volontariato, nei consumi culturali. Di fronte alle paure alimentate da imprenditori politici e della comunicazione e allo spaccio della idea che si possa ancora decidere se il Paese vuole o no i migranti, va registrato il fatto che ciò è già avvenuto ed è un processo senza ritorno.

Propter hoc

Tuttavia, i processi di trasformazione della cittadinanza in molti altri casi non hanno attraversato la emergenza come se niente fosse. La maggior parte dei fenomeni rilevati, infatti, è entrata in una stretta relazione con la pandemia, che ha operato in diversi modi: come acceleratore di processi in corso; come generatore o co-generatore di nuovi fenomeni; come rivelatore di fenomeni esistenti ma ignorati o sottovalutati; come un luogo in cui sono emerse nuove priorità per il Paese.

La emergenza derivante dal Covid-19 è stata un generatore o un co-generatore di nuovi fenomeni. Il più evidente di essi è il processo di digitalizzazione della vita privata e pubblica, che ha conosciuto in forza della pandemia un salto in avanti di tale portata che non avrebbe potuto realizzarsi altrimenti. L'accesso ai servizi della pubblica amministrazione, le forme di partecipazione, i consumi delle famiglie, il lavoro, il progressivo supera-

mento del digital divide, la istruzione superiore, le modalità organizzative e operative delle organizzazioni civiche, il volontariato e il servizio civile digitali sono solo alcuni esempi di questo processo che ha cambiato la vita del nostro Paese e anche la configurazione della cittadinanza. Come si è visto, non mancano certo gravi problemi e criticità, ma la trasformazione è evidente e profonda.

Vi sono molti altri fenomeni rilevati nella ricerca che testimoniano di questo ruolo di (co-)generazione svolto dalla pandemia. Il lettore ne avrà incontrati numerosi: ad esempio, la istituzionalizzazione dello status di fragilità, la riduzione della mobilità, il ricorso allo smart working, una ripresa del senso di identità europea connesso alle misure assunte per fronteggiare la pandemia e i suoi effetti.

Le tante forme di partecipazione sociale documentate nella ricerca hanno subito tutte, in un modo o nell'altro, una comprensibile flessione durante la pandemia e quindi una ripresa, che nella maggior parte dei casi non ha portato dopo la emergenza a un pieno recupero dei livelli precedenti. Va notato d'altra parte che nel contempo sono aumentate per la maggioranza delle persone le difficoltà della vita quotidiana che assorbono tempo e risorse

La pandemia, inoltre, è stata un acceleratore e perciò un rivelatore di processi in corso, i quali per questo hanno assunto una preminenza che prima non avevano. Tra questi possono essere citati la trasformazione dell'attività volontaria verso forme autonome e ibride; la sempre maggiore rilevanza dei luoghi nella definizione e ridefinizione della cittadinanza, ben oltre la dimensione nazionale; il ruolo sempre più importante svolto nella costruzione della cittadinanza e nella garanzia delle sue prerogative da soggetti non statuali; l'aggravamento delle condizioni di povertà, specialmente di quella educativa; le forme non standard di lavoro come quella dei rider.

E, per concludere sulla pandemia, si può dire che essa è stata anche il luogo in cui nell'agenda pubblica sono entrate nuove priorità, che siano state accolte o meno anche nell'agenda istituzionale, cioè assunte come temi sui quali il sistema di governo assume la responsabilità di approntare specifici piani di azione. La situazione del Servizio sanitario nazionale è indubbiamente una di queste priorità, il cui legame con la emergenza da Covid-19 sta nella manifestazione della fragilità di servizi e strutture e i cui effetti, combinati con altri processi, sono oggi visibili nel fenomeno drammatico della rinuncia alle cure. Più in generale, è il sistema di welfare a essere diventato una emergenza, come mostra in modo emblematico il caso dello stato degli asili nido e la loro relazione diretta con la possibilità per le donne di accedere al lavoro in condizioni di effettiva parità con gli uomini e di assicurare ai bambini le stesse condizioni di partenza. Su diverse delle priorità emerse come tali in occasione e a seguito della pandemia sono state

assunte responsabilità politiche e istituzionali specialmente nel contesto del PNRR; ma, nello spirito di questo lavoro, occorre attendere per verificare cosa, di questi impegni, si potrà vedere e toccare con mano.

Che ne è dell'Italia

Crisi, resilienze e regimi dei rischi

Le situazioni critiche trattate in questo libro vanno, a nostro parere, lette alla luce dell'impegno (non della promessa) della comunità civica e delle sue istituzioni a garantire parità di condizioni e di benefici tra i suoi membri attraverso norme, politiche, risorse, atteggiamenti e comportamenti individuali e collettivi. Si tratta della questione, di importanza cruciale, dei confini interni della comunità, che categorizzano e attribuiscono un posto alle persone; anzi, più di un posto, in relazione a ruoli, condizioni e situazioni in cui ciascuno di noi si trova. Per inciso, è proprio questa pluralità di posizioni e di categorizzazioni che ognuno vive che genera i ben noti fenomeni di intersezionalità: una donna di origine straniera con figli a carico che lavora in nero part time sperimenta condizioni estremamente difficili che risultano dall'insieme queste diverse posizioni.

Più in generale, è questo meccanismo di attribuzione di caratteristiche distintive che rende una persona un cittadino, che rappresenta un fattore di differenziazione e di disparità. C'è, così, in questo stesso meccanismo una dialettica tra uguaglianza e disuguaglianza, di cui la ricerca documentata in questo libro offre numerosi esempi.

Nello stesso tempo, tuttavia, la cittadinanza è il contesto in cui situazioni critiche vengono fronteggiate, contrastate e superate. La nostra ricerca ne ha fornito esempi che non rappresentano casi eccezionali, ma emblematici delle risorse che si generano nella comunità civica.

Riteniamo di estrema importanza associare le situazioni critiche alle capacità di resilienza – di reazione e di adattamento, cioè – che la comunità civica italiana mostra. Ciò significa, ad esempio, prendere atto che la condizione difficile, spesso drammatica, delle donne è contrastata da una crescente attenzione alla loro condizione e ai rischi specifici (anzi, di genere) che esse corrono; che di fronte alla crisi del sistema di welfare vengono approntate risposte innovative che da “invenzioni” possono diffondersi come innovazioni come ad esempio le comunità energetiche o le iniziative per contrastare la povertà educativa; che di fronte al disinvestimento dello Stato sulla dimensione pubblica vengono mobilitate risorse per rafforzarla e, talvolta, a ricostruirla o a costruirla ex novo.

Molto di tutto questo è dovuto, oltre all'impegno di specifiche istituzioni, alle energie prodotte e investite da soggetti civici, sociali e anche privati, i quali emergono come attori decisivi della costruzione della cittadinanza in Italia, con una massiccia mobilitazione di risorse umane, tecniche e finanziarie. Che questo ruolo sia ignorato o ridotto a testimonianza, e che queste interpretazioni riduttive siano spesso condivise dagli stessi protagonisti, è solo un indicatore di un problema più generale.

Una chiave di lettura che riteniamo particolarmente utile per osservare la situazione dell'Italia è quella di considerare la cittadinanza come un regime dei rischi. Questo si può definire come un insieme di norme legali e sociali e di standard di comportamento, di strutture e responsabilità, di processi e strumenti, di *frame* comunicativi, che serve a gestire situazioni di rischio, cioè di pericolo imminente, prevenendo i danni potenziali o minimizzando quelli attuali. Quando parliamo della cittadinanza come di un dispositivo volto a garantire anche la sicurezza ci riferiamo a questo.

Con l'indebolimento del modello del '900, che garantiva sicurezza rispetto ad alcuni tipi di rischi (ma non ad altri, come quelli ambientali), siamo oggi di fronte a una quantità di pericoli vecchi e nuovi (si pensi a quelli connessi alla dimensione digitale), ma non per tutti è stato approntato un regime volto a gestirli, o quando esiste non è adeguato perché non protegge coloro che vi sono sottoposti con maggiore intensità (v. Beck, 2000). Situazioni come ad esempio quella della povertà nella sua molteplicità di forme, della condizione di bambini e ragazzi o di quella dei giovani, dei diversi divari territoriali, sono esempi di questi pericoli a cui sono soggetti individui e gruppi sociali. In sostanza, la nostra ricerca mostra che la comunità civica in Italia è sottoposta a una quantità di pericoli imminenti o attuali, gravi e diffusi, per fronteggiare i quali non è stato approntato un adeguato regime del rischio, oppure non c'è affatto. In altre parole, molti pericoli sono fuori controllo.

D'altra parte, la mobilitazione di risorse materiali e immateriali della comunità civica, delle sue formazioni sociali e delle sue istituzioni che abbiamo classificato sotto il titolo di "resilienze", rappresenta un concorso, spesso decisivo (come nel caso della sicurezza delle scuole), ad approntare un regime dei rischi che non c'è o è inadeguato.

In termini meno tecnici e, se si vuole, più enfatici, ci si potrebbe chiedere per chi è l'Italia: essa a quanto sembra non è *un Paese per*: per le donne, i giovani, gli anziani, i poveri, i lavoratori precari; ed è invece un paese in cui ci sono sempre meno ricchi, più ricchi, e sempre più poveri, più poveri. Occorrerebbe però anche chiedersi *di chi è il Paese*. Le resilienze che abbiamo documentato, e che consistono nell'impegno a costruire un regime dei rischi economici, sociali, ambientali, culturali, dicono che è un Paese di tutti.

Cittadinanza e classi dirigenti

Con riferimento all'Italia, non si può ignorare la questione del modo in cui i temi connessi alla cittadinanza vengono affrontati nello spazio pubblico. O meglio, non affrontati, giacché è facile notare come questi vengano per lo più ignorati, oppure trattati in modo settoriale (che di solito corrisponde alla "divisione del lavoro" tra ministeri e tra assessorati), o ancora utilizzati più che altro in chiave elettorale. Si è già parlato sopra del riconoscimento come elemento caratterizzante il funzionamento del dispositivo della cittadinanza. Guardando all'Italia, è proprio questo riconoscimento che manca.

C'è, in questa situazione, una responsabilità primaria delle classi dirigenti non solo politiche. Lo si può osservare considerando le modalità prevalenti in cui questo deficit di riconoscimento prende forma. Una è, semplicemente, la mancata percezione della esistenza del dispositivo della cittadinanza e della sua funzione. Ciò riguarda soprattutto – ma non solo – il sistema politico: da quando i partiti hanno rinunciato alla presenza nel territorio, hanno anche perso il contatto con la realtà, cioè con le dinamiche quotidiane della vita comune, sostituendole con la dipendenza dalle rappresentazioni dei media e degli influence. Un'altra è quella di identificare la cittadinanza come un problema, dovuto a comportamenti incivili, eccesso di domande di diritti senza disponibilità all'esercizio di doveri, voto di protesta che nutre il populismo e minaccia il regime democratico. Un'ultima modalità da citare è quella di rappresentare la situazione della cittadinanza in Italia come un dramma irreparabile, con un paese sull'orlo dell'abisso od oltre, con i cittadini passati da beneficiari a vittime; sempre, però, passivi.

Naturalmente niente di tutto ciò rappresenta la realtà senza scarti troppo grandi per essere accettabili: come abbiamo visto, la cittadinanza come dispositivo è all'opera nella realtà quotidiana del Paese; i cittadini, oltre ad avere comportamenti censurabili ma enormemente sovrarappresentati dai media, pretendono legittimamente il rispetto dei propri diritti (ad esempio quelli riguardanti gli standard nei servizi sanitari) e sperimentano una democrazia il cui volto concreto e quotidiano troppo spesso è impercettibile; e il nostro Paese è popolato di individui, famiglie, forme associative, enti pubblici e privati e i loro professionisti, gruppi sociali, comunità territoriali, che sono in grado di mettere mano a problemi e di costruire opportunità, in quanto appartengono alla comunità civica e lo fanno, come testimonia ad esempio il legame con l'Italia dei ragazzi stranieri, anche di quelli senza cittadinanza legale.

Il Mezzogiorno, "Altro interno"

Una parola a parte merita la situazione del Sud e delle Isole; insomma, la questione meridionale. Per le evidenti, gravi disparità che in quell'area del Paese si manifestano in modo sistematico è un aspetto che non si può ignorare. Non sarà certo questa ricerca a dire qualcosa di decisivo su un tema sul quale molte, anzi moltissime parole sono state spese: si tratta di una situazione (non è l'unica) in cui si manifesta un rapporto inverso tra la quantità di parole dette e scritte e la quantità di azioni a impatto realizzate. Non è il caso, quindi, di aggiungerne altre, salvo una riflessione che deriva direttamente dagli studi sulla cittadinanza, e in particolare da quelli che hanno per oggetto la costruzione della identità societaria.

Questi studi mettono in rilievo il fatto che, come tutte le identità collettive, anche quella societaria consiste in un senso di comunanza che è dato da una parte dalla condivisione di caratteristiche che si ritengono distintive, ma – ecco il punto – dall'altra dalla identificazione di un Altro che a sua volta, per la sua diversità, conferma e rafforza questo stesso senso. Usualmente questo Altro è esterno alla comunità: siamo italiani perché siamo diversi dai tedeschi o dagli americani. Ma accade anche che l'Altro sia interno alla stessa comunità e produca il medesimo senso di identità per differenza.

Un "Altro interno" si può trovare ovunque, di solito basato sulla origine, sulla religione, sulla lingua: i musulmani in India o i palestinesi in Israele, ad esempio. In Italia si può arguire, almeno in via di ipotesi o se si preferisce di provocazione, che il Mezzogiorno costituisca il più importante Altro interno della comunità civica italiana. In altre parole, esso (e chi lo abita) rappresenta la diversità che rafforza per differenza la identità societaria della cittadinanza in Italia. Si tratta di una rappresentazione costruita socialmente, che però è tutt'altro che virtuale.

Tra gli effetti che si possono osservare c'è l'assunzione che il Mezzogiorno sia un tutt'unico, senza distinzioni al proprio interno; la ignoranza delle esperienze di resilienza che in esso si manifestano; la dimenticanza del fatto che alcune caratteristiche che definiscono il Mezzogiorno come Altro interno – come ad esempio il clientelismo o il "familismo amorale" – si manifestano ugualmente nel resto del Paese; la definizione di politiche pubbliche di sostegno che privilegiano sistematicamente la offerta sulla domanda, cioè impongono un modello pensato altrove che ignora i problemi e le risorse del territorio (Borgomeo, 2022). La stessa comunità scientifica esplora prevalentemente gli ambiti tematici che sono coerenti con questa rappresentazione, escludendone altri di cui, proprio per questo, si sa poco o nulla. Gli stessi dati raccolti nella nostra ricerca, che si fondano prevalentemente su fonti secondarie, paradossalmente lo dimostrano.

La rappresentazione del Mezzogiorno come Altro interno ha però effetti anche sulla auto-interpretazione e sui corsi di azione dei cittadini e delle stesse classi dirigenti di quelle regioni, operando come uno specchio (*mirroring*). Nella cittadinanza non è difficile constatare la accettazione di questa rappresentazione, con evidenti conseguenze di dis-empowerment, cioè della convinzione di non potercela fare, che comporta una tendenza alla conformità dei comportamenti con questa rappresentazione. E anche nelle classi dirigenti meridionali genera un adattamento a questa rappresentazione e alle scelte operative che essa comporta in termini di stile di governo e di politiche pubbliche.

Da fare

Ce n'è per tutti

Un ultimo aspetto da prendere in considerazione in queste conclusioni – e che certo non è ultimo in ordine di importanza – riguarda compiti e responsabilità che derivano dai risultati dalla ricerca a cui questo libro fa riferimento. Ce n'è davvero per tutti.

A quanto segue è però necessaria una premessa. Accanto agli elementi critici segnalati in queste conclusioni, per la lunga frequentazione che abbiamo con il tema della cittadinanza, cogliamo negli ultimi anni un rinnovato interesse per questo tema, come testimoniato da ricerche, libri per il pubblico generale, una ripresa di attenzione per l'educazione alla cittadinanza in tutte le sue articolazioni, il finanziamento di progetti di costruzione delle comunità locali o di welfare innovativo, programmi promossi da enti privati e sociali e, in parte, pubblici. La qualità di questi prodotti è varia, e in diversi casi assai discutibile. Tuttavia non si può mancare di cogliere questa novità. Essa dovrebbe essere supportata da una visione di insieme per superare confusioni, omissioni, scorciatoie, parzialità e ingenuità. Lo scopo di questo libro, in fondo, è quello di concorrere a mettere a disposizione una tale visione, sulla base della quale possono essere identificate, tra le molte cose necessarie, quelle che lo sono maggiormente.

Facendo perno su questa nuova attenzione, si possono indicare, in chiusura del libro, quelle che riteniamo priorità che scaturiscono dall'aver cercato di riportare la cittadinanza con i piedi per terra.

Incrementare la conoscenza

Un elemento niente affatto secondario che deriva da questo lavoro è quello di aver messo in evidenza la scarsità di conoscenze sulla cittadinanza in Italia. Ciò riguarda diversi aspetti: la carenza o l'assenza di informazioni su fenomeni rilevanti, il deficit di visione generale della cittadinanza come fenomeno costitutivo della vita sociale, la mancanza di un adeguato monitoraggio delle trasformazioni della cittadinanza nel corso del tempo.

Questo libro, grazie agli stessi limiti di conoscenza del fenomeno che ha messo in evidenza, contiene un'agenda di ricerca che invitiamo la comunità scientifica a utilizzare. Non ci sono, in questo caso, confini disciplinari. La cittadinanza è infatti un campo di ricerca transdisciplinare di cui nessuno è proprietario e in cui tutti gli scienziati sociali hanno lavoro da fare: sociologi, antropologi, psicologi, politologi, giuristi, economisti, geografi, urbanisti, architetti, pedagogisti e via elencando.

Quanto alla necessità di registrare nel corso del tempo le trasformazioni della cittadinanza, rilanciamo una proposta già accennata alla fine del nostro precedente libro. Si tratta di progettare e implementare un cruscotto di indicatori che consenta, con cadenza periodica e naturalmente in modo più semplice e veloce di quanto fatto qui, di monitorare gli sviluppi della cittadinanza in Italia, mettendo i risultati ottenuti a disposizione del pubblico. Il compito non è semplice, ma a nostro avviso sempre più necessario.

Investire sulla cittadinanza

La ricerca che abbiamo condotto rende evidente un grave deficit di mobilitazione di risorse volte a rafforzare la cittadinanza nella sua funzione di dispositivo di inclusione, coesione, sicurezza e sviluppo. Queste risorse, va specificato, non sono solo di tipo materiale, ma anche immateriale: la nostra scelta di osservare la cittadinanza con le lenti della materialità ricomprende anche risorse che non sono propriamente "cose", ma anche molto altro. È un investimento generale, dunque, che occorre fare, in termini di risorse finanziarie, tecniche umane, di attenzione, di riconoscimento e di rappresentazione, di informazione e comunicazione. Vogliamo al proposito proporre all'attenzione due altre priorità.

La prima priorità è quella di definire e dare corpo a strategie di lungo termine di supporto allo sviluppo della cittadinanza attraverso l'assunzione di responsabilità della politica: Parlamento, governo, sistema di governance multilivello. È evidente anche dal grado sempre più alto di astensionismo che il potere politico non ha investito sul consolidamento e sullo sviluppo

della cittadinanza, il che significa istruzione, lavoro, salute, territorio, spazio pubblico da estendere e arricchire e non da restringere e impoverire, diversità da includere e non escludere, Mezzogiorno da riconoscere nelle sue ricchezze, forme di partecipazione che abbiano effetti percepibili. Certo, è difficile sfuggire allo *short-termism* dettato dalle scadenze elettorali; ma nel sostegno alla cittadinanza è in gioco il consenso popolare verso il regime democratico. Per ottenerlo o evitare che si corroda fino a un punto di rottura non bastano – e anzi sono controproducenti – le piccole e grandi elargizioni e i bonus delle leggi finanziarie, i trasferimenti di denaro perché ognuno si gestisca da sé i propri problemi e tantomeno gli incentivi a fuggire da doveri come quelli fiscali. Occorrono scelte di lungo periodo, che avranno effetti non sulle prossime elezioni ma sulle prossime generazioni e che, proprio per questo, vanno operate subito.

Una seconda priorità è quella di identificare un punto di riferimento istituzionale che venga investito formalmente di responsabilità sul tema della cittadinanza e che sia, per ovvie ragioni, esterno al potere legislativo ed esecutivo. A nostro parere questo punto di riferimento potrebbe essere trovato nella Presidenza della Repubblica (come di fatto è stato con Sergio Mattarella) o nella Corte costituzionale. Non stiamo parlando di funzioni o poteri di tipo operativo, ma nemmeno puramente simbolici: si tratta di svolgere attività prevalentemente comunicative, di supporto, accompagnamento e visibilità del funzionamento della cittadinanza in Italia che attualmente manca e che è invece necessario.

Prendere sul serio la sussidiarietà costituzionale

Il tema del significato e degli effetti operativi del principio di sussidiarietà è tra i più controversi delle ultime due decadi, con incertezze, confusioni e interpretazioni di comodo legittimate al più alto livello. Tuttavia, quello che è scritto nella Costituzione (all'art. 118, quarto comma) è molto semplice e chiaro: è riconosciuto il rango costituzionale delle attività di interesse generale svolte da cittadini singoli o associati; le istituzioni devono favorire l'esercizio di queste attività. In questa ricerca abbiamo documentato numerosi casi di esercizio della sussidiarietà, svolti in collaborazione, in conflitto o in assenza delle istituzioni pubbliche. Da queste esperienze, ma anche dalle molte che, al contrario, mostrano criticità nella interpretazione e nella pratica della sussidiarietà, discendono due priorità che intendiamo proporre.

La prima riguarda gli attori sociali, civici e privati (organizzazioni civiche, confessioni religiose, mondo delle professioni, comunità scientifica,

istituzioni grant-making, ecc.). Si tratta di un invito a non accettare ruoli subalterni e interpretazioni riduttive del loro ruolo nella costruzione e nel “buon uso” della cittadinanza in Italia. Questo ruolo, infatti, non comporta solo azioni ma anche rappresentazioni. Troppo spesso, però, queste ultime vengono ignorate o delegate, con il risultato di un depotenziamento delle stesse azioni svolte. Rivendicare il ruolo di costruttori di cittadinanza ci pare una misura necessaria da adottare.

La seconda priorità riguarda l'amministrazione. Essa opera in modo decisivo sul dispositivo della cittadinanza, essendo protagonista principale della definizione e della messa in opera del “deposito civico” in cui le stesse norme costituzionali vengono interpretate e possono essere stravolte. La crisi dei partiti e in generale della presa della politica sulla realtà ha dato all'amministrazione grandi poteri che possono essere utilizzati (come spesso accade) per risparmiare denaro, lavoro ed esercizio di responsabilità a scapito dei cittadini; o, al contrario, come pure avviene, per sostenere il funzionamento della cittadinanza. Scegliere con decisione la seconda strada appare un imperativo non rinviabile. Un buon punto di partenza, solo apparentemente elementare, sarebbe quello di rendere conto delle attività svolte e di ciò che è accaduto di conseguenza. Il gap esistente in proposito è impressionante.

Costruire una comunità di destino

In queste conclusioni, abbiamo parlato diffusamente del tema del riconoscimento, o meglio della sua assenza nel nostro Paese con riferimento alla cittadinanza come realtà generale e con funzioni della massima importanza. Una delle forme che assume questo deficit è il tentativo di imporre un modello di cittadinanza che viene presentato in modo disinvolto come un ritorno alle tradizioni della “nazione”, ma che in realtà consiste in una ridefinizione restrittiva in chiave “essenzialista” della comunità civica, che si auspicherebbe fatta di bianchi, eterosessuali sposati, cattolici, custodi della italianità del cibo e via elencando. Su questa base, e soprattutto attraverso politiche puramente simboliche o interventi spot, si presume di conformare i cittadini a questo modello. È una vecchia tentazione delle classi dirigenti, che va dal progetto ottocentesco di “fare gli italiani” a quello attuale di “fare gli europei” (passando per il virile “uomo nuovo” fascista) che però si scontra, soprattutto questa volta, con un processo che è andato troppo in là per essere fermato.

Più in generale, l'Italia, come molti altri Paesi, sperimenta la obsolescenza di una definizione della comunità civica basata soltanto sul passato.

Il passato, certo, è presente in molti modi; però non è più sufficiente a rendere ragione del fatto che viviamo insieme. E ciò non soltanto perché la comunità civica è ormai composta da una tale quantità di persone di origine straniera che è impossibile da trattare come minoranza. Ma anche perché molti elementi distintivi della comunità di origine semplicemente non hanno più senso, come mostra l'esempio macroscopico della condizione e dello status delle donne.

Non possiamo quindi fondare le ragioni dello stare insieme solo sul passato e sui suoi modelli culturali e sociali, e tanto meno farlo nella versione rimpicciolita e caricaturale che oggi viene proposta. Occorre qualcosa che guardi al futuro. E poiché la cittadinanza, per come l'abbiamo intesa in questo lavoro, è sempre in costruzione, in questo caso ciò significa legare la ridefinizione della comunità civica al futuro che ci accomuna. La espressione "comunità di destino", se la intendiamo non nella chiave della volontà di dominio che caratterizzò i regimi totalitari del '900 ma piuttosto in quella dell'Europa comunitaria, è un nome appropriato per identificare questo compito di ridefinizione in termini di sfide che vanno affrontate insieme, con quel senso di interdipendenza sperimentato in occasione della emergenza pandemica, quando abbiamo compreso che chiunque poteva dare o subire la morte a e da tutti gli altri e che quindi era solo insieme che se ne poteva uscire.

Quanto è contenuto in questo libro suggerisce che un tale processo di ridefinizione sia in atto: che sia, cioè, qualcosa che non è necessario che venga deciso perché accada. Tuttavia, il concorso consapevole dei cittadini, delle loro formazioni sociali e delle loro istituzioni, può fare una differenza che non deve essere sottovalutata. Costruire una comunità di destino – non un regno romantico dell'armonia e dei buoni sentimenti – è, pertanto, un compito di tutti.

Riferimenti bibliografici

ActionAid, Università di Bari

2024, *Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, Roma/Bari.

Adoc, Cittadinanzattiva, Eures, Federconsumatori, U.DI.Con, UNC Consumatori
2024, *Economia circolare e consumi sostenibili. Comportamenti delle famiglie, criticità ed efficacia della risposta pubblica*, rapporto di ricerca, Roma.

AGCOM (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni)

2025, *Relazione annuale 2025 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*.

Agenas

2024, *Agenas presenta i dati sulla mobilità sanitaria interregionale, Anno 2023*, Comunicato stampa, Roma.

AIFA (Agenzia italiana del farmaco)

2023, *L'uso dei farmaci in Italia. Rapporto OsMed 2022*, AIFA, Roma.

AIOM (Associazione italiana di oncologia medica), AIRTum (Associazione italiana registro tumori), Fondazione AIOM, ONS (Osservatorio nazionale screening), PASSI e PASSI D'Argento, SIAPEC-IAP (Società Italiana di Anatomia patologica e di Citopatologia Diagnostica)

2023, *I numeri del cancro in Italia 2023*, Rodengo Saiano (BS).

AlmaLaurea

2023, *XXV Indagine Profilo dei Laureati 2022*, Rapporto 2023, Bologna.

2024, *XXVI Indagine Profilo dei laureati 2023*, Rapporto 2024, Bologna.

Ambrosini M., Erminio D. (a cura di)

2020, *Volontari inattesi. L'impegno sociale delle persone di origine immigrata*, Erickson, Trento.

Amnesty International

2024, *Barometro dell'odio 2024. Delegittimare il dissenso*.

Antigone

2023, *È vietata la tortura. XIX rapporto sulle condizioni di detenzione*, Roma.

2024, *Nodo alla gola. XX rapporto sulle condizioni di detenzione*, Roma.

2025, *Senza respiro. XXI Rapporto sulle condizioni di detenzione*, Roma.

ARERA (Autorità di regolazione per energia reti e ambiente)

2025a, *Stato dei servizi 2024, relazione annuale*, Roma.

2025b, *Relazione annuale delle attività del Servizio Conciliazione Settori elettrico, gas, idrico e telecalore*, Anno 2024.

Artesi L., Iacono G.

2024, *Servizio Civile Digitale. Primo e secondo ciclo PNRR. Azioni a cura del Dipartimento per la Trasformazione Digitale*, 17 gennaio.

ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione)

2024, *Mappatura delle prassi illegittime delle questure italiane. Lo studio pilota di ASGI*.

Assifero

2023, *Guida sulle Fondazioni di Comunità in Italia*, Seconda edizione.

Associazione 21 Luglio

2024, *Vie di uscita. Comunità rom negli insediamenti formali e informali in Italia. Rapporto 2023*, Roma.

ASviS (Associazione italiana sviluppo sostenibile)

2023, *L'Italia e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, Roma.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

2023a, *Ascolto e partecipazione dei minori stranieri non accompagnati come metodologia di intervento*.

2023b, *Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria*, Quinto rapporto (1° gennaio 2022-31 dicembre 2022).

Avvocato di strada

2019, *Senza tetto, non senza diritti. Rapporto di ricerca su residenza anagrafica e persone senza dimora*, Bologna.

Banca d'Italia

2022, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2020*, Roma.

2023, *Relazione annuale*, Roma.

2024, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2022*, Roma.

2025, *Relazione sull'attività dell'Arbitro Bancario Finanziario*. Anno 2024, Roma.

Banco farmaceutico, Osservatorio povertà sanitaria

2023, *Donare per curare. Povertà sanitaria e donazione farmaci*, 11° rapporto.

Barbarisi F.

2024, *Lavoro*, in G. Moro (a cura di), *I migranti in Italia tra “dentro” e “fuori”*, Laboratorio “Dati Informazioni Testi”, Dipartimento di Scienze politiche, Università Sapienza, Roma, pp. 37-49.

Beck U.

2000, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.

Blasco, A., Icardi, R., Kajander, N., Krawczyk M., Loeschner, J., Scapolo, F., Seiger, F., Sermi, F., and Tarchi, D.

2023, *Atlas of Migration 2023*, EUR 31779 EN, Bongiardo, D., Crespi, I., and Sofos, I. editor(s), Publications Office of the European Union, Luxembourg

Borgomeo C.

2022, *Sud, il capitale che serve*, Vita e Pensiero, Milano.

c.borgomeo&co.

2024, *Inclusione finanziaria e microcredito. Con le comunità per contrastare la povertà e l'esclusione*, Analisi e scenari a cura del Gruppo Banca Etica, c.borgomeo&co. e Rete Italiana di Microfinanza e Inclusione Finanziaria, Roma.

Caltabiano C.

2024, *Riconoscere il volontariato di competenza. Analisi e strategie per valorizzare una pratica emergente*, Editoriale scientifica, Napoli

Camera dei deputati

2015, *Dichiarazione dei diritti in Internet*, a cura della Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet.

2022, *Legislazione e politiche di genere*, Servizio studi, Documentazione e ricerche, n. 62.

Campesi G., De Robertis E., Oziosi F.

2025, *Rimpatri forzati e pratiche di monitoraggio. Uno studio empirico*, Pacini giuridica, Pisa.

Carbonello A.

2024, *Le politiche sui rifugiati*, in G. Moro (a cura di), *I migranti in Italia tra “dentro” e “fuori”*, Laboratorio “Dati Informazioni Testi”, Dipartimento di Scienze politiche, Università Sapienza, Roma, pp. 50-62.

Caritas italiana

2023, *Tutto da perdere. Rapporto 2023 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Caritas, Roma.

Cassa depositi e prestiti

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

Censis

2021a, *Secondo rapporto sulla filiera della sicurezza in Italia*, Roma.

2021b, *55° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2021*, Franco Angeli, Milano.

CEPEJ (Council of Europe European Commission for the efficiency of justice

2024, *European judicial systems – CEPEJ evaluation report: 2024 evaluation cycle* (2022 data).

Cersosimo D., Licursi S.

2023, *Lento pede. Vivere nell'Italia estrema*, Donzelli, Roma.

CESNUR (Centro studi sulle nuove religioni)

2023, *Dimensioni del pluralismo religioso in Italia*, in M. Introvigne, PL. Zoccatelli (sotto la direzione di), *Le Religioni in Italia*.

CeSPI (Centro studi di politica internazionale)

2024, *Le imprese a titolarità immigrata in Italia e l'inclusione finanziaria dei cittadini stranieri*.

CGIL

2025, *PNRR M6. Missione Salute*.

Cohen E. F.

2009, *Semi-Citizenship in Democratic Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

(CIM) Moro G., Alfonsi C. R., Amiconi E., Colletti A., Crisi M., Fresu M., Morelli M., Ruffa M., Salzano R., Taurelli S.

2022, *La cittadinanza in Italia, una mappa*, Carocci, Roma.

CIR (Consiglio italiano dei rifugiati)

2024, *Rapporto sulle attività 2023*, Roma.

Circular Economy Network

2023, *I consumi al bivio della circolarità. 5° Rapporto sull'economia circolare in Italia*.

CISL Lombardia

2023, *Dentro l'epoca della Great Resignation. I nuovi fattori di attrattività del lavoro nella società che cambia*, Milano.

Cittadinanzattiva

2023a, *Energie di comunità. Cittadini e sostenibilità energetica, presentazione degli esiti della consultazione civica*, Roma, 14 dicembre.

2023b, *Rapporto civico sulla salute 2023*, Roma.

2024a, *Indagine sui caregiver familiari*, Roma.

2024b, *Rapporto civico sulla salute 2024*, Roma.

2024c, *Osservatorio civico sulla sicurezza a scuola*, XXII rapporto, Roma.

2024d, *Diritti Sospesi*. XXII Rapporto sulle Politiche della Cronicità.

Cittalia

2025, *Rapporto annuale SAI*, XXIII Edizione, Roma.

Ciuti A.

2024, *Partecipazione*, in G. Moro (a cura di), *I migranti in Italia tra “dentro” e “fuori”*, Laboratorio “Dati, informazioni, testi”, Dipartimento di Scienze politiche, Università Sapienza, Roma, pp. 29-36.

CNSU (Consiglio nazionale degli studenti universitari), Ministero dell’Università e della ricerca

2022, *Rapporto sulla condizione studentesca*, Roma.

Commissione europea

2024, *Stato del decennio digitale 2024. Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, COM(2024) 260, Bruxelles.

CONSOB (Commissione nazionale per le società e la borsa)

2022, *Reprint: Report on financial investments of Italian households*.

2025, *Relazione per l’anno 2024*.

Conti C.

2024, *Cittadinanza e cittadinanze, Indagine Istat ‘Bambini e ragazzi: comportamenti, atteggiamenti e progetti futuri’*, presentazione al corso “Teoria e pratica della cittadinanza”, Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Roma “La Sapienza”, 30 maggio 2024.

Corte dei conti

2022, *Il rimpatrio volontario ed assistito nella gestione dei flussi migratori* (Delibera n. 10/2022/G), Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

Cotturri G.

2024, *Io ci sono. Gli attori del civismo e della solidarietà: mutazioni molecolari e processi costituenti*, La Meridiana, Molfetta.

CREA Sanità (Centro per la ricerca economica applicata in sanità)

2023, *19 ° Rapporto Sanità: Il futuro (incerto) del SSN, fra compatibilità macro-economiche e urgenze di riprogrammazione*, CREA Salute, Roma.

De Cindio F., Trenitini A.

2024, *Dal tecnocivismo alla cittadinanza digitale. Trasparenza e partecipazione*, Edizioni Themis, Roma.

De Luna G.

2015, *La Repubblica del dolore. Le memorie di un'Italia divisa*, Feltrinelli, Milano.

Deloitte Italia

2024, *Outlook Salute Italia: IV edizione*.

Dipartimento per le politiche della famiglia, Istat, Università Ca' Foscari di Venezia
2024, *I servizi educativi per l'infanzia in Italia. Stato dell'arte, personale e accessibilità dell'offerta Zerotre*. Anno educativo 2022/2023.

ECRI (European Commission against Racism and Intolerance)

2016, *Raccomandazione di Politica Generale n. 15 relativa alla lotta contro il discorso dell'odio*, adottata l'8 dicembre 2015.

Equogarantito

2023, *20 anni di equo garantito. Rapporto annuale 2023*.

2024, *Gesti che contano. Rapporto annuale 2024*.

Eures

2024, *Giovani 2024: il bilancio di una generazione*, rapporto di ricerca in collaborazione con il Consiglio Nazionale dei Giovani e l'Agenzia Italiana per la Gioventù, Roma.

Eurispes

2023, *La criminalità tra realtà e percezione*, Roma.

2024, *Rapporto Italia 2024: Diritti civili e percezione sociale*, Roma.

European Commission

2017, *Climate change*, Special Eurobarometer n. 459.

2019, *Climate change*, Special Eurobarometer n. 490.

2020a, *Media use in the European Union*, Standard Eurobarometer 92, Autumn 2019.

2020b, *Europeans' Opinions about the European Union's Priorities*, Standard Eurobarometer 92, Autumn 2019.

2020c, *European Citizenship*, Standard Eurobarometer 92, Autumn 2019.

2021, *Climate change*, Special Eurobarometer n. 513.

2022a, *Youth and Democracy in the European Year of Youth*, Flash Eurobarometer 502.

2022b, *Fairness perceptions of the green transition*, Special Eurobarometer n. 527.

2023a, *Media use in the European Union*, Standard Eurobarometer 100, Autumn 2023.

2023b, *Climate change*, Special Eurobarometer n. 538.

2024a, *European Citizenship*, Standard Eurobarometer 100, Autumn 2023.

2024b, *Europeans' Opinions about the European Union's Priorities*, Standard Eurobarometer 100.

Fairtrade Italia

2024, *Trent'anni sulla rotta della sostenibilità*. Bilancio sociale 2023.

Fazzi L.

2022, *Sussidiarietà e coprogettazione: un legame implicito o ancora da costruire?*, in *Impresa sociale*, n. 4/2022, pp. 69-75.

FIO.PSD (Federazione italiana organismi per le persone senza dimora)

2024, *La residenza anagrafica per le persone senza dimora*, Position paper.

Fondaca, Idos

2025, *Il Covid, la vita dei cittadini e delle comunità*, Roma.

Fondazione Cariplo

2024, *Bilancio di missione 2023*, Milano.

Fondazione GIMBE

2024, *7° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale*, Fondazione GIMBE, Bologna.

2025, *8° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale*, Fondazione GIMBE, Bologna.

Fondazione ISMU (Iniziative e studi sulla multietnicità)

2025, *30° Rapporto sulle migrazioni 2024*, FrancoAngeli, Roma.

Fondazione Leone Moressa

2020, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Dieci anni di economia dell'immigrazione*. Edizione 2020, Il Mulino, Bologna.

2022, *Ripresa post-Covid, record di contribuenti immigrati*, Mestre (VE).

2023, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Talenti e competenze nell'Europa del futuro*. Edizione 2023, Il Mulino, Bologna.

Fondazione RiES (Fondazione per la ricerca economica e sociale)

2024, *Il Divario generazionale. L'ultima chiamata*. VI Rapporto, Roma.

Fuccillo A., Sorvillo F., Decimo L.

2016, *Diritto e religioni nelle scelte alimentari*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 18.

Gabetti, Homers

2024, *Il Co-housing in Italia. Un nuovo trend del real estate*.

Ganugi G.

2024, *Coesione sociale e pratiche di urbanità innovativa. Una ricerca sulle Social Street tra sociologia e narrazione*, FrancoAngeli, Milano.

Garante della protezione dei dati personali

2020, *Relazione 2019*, Roma.

2024, *Relazione annuale 2023*, Roma.

INAIL

2024, *Relazione annuale 2023*, Roma.

INAPP (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche)

2023, *Rapporto INAPP 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, Roma.

2024, *Rapporto Plus 2023. Osservare le traiettorie del mercato del lavoro*, F. Bergamante e M. Luppi (a cura di), Roma.

INDIRE (Istituto nazionale documentazione, innovazione e ricerca educativa)

2024, *Rapporto Erasmus+ 2023*, Rotostampa, Roma.

INL (Ispettorato nazionale del lavoro)

2024, *Relazione di sintesi attività INL – anno 2023*, Roma.

INPS

2023, *XXII rapporto annuale*, Roma.

2024, *Analisi dei divari di genere del mercato del lavoro e nel sistema previdenziale*, Comunicato stampa.

Invalsi

2023, *Rapporto INVALSI 2023*, Roma.

2024, *ICCS 2022: Rapporto nazionale sui risultati del questionario europeo per gli studenti*.

Ipsos

2022a, *Global Trustworthiness Index 2022*.

2022b, *Gli italiani e il senso civico*. Edizione 2022, presentazione, <https://it.readkong.com/page/gli-italiani-e-il-senso-civico-edizione-2022-marzo-2022-6777030>, ultimo accesso 18 maggio 2024.

2022c, *Elezioni politiche 2022. Analisi del voto*.

2023a, *Ipsos LGBT+ Pride Report 2023. A 30-Country Ipsos Global Advisor Survey*.

2023b, *Maternità surrogata e adozioni da parte di coppie omolesseuali in Italia*.

2024a, *Ipsos LGBT+ Pride Report 2024. A 26-Country Ipsos Global Advisor Survey*.

2024b, *Elezioni europee 2024. Analisi post-voto*.

IRC (International Rescue Committee Italia), Le Carbet, Mutuo soccorso Milano, Naga, ASGI, Intersos

2024, *Attendere prego. Report sugli ostacoli nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia*.

Istituto superiore di formazione e ricerca per i trasporti)

2020, *17° Rapporto sulla mobilità degli italiani*, Osservatorio Audimob, Roma.

2023, *20° Rapporto sulla mobilità degli italiani*, Osservatorio Audimob, Roma.

2024, *21° Rapporto sulla mobilità degli italiani*, Osservatorio Audimob, Roma.

Istat

2020a, *Le spese per i consumi delle famiglie. Anno 2019*, Statistiche report, Istat.

2020b, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, Statistiche report, Istat.

2020c, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali. Anno 2019*, Statistiche report, Istat.

2020d, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno scolastico 2019-2020*, Statistiche report, Istat.

2020e, *Statistiche culturali. Anno 2019*, Istat.

2021a, *Bes 2020. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, Roma.

2021b, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno scolastico 2020-2021*, Statistiche report, Istat.

2021c, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2020*, Statistiche report, Istat.

2021d, *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2019/2020*, Statistiche report, Istat.

2022a, *Cittadini non comunitari in Italia. Anni 2021-2022*, Statistiche report, Istat.

2022b, *Bes 2021. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, Roma.

2022c, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2021*, Statistiche report, Istat.

2022d, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali. Anno 2021*, Statistiche report, Istat.

2022e, *Indagine sugli alunni delle scuole secondarie. Primi dati. Anno 2021*, Statistiche report, Istat.

2022f, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno scolastico 2021-2022*, Statistiche report, Istat.

2022g, *Musei e istituzioni similari. Anno 2020*, Statistiche report, Istat.

2022h, *Statistiche culturali. Anno 2021*, Istat.

2022i, *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2021*, Istat.

2022j, *Rapporto SDGs 2021. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, Istat, Roma.

2023a, *Annuario statistico italiano*, Istat, Roma.

2023b, *Bes 2022. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, Roma.

2023c, *Cittadini e ICT. Anno 2023*, Statistiche report, Istat.

2023d, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2018-2021*, Statistiche report, Istat.

2023e, *Matrimoni, unioni civili, separazioni e divorzi. Anno 2022*, Statistiche report, Istat.

2023f, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali. Anno 2022*, Statistiche report, Istat.

2023g, *I centri antiviolenza e le donne che hanno avviato il percorso di uscita dalla violenza. Anno 2022*, Istat.

2023h, *Stereotipi di genere e immagine sociale della violenza: primi risultati*, Istat.

2023i, *Le spese per i consumi delle famiglie. Anno 2022*, Statistiche report, Istat.

2023j, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2022*, Statistiche report, Istat.

- 2023k, *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2021/2022*, Statistiche report, Istat.
- 2023l, *Indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e di assistenza sanitaria nel quadro dell'efficacia complessiva dei sistemi di Welfare e di tutela della salute*, Memoria dell'Istituto Nazionale di Statistica, 10a Commissione del Senato della Repubblica, Istat.
- 2023m, *Statistiche culturali. Anno 2022*, Istat.
- 2024a, *Più italiani residenti all'estero soprattutto per acquisizione di cittadinanza*, Statistiche Today, Istat.
- 2024b, *Cittadini non comunitari in Italia. Anno 2023*, Statistiche report, Istat.
- 2024c, *Da migranti a nuovi cittadini. Un approccio integrato e longitudinale alle statistiche sulle migrazioni e la cittadinanza*, Istat, Roma.
- 2024d, *Rapporto SDGs 2024. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, Istat, Roma.
- 2024e, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2023*, Statistiche report, Istat.
- 2024f, *Bes 2023. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, Roma.
- 2024g, *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, Istat, Roma.
- 2024h, *Migrazioni interne e internazionali della popolazione residente. Anni 2022-2023*, Statistiche report, Istat.
- 2024i, *I centri anti violenza e le donne che hanno avviato il percorso di uscita dalla violenza. Anno 2023*, Istat.
- 2024j, *Indagine bambini e ragazzi. Anno 2023*, Statistiche report, Istat.
- 2024k, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2019-2022*, Statistiche report, Istat.
- 2024l, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali. Anno 2023*, Statistiche report, Istat.
- 2024m, *Ambiente urbano. Anno 2022*, Statistiche report, Istat.
- 2024n, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno scolastico 2022-2023*, Statistiche report, Istat.
- 2024o, *Cittadini e giustizia civile. Anno 2023*, Statistiche report, Istat.
- 2025a, *Cittadini non comunitari in Italia. Anno 2024*, Statistiche report, Istat.
- 2025b, *Le spese per i consumi delle famiglie. Anno 2024*, Statistiche report, Istat.
- 2025c, *Le case rifugio e le strutture residenziali non specializzate per le vittime di violenza. Anno 2023*, Istat.
- 2025d, *L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Anno 2023-2024*, Statistiche report, Istat, Roma.
- 2025e, *Migrazioni interne e internazionali della popolazione residente anni 2023-2024*, Statistiche report, Istat.
- 2025f, *Ambiente urbano. Anno 2023*, Statistiche report, Istat.
- 2026, *Le persone senza dimora: il conteggio nei 14 Comuni Centro di Area Metropolitana. Primi risultati gennaio 2026*, Istat.

Istat, Unar

- 2022, *Discriminazioni lavorative nei confronti delle persone LGBT+ (in unione civile o già in unione). Anno 2020-2021*, Istat.
- 2024, *Indagine esplorativa Istat-Unar sulle discriminazioni lavorative nei confronti delle persone trans e non binarie. Anno 2023*, Istat.

Istituto Cattaneo

2021, *L'opinione pubblica italiana durante la pandemia di COVID-19*. Rapporto realizzato nell'ambito del progetto "The impact of Covid-19 pandemic crisis on European public opinion".

Istituto italiano della donazione, Osservatorio sul dono

2024, *Noi doniamo*, VII edizione. Anno 2024.

Istituto Toniolo

2024, *La condizione giovanile in Italia – Rapporto Giovani 2024*, Il Mulino, Bologna.

Kenny S., Taylor M., Onix J. and Mayo M.,

2015, *Challenging the Third Sector: Global Prospects for Active Citizenship*, Policy Press, Bristol-Chicago.

Labsus

2025, *Ambiente e comunità*. Rapporto Labsus 2024, Roma.

Laino V.

2025, *Al di là del tavolo. Processi partecipativi e co-progettazione: modelli e strumenti*, Sapienza Università Editrice, Roma.

LaPolis

2022, *Gli italiani e lo stato*. XXV rapporto.

Legambiente

2021, *Rapporto Pendolaria 2021*.

2023, *Rapporto Pendolaria 2023*.

2024a, *Comunità energetiche rinnovabili. Il punto della situazione in Italia*, Rapporto 2024.

2024b, *Rapporto Pendolaria 2024*.

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

2023, *Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie. Le dinamiche del mercato del lavoro dipendente e parasubordinato*.

2024a, *XIV Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Dipartimento per le politiche sociali, del terzo settore e migratorie.

2024b, *I minori stranieri non accompagnati in Italia*. Rapporto di approfondimento semestrale. Dati al 31 dicembre 2023.

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Unioncamere

2023, *L'imprenditoria straniera in Italia. Una lettura attraverso i dati del Registro imprese*, programma Futurae.

Ministero dell'Economia e delle finanze

2023, *Il monitoraggio della spesa sanitaria*. Rapporto n. 10, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

2024a, *Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2023*, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

2024b, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2024*.

Ministero della Salute

2019, *Certificato di assistenza al parto (CeDAP). Analisi dell'evento nascita*. Anno 2019, Direzione Generale della Digitalizzazione, del Sistema Informativo Sanitario e della Statistica – Ufficio di statistica

2021, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica*.

2022, *Certificato di assistenza al parto (CeDAP). Analisi dell'evento nascita*. Anno 2022, Direzione Generale della Digitalizzazione, del Sistema Informativo Sanitario e della Statistica – Ufficio di statistica.

2024a, *Relazione del Ministro della salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (legge 194/78)*. Dati 2022.

2024b, *Relazione sullo stato di attuazione dell'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria*. Anno 2022.

Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti

2024, *Osservatorio sulle tendenze della mobilità di passeggeri e merci (IV trimestre 2023)*, a cura della Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza.

Moro G.

2020, *Cittadinanza*, Mondadori Università, Milano.

2024, *La cittadinanza*, in M. Almagisti, P. Graziano (a cura di), *La democrazia. Concetti, attori, istituzioni*, Carocci, Roma, pp. 141-152.

2025, *"Partecipazione amministrativa", cittadini e sussidiarietà costituzionale*, in D. De Luise, A. Patti (a cura di), *San Marcellino: 80 anni di impegno solidale a Genova*, Zona, Genova, pp. 109-122.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)

2023, *Profili sul cancro per paese: Italia 2023*, EU Country Cancer Profiles, OECD Publishing, Paris.

Openpolis

2024, *I segnali di disagio e malessere nella condizione di giovani e minori*.

Openpolis, ActionAid

2024, *Un fallimento annunciato*. Report 2023 del progetto Centri d'Italia.

Osservatorio europeo sulla sicurezza, Fondazione Unipolis, Demos & Pi
2023, *Il tempo della paura fluida. Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa*.

Osservatorio internazionale Waste Watcher su cibo e sostenibilità
2025, *Waste Watcher 2025, focus Italia, XII Giornata Nazionale di prevenzione dello Spreco Alimentare*.

Osservatorio Socialis
2022, *L'impegno ambientale, sociale ed economico delle aziende in Italia*. 10° rapporto di indagine, 2022, Roma.

Pellegrini G., Rubin A. (a cura di)
2023, *Annuario Scienza tecnologia società 2023*, Il Mulino, Bologna.

Pendenza M., Verderame D. (a cura di)
2024, *L'utopia mancata. Alla ricerca del potenziale trasformativo della crisi pandemica*, Mimesis, Sesto San Giovanni.

Pietroniro F.
2024, *Gli stranieri detenuti*, in G. Moro (a cura di), *I migranti in Italia tra "dentro" e "fuori"*, Laboratorio "Dati Informazioni Testi", Dipartimento di Scienze politiche, Università Sapienza, Roma, pp. 69-78.

Politecnico di Milano
2025, *10° Report italiano sul CrowdInvesting*, Osservatori Entrepreneurship Finance & Innovation (a cura di).

Pontida Z.
2024, *Presenza nel territorio: rapporti con l'amministrazione, salute, istruzione, condizione delle donne*, in G. Moro (a cura di) *I migranti in Italia tra "dentro" e "fuori"*, Laboratorio "Dati Informazioni Testi", Dipartimento di Scienze politiche, Università Sapienza, Roma, pp. 13-26.

Presidenza del Consiglio dei ministri
2022, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali e del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma.

Rodotà S.
2013, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari.

Roma Civil Monitoring
2025, *Rapporto di monitoraggio della società civile sull'attuazione del quadro strategico nazionale per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom in Italia*.

Rossi, A.

2024, *Il II livello della Gay Help Line: I dati sulle consulenze e prese in carico*, Gay Center, Gay Help Line.

Save the Children

2026, *Futura, protagoniste del domani. Progetto pilota per il contrasto alla povertà educativa femminile*.

Sodalitas, GfK Italia

2018, *Volontariato d'impresa: l'esperienza delle aziende in Italia. Azienda e dipendenti insieme per la comunità*. I principali risultati della ricerca.

SWG

2025, *RADAR – Valori, comportamenti, gusti, consumi e scelte politiche* (24 febbraio – 2 marzo 2025).

TAI (Tavolo asilo e immigrazione)

2025, *Ferite di confine. La nuova fase del modello Albania*.

Turner B. S.

2016, *We are all denizens now: on the erosion of citizenship*, in *Citizenship Studies*, Volume 20, Issue 6-7, pp. 679-692.

Unar

2022, *Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030*, Roma.

WHO (World Health Organization)

2015, *World report on ageing and health*, Luxembourg.

Zincone G.

2006, *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Laterza, Roma-Bari.

Indice delle tabelle e delle figure

Table

Tabella 2.1 Denunce di infortunio con esito mortale per anno di accadimento, valori assoluti e %

Tabella 2.2 Lavoratori domestici regolari, per sesso e cittadinanza, 2018-2022, %

Tabella 2.3 Partecipazione ad alcune attività online e offline da parte degli stranieri, confronto con gli italiani, 2023, e confronto con il 2019, %

Tabella 2.4 Unioni civili, confronto 2019-2022

Tabella 3.1 Rimpatri e trasferimenti all'estero di giovani laureati fino a 39 anni e confronto 2019-2023, v.a.

Tabella 3.2 Partecipazione dei giovani (14-34 anni) alla vita sociale, confronto anni 2019-2022-2023, %

Tabella 3.3 Gender equality Index, Italia, 2018-2022

Tabella 3.4 Status lavorativo 15-64 anni, confronto maschi-femmine, 2019-2023, valori in migliaia, tassi in %

Tabella 3.5 Numero di omicidi volontari, con vittime donne, avvenuti in ambito familiare, 2019-2023, v.a.

Tabella 3.6 Numero di chiamate al 1522 da parte di vittime di violenza e stalking e da parte di utenti del servizio, confronto anni 2019-2024, valori assoluti

Tabella 3.7 Numero di centri antiviolenza e di case rifugio riconosciuti, 2019-2023, v.a. e %

Tabella 3.8 Persone di 18-74 anni molto o abbastanza d'accordo con alcuni stereotipi sui ruoli tradizionali di genere, per sesso, maggio-luglio 2023, dati provvisori, %

Tabella 3.9 Numero di parti PMA, confronto anni 2019-2022, v.a.

Tabella 3.10 Bilancio di genere. Spese neutrali, sensibili e dirette a ridurre le disuguaglianze, anni 2017-2022, %

Tabella 4.1 Famiglie e persone in condizione di povertà assoluta (migliaia)

Tabella 4.2 Famiglie in povertà assoluta prima e negli anni di vigenza del Reddito di cittadinanza per ripartizione geografica. Anni 2020-2022, valori assoluti in migliaia e %

Tabella 4.3 Indicatori di mortalità BES per titolo di studio e sesso; tassi standardizzati per 10mila residenti in Italia, Anno 2020

Tabella 4.4 Famiglie di soli anziani o con almeno un minore che dispongono di accesso Internet da casa, %

Tabella 4.5 Famiglie per motivo per cui non dispongono di accesso a Internet da casa, %

- Tabella 4.6 Matrice di transizione per dote familiare di partenza e status dei figli con età 35-64 anni, anno 2022, %
- Tabella 4.7 Occupati con limitazioni gravi e senza limitazioni, %
- Tabella 4.8 Utilizzo dei mezzi pubblici urbani ed extraurbani da parte di persone con disabilità (>14 anni), anni 2019-2022, %
- Tabella 5.1 Confronto tra grandi ripartizioni geografiche su alcuni fenomeni, 2022, .a., %
- Tabella 5.2 Popolazione residente nei comuni di area periferica e ultraperiferica. Anni 2002, 2022 e previsione al 2042
- Tabella 5.3 Italiani e stranieri titolari di un diploma o di una laurea, confronto 2019-2023, %
- Tabella 5.4 Giovani 18-24 anni per genere e cittadinanza che hanno abbandonato precocemente gli studi (ELET), confronto 2019-2023, %
- Tabella 5.5 Prime visite in gravidanza secondo la cittadinanza, %
- Tabella 5.6 Detenuti partecipanti alle attività trattamentali, per tipologia - Anni 2024, 2020, 2019, v.a.
- Tabella 6.1 Campi di azione delle prime 200 organizzazioni non profit in termini di numero di scelte dei contribuenti per la devoluzione del 5 per mille a specifiche organizzazioni, confronto 2022-2017*
- Tabella 6.2 Numero di confezioni di farmaci raccolte dal Banco farmaceutico attraverso donazioni di individui e farmacie, anni 2019-2024, v.a.
- Tabella 6.3 Indicatori di fiducia orizzontale, anni 2019-2023,
- Tabella 6.4 Percezioni ed esperienze relative alla sicurezza della propria zona di residenza, confronto 2019-2023, %
- Tabella 6.5 Persone che ritengono degni di fiducia diversi media, confronto Italia-media UE, anni 2019 e 2023, %
- Tabella 7.1 Numero di gruppi, associazioni e comitati la cui denominazione menziona il nome del rione, del quartiere o delle zone urbanistiche a Roma, Milano e Napoli, numero medio di gruppi per unità territoriale, rilevazione del novembre 2024
- Tabella 7.2 Persone di 6 anni e più per frequenza con cui incontrano gli amici nel tempo libero, %
- Tabella 7.3 Iniziative politiche e sociali di formazione alla cittadinanza, confronto tra biennio 2019-20 e biennio 2022-23
- Tabella 7.4 Progetti promossi dalle associazioni di consumatori per l'educazione digitale
- Tabella 8.1 Iniziative promosse dai Comuni maggiori nel 2022 e nel 2023 in occasione delle principali feste della Repubblica oltre alle cerimonie ufficiali, .a.
- Tabella 8.2 Ascolti e share televisivi del discorso di fine anno del Presidente della Repubblica, anni 2020-2024, v.a.
- Tabella 8.3 Ragazzi tra gli 11 e i 19 anni residenti in Italia per significato attribuito al termine 'cittadinanza', per cittadinanza - Anno 2023, %
- Tabella 8.4 Ragazzi 11-19 anni residenti in Italia per opinione sul significato di essere italiani, per cittadinanza - Anno 2023, % (*)

- Tabella 8.5 Valori che rappresentano meglio la UE, confronto italiani-media europea e 2019-2023, %
- Tabella 8.6 Temi chiave dell'Anno della gioventù, opinioni dei giovani 15-30 anni, confronto tra giovani italiani e giovani europei, %
- Tabella 8.7 Numero di cittadini firmatari di proposte di iniziativa legislativa europea andate a buon fine, dati generali e numero di firme di cittadini italia
- Tabella 9.1 Quota di vaccinazioni anti-influenzali, popolazione in generale e popolazione anziana, anni dal 2018-19 al 2023-24
- Tabella 9.2 Cure primarie - Principali criticità segnalate dai cittadini al Pit Salute (sul 14,2% del totale delle segnalazioni), %
- Tabella 9.3 Numero di iscritti alle prime classi delle scuole e di immatricolati nelle università, confronto tra gli anni scolastici/accademici 2019-20 e 2023-24, v.a.
- Tabella 9.4 Numero di diplomati e laureati, confronto anni scolastici/accademici 2019-20 e 2022-23, v.a. e %
- Tabella 9.5 Persone maggiori di 25 anni con limitazioni gravi che hanno conseguito titoli di studio più elevati, %
- Tabella 9.6 Presenza di supporti per disabili nelle scuole, anni scolastici da 2019-20 a 2022-23, %
- Tabella 10.1 Spostamenti in Italia, alcuni dati, confronti 2019-2023, v.a. e %
- Tabella 10.2 Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto in alcune aree, confronto 2019-2022, v.a. e %
- Tabella 10.3 Numero di treni in circolazione e media viaggiatori giornalieri su rete regionale, anni 2019-2022, v.a.
- Tabella 10.4 Trasporto ferroviario, alta velocità (AV), Intercity (IC) e Intercity notte (ICN), domanda passeggeri e offerta di servizi, variazioni 2029-2023, %
- Tabella 10.5 Metri quadrati di verde urbano in Italia per abitante nei Comuni capoluogo, anni 2012-2023, v.a.
- Tabella 10.6 Musei e istituti similari, pubblici e privati, anni 2019-2022, v.a.
- Tabella 10.7 Musei e istituti similari per supporti e servizi per favorire la fruizione culturale alle persone con disabilità, Anni 2019-21-22, %
- Tabella 10.8 Persone di 6 anni e più che hanno letto da uno a tre libri negli ultimi 12 mesi, per sesso e titolo di studio, anni 2019-2023, %
- Tabella 10.9 Persone di 6 anni e più per fruizione di utilizzo di tv e radio, %
- Tabella 10.10 Persone di 6 anni e più per spettacoli a cui hanno assistito almeno una volta nell'ultimo anno, %
- Tabella 11.1 Indicatori di divario digitale, confronto 2019-2023
- Tabella 11.2 App per disabili disponibili per i sistemi operativi IOS Apple e Android
- Tabella 11.3 Diritti o gruppi di diritti operativi dei cittadini nei confronti dell'amministrazione
- Tabella 11.4 Numero di procedure di accesso civico e loro esito, comparazione 2019-2023, alcuni ministeri, v.a.

- Tabella 12.1 Forme di violenza e tipi di reati con matrice omolesbotransfobica, %
- Tabella 13.1 Alcuni recenti provvedimenti giurisdizionali sullo status lavorativo dei rider
- Tabella 13.2 Alcuni recenti provvedimenti giurisdizionali riguardanti la sicurezza sul lavoro dei rider
- Tabella 13.3 Segnalazioni rivolte al Difensore civico digitale e loro esiti, anni 2018-2023, v.a. e %
- Tabella 13.4 Temi oggetto dei report civici, gennaio 2023-agosto 2024
- Tabella 13.5 Alcune organizzazioni di professionisti per la tutela dei diritti dei cittadini, tipi di professioni coinvolte
- Tabella 14.1 Gap delle entrate tributarie e contributive, anno 2021, dati in milioni di euro
- Tabella 14.2 Problemi ambientali che preoccupano maggiormente, confronto 2019-2022, %
- Tabella 14.3 Cittadini che hanno intrapreso azioni personali per contrastare il cambiamento climatico negli ultimi sei mesi, %
- Tabella 14.4 Cittadini che adottano abitualmente i seguenti comportamenti, %
- Tabella 14.5 Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani, %
- Tabella 14.6 Autovetture ogni mille abitanti, valori assoluti, anni 2018-2022 e scarto 2022-2018
- Tabella 14.7 Occupati che si recano abitualmente sul luogo di lavoro solo con mezzi privati, anni 2018-2022 e scarto 2022-2018, %
- Tabella 15.1 Partecipanti alle elezioni nei grandi Comuni, primo turno, confronto tra 2016-17 e 2021-22, %
- Tabella 15.2 Amministrazioni comunali, proporzione di donne e uomini nei diversi ruoli, confronto 2018-2023, %
- Tabella 15.3 Numero di contribuenti che hanno devoluto il due per mille dei redditi 2023 ai partiti, percentuale di contribuenti per partito, totale del denaro spettante a ciascun partito
- Tabella 15.4 Referendum abrogativi tenuti al livello nazionale, 1974-2020, dati di sintesi
- Tabella 15.5 Ambiti tematici delle proposte di legge di iniziativa popolare presentate in Parlamento nella XVIII legislatura (2018-2022), v.a.
- Tabella 15.6 Stato dell'iter delle proposte di legge di iniziativa popolare, XVIII legislatura, v.a.
- Tabella 15.7 Oggetto delle proposte di legge di iniziativa popolare andate a buon fine
- Tabella 16.1 Numero di INP CA che hanno realizzato almeno una delle attività classificate secondo le categorie di advocacy, servizio, intervento diretto e "miste", anno 2021, v.a.
- Tabella 16.2 Istituzioni non profit di cittadinanza attiva per regioni, anno 2021, .a. e %
- Tabella 16.3 Tipologia dei temi oggetto delle iniziative di mobilitazione nei luoghi pubblici, anno 2023, v.a. e %
- Tabella 16.4 Risorse per la partecipazione digitale

Tabella 16.5 Numero di atti di partecipazione relativi a femminicidio e rifugiati rilevati tra settembre e dicembre 2023

Tabella 17.1 Numero di consultazioni promosse dal governo, 2022-2023, v.a. e %

Tabella 17.2 Numero di consultazioni realizzate e documentate dalle autorità indipendenti, 2022-2023, v.a. e %

Tabella 17.3 Temi dei tavoli e delle consulte regionali, 2022-23, v.a. e %

Tabella 17.4 Iniziative di consultazione dei cittadini da parte dei Comuni maggiori, 2022-primo semestre 2024, v.a.

Tabella 17.5 Luoghi di intervento dei Patti di collaborazione sottoscritti in 71 Comuni, 2023

Figure

Figura 1.1 Acquisizioni di cittadinanza in Italia, 2019-2023

Figura 1.2 Numero di acquisizioni di cittadinanza per classi di età, 2023, v.a.

Figura 2.1 Quota di occupati in part time involontario per principali caratteristiche dei lavoratori, anni 2019 e 2023, %

Figura 2.2 Imprese straniere e autoctone registrate al 31 dicembre 2023, confronto con gli anni precedenti, % (numero indice 2019=100)

Figura 3.1 Indice di divario generazionale, 2006-2022

Figura 3.2 Lavoratori dipendenti dei settori pubblico e privato non agricolo per tipi di contratto, confronto tra giovani 15-34 anni e totale dei lavoratori, 2022, %

Figura 3.3 Quota di donne negli incarichi di vertice di governo, vari governi, %

Figura 3.4 Persone di 18-74 anni che ritengono accettabile (sempre o in alcune circostanze) la violenza nella coppia, per classi di età, dati provvisori, %

Figura 4.1 Distribuzione territoriale delle famiglie senza accesso ai servizi finanziari, 2020, %

Figura 5.1 Incidenza della povertà relativa familiare per ripartizione geografica, anni 2019-2021-2023, %

Figura 5.2 Numero di abbonamenti in banda ultralarga in percentuale sulla popolazione residente, 2019-2022

Figura 5.3 Famiglie che hanno rinunciato alle prestazioni sanitarie per regione, 2023, %

Figura 5.4 Tasso di sovraqualificazione, confronto italiani-stranieri, 2019-2023,

Figura 5.5 Dimissioni per acuti per cittadinanza del paziente, confronto 2019-2022, v.a.

Figura 6.1 Alluvione dell'Emilia-Romagna (maggio 2023), valore delle donazioni e numero di donatori per categoria di valore della donazione al 27/11/2023

Figura 6.2 Numero di donatori individuali per l'attività di cooperazione delle organizzazioni non governative, 2019-2023, v.a.

Figura 6.3 Fiducia dei cittadini nelle istituzioni nel loro complesso, luglio 2016-luglio 2023, % di persone che hanno risposto con punteggi da 6 a 10 su scala 0-10.

- Figura 6.4 Giudizi sull'incremento della criminalità in Italia e nel proprio luogo di residenza rispetto a 5 anni prima, 2018-2023, %
- Figura 7.1 Percentuale di persone che hanno partecipato almeno una volta nell'ultimo anno ad attività riguardanti il proprio territorio, confronto 2019-2021-2022, %
- Figura 7.2 Numero di giovani avviati al servizio civile, anni 2019-2022
- Figura 8.1 Numero di mobilità Erasmus nella UE assegnate, anni 2021-2023, v.a.
- Figura 9.1 Segnalazioni dei cittadini su criticità dell'esercizio del diritto alla salute pervenute al Pit Salute, anno 2023 (base 24.043 segnalazioni) e confronto con il 2018, %
- Figura 9.2 Utilizzo e interesse verso i principali servizi di telemedicina da parte dei professionisti sanitari, anni 2020, 2021, 2022 e interesse per utilizzarli in futuro, %
- Figura 9.3 Risultati dei test Invalsi di italiano, matematica, inglese lettura e ascolto, grado 13, anni 2019-2023
- Figura 9.4 Spese medie annuali di uno studente per tasse universitarie, alloggio, pasti, trasporti, materiale didattico e digitale, cultura, attività sociali, ricreative, sport e salute. Stima, €
- Figura 10.1 Tasso di motorizzazione e indice del potenziale inquinante delle autovetture nei capoluoghi di provincia e città metropolitane, confronto tra 2018, 2020 e 2023
- Figura 10.2 Numero di visitatori di musei e istituti similari
- Figura 10.3 Persone di 6 anni e più che hanno svolto 2 o più attività culturali fuori casa nei 12 mesi precedenti l'intervista e tipo di attività svolte. Anni 2019-2023, %
- Figura 11.1 Numero di identità SPID rilasciate e numero di accessi con SPID, valori in migliaia, 2019-2023
- Figura 12.1 Numero di arrivi di richiedenti protezione internazionale in Italia attraverso le rotte mediterranee, anni 2019-2024, valori assoluti*
- Figura 12.2 Esito delle domande di asilo, 2023, %
- Figura 12.3 Minori stranieri non accompagnati presenti in Italia al 31 dicembre di ciascun anno, anni 2019-2024, v.a.
- Figura 13.1 Numero di procedimenti in materia di lavoro definiti dai giudici, anni 2019-2023, v.a.
- Figura 14.1 Occorrenze della espressione "senso civico" nel quotidiano la Repubblica, anni 2019-2023, v.a.
- Figura 14.2 Nuclei familiari che adottano sempre comportamenti connessi alla riduzione e al corretto conferimento dei rifiuti,
- Figura 14.3 Azioni dei consumatori per dare una seconda vita ai prodotti, %
- Figura 15.1 Votanti italiani alle elezioni europee e nazionali, ultime tre consultazioni, %
- Figura 15.2 Percentuale di donne nei due rami del Parlamento, per legislatura
- Figura 15.3 Persone di 14 anni e più che hanno svolto attività gratuita per un partito e che hanno donato denaro a un partito, confronto 2019-2023, %
- Figura 15.4 Partiti che indicano proprie sedi fisiche e "virtuali" nei propri siti web, v.a.
- Figura 16.1 Numero di istituzioni non profit di cittadinanza attiva (INP CA), anni 2011-2021, v.a.

Figura 16.2 Organizzazioni non profit di cittadinanza attiva per ruoli svolti, anni 2011-2021, %

Figura 16.3 Forme delle mobilitazioni nei luoghi pubblici, anno 2023, v.a.

Figura 16.4 Finalità degli eventi di mobilitazione nei luoghi pubblici, 2023, v.a.

Figura 17.1 Aree di intervento dei patti di collaborazione, %

La metodologia della ricerca

La ricerca i cui risultati sono contenuti in questo libro è stata condotta sulla base di un preciso impianto metodologico. In questa nota sono riassunti gli elementi essenziali della metodologia approntata e utilizzata, delle strategie e degli strumenti, delle fasi di sviluppo del lavoro.

1. La ricerca di sfondo

Come è già stato annotato, la ricerca documentata in questo libro, realizzata tra il 2023 e il 2024, è direttamente collegata a quella precedente, che ha avuto per oggetto il periodo 2015-2019. Essa, tuttavia, non poteva non tenere conto della emergenza pandemica, sulla base della convinzione che si sia trattato di un evento correlato alla odierna configurazione della cittadinanza in Italia. A questo fine, una parte consistente della ricerca – che non può propriamente essere definita preliminare, considerata la sua portata – è consistita nella raccolta e nell’analisi di materiali prodotti sulla pandemia in Italia che avessero un potenziale riferimento all’oggetto della ricerca. A questo fine nel giugno 2023 è stata diffusa una call presso la comunità scientifica, il mondo delle istituzioni pubbliche, gli enti di ricerca privati, le organizzazioni della società civile, chiedendo la segnalazione e l’invio di materiali prodotti sulla emergenza pandemica. Parallelamente è stata condotta una verifica via Internet per integrare il materiale che via via veniva raccolto grazie alla disponibilità delle fonti interpellate.

Questa operazione ha avuto due obiettivi: verificare quali erano le conoscenze disponibili sul post-pandemia e individuare fenomeni emersi come rilevanti e pertinenti durante la fase di emergenza che fossero meritevoli di registrazione e verifica nel corso della ricerca

Il risultato è stato la raccolta di circa 1.200 testi (libri, capitoli, articoli, paper scientifici, report di ricerca, documenti di monitoraggio e valutazione, documenti istituzionali, policy paper) che sono stati classificati e analizzati dal gruppo di ricerca. Con riferimento ai due obiettivi appena menzionati, si è potuto constatare che in sostanza non erano stati ancora prodotti materiali sulla fase successiva alla emergenza, un risultato in buona parte atteso. D’altro canto, tuttavia, l’analisi dei materiali raccolti ha consentito

di individuare circa 90 fenomeni che non erano stati presi in considerazione nella ricerca precedente, emersi come rilevanti proprio durante la emergenza pandemica e che pertanto sono stati inseriti nell'impianto della ricerca.

Quanto ai testi raccolti grazie a questa operazione, si è deciso di creare un database e metterlo a disposizione del pubblico. Il database continua a essere perfezionato nelle possibilità di consultazione e integrato da materiali reperiti autonomamente o inviati dagli autori, o frutto di ricerche successive.

2. Dimensioni, fattori, oggetti da osservare

L'impianto metodologico è stato del tutto simile a quello utilizzato per la ricerca precedente. Esso si articola nelle componenti della cittadinanza così come definite nella Introduzione (appartenenza come status, appartenenza come identità, diritti e doveri, partecipazione)¹. A loro volta, queste componenti sono state articolate in fattori; questi a loro volta in oggetti da osservare in riferimento ai quali sono stati definiti i fenomeni da rilevare, o *ex novo* se identificati come pertinenti negli studi preparatori, o da comparare rispetto a quelli utilizzati nella ricerca precedente.

In sostanza, l'impianto metodologico è costituito da:

- 4 dimensioni che si riferiscono alle componenti del dispositivo della cittadinanza (appartenenza come status, appartenenza come identità, diritti e doveri, partecipazione);
- 26 fattori;
- 87 oggetti osservati;
- 283 fenomeni rilevati, di cui circa due terzi relativi al benchmarking con i risultati della ricerca precedente e un terzo frutto dei risultati degli studi preparatori.

Nella tabella X sono elencati, per ogni componente del dispositivo della cittadinanza, i fattori in riferimento ai quali sono stati individuati i fenomeni che sono stati osservati.

Componente	Fattore
Appartenenza come status	Status legale
	Status sociali in trasformazione
	Status sociali in questione
	Riconoscimento di nuovi status
	Disparità per condizione sociale, per territorio e per origine

1. Appartenenza come status e come identità sono stati distinti nelle operazioni di ricerca e anche in questo libro per ragioni di distribuzione degli spazi, ma concettualmente restano due facce della stessa componente.

Appartenenza come identità	Solidarietà e interdipendenza Fiducia Luoghi della identità Senso della comunità nazionale Identità europea Apprendimento della cittadinanza
Diritti e doveri	Pratica dei diritti di cittadinanza Diritti umani Diritti operativi Riconoscimento di nuovi diritti Attori pubblici della tutela dei diritti Attori sociali, civici e privati Rispetto dei doveri e attenzione dei media Emergere di nuovi standard di comportamento
Partecipazione	Partecipazione elettorale Partecipazione ai partiti Democrazia diretta Organizzazioni di cittadinanza attiva Mobilitazione nei luoghi pubblici Partecipazione digitale Partecipazione amministrativa

Metodologia: componenti e fattori

Per ragioni di spazio non è riportato qui l'elenco degli oggetti da osservare e dei fenomeni sui quali è stata compiuta la ricerca. Essi, tuttavia, sono indicati nei sommari che accompagnano il lettore attraverso le quattro parti e i 17 capitoli del volume, i quali sono stati organizzati accorpando fattori e fenomeni per contiguità tematica.

3. Fenomeni, indicatori, fonti

La ricerca ha riguardato gli anni 2022, 2023 e, nei limiti del possibile, 2024. Il consueto scarto temporale tra i fenomeni e la loro registrazione, elaborazione e pubblicazione è stato un elemento di complessità della ricerca, che ha portato a una certa dilatazione dei tempi delle operazioni di stesura di questo testo, avvenuta tra marzo e novembre 2025, per procedere, nei limiti del possibile, all'aggiornamento dei dati già raccolti. In pochi casi sono stati utilizzati dati precedenti al 2022, ma solo in mancanza di alternative e per la rilevanza del dato, oppure in relazione a scadenze pluriannuali, come ad esempio quelle delle elezioni.

Gli indicatori utilizzati sono di carattere quantitativo, qualitativo e narrativo. Questa scelta, già fatta nella ricerca precedente, è da mettere prima di tutto in relazione con la natura di mappatura della ricerca, per realizzare la quale non è sempre stato possibile disporre di indicatori di tipo quantitativo; in questi casi si è scelto di documentare comunque la esistenza di fenomeni rilevanti attraverso fonti qualitative o narrative. Ma non può neanche essere sottovalutato il fatto che, come già annotato con riferimento alla ricerca precedente, in molte circostanze ci si è trovati di fronte a una mancanza di informazioni ampie e strutturate, tale per cui documentare la esistenza di fenomeni e la loro rilevanza era l'unica strada che poteva essere percorsa.

La ricerca è stata quindi prevalentemente di secondo grado. Sono state utilizzate le fonti più attendibili per ciascuno dei fenomeni rilevati, secondo uno specifico principio di gerarchizzazione. Le fonti principali sono state materiali prodotti dall'Istat e da Eurostat o da agenzie specializzate della Unione europea e delle Nazioni unite o di altre istituzioni internazionali; rapporti di ricerca, libri pubblicati, articoli e paper prodotti dalla comunità scientifica, sia accademica che indipendente (centri di ricerca, think tank, ecc.); materiali reperibili nei siti di open data e di data journalism; relazioni, rapporti e siti istituzionali (ministeri, Parlamento, authority, regioni, comuni, agenzie specializzate, ecc.); rapporti prodotti da organizzazioni civiche e della società civile, a tema o sulla propria attività; documenti prodotti da fondazioni bancarie e da altri enti grant-making; materiali resi disponibili da aziende private; archivi e articoli di quotidiani e di altri media.

Una particolare menzione va fatta della possibilità, che è stata concessa al gruppo di ricerca, di utilizzare materiali provenienti dagli archivi delle fondazioni che hanno supportato la ricerca e relative ai risultati dei progetti sostenuti attraverso i loro bandi, ove pertinenti. Ciò ha permesso di mettere in rilievo alcuni casi emblematici di resilienza della comunità civica italiana di fronte a criticità esistenti, nello stesso tempo valorizzando l'attività delle fondazioni non in chiave di una pubblicità di cui non hanno bisogno, ma per il loro patrimonio di informazioni sulla realtà.

In alcuni casi di fenomeni che si era stabilito di osservare non è stato possibile individuare indicatori significativi oppure fonti attendibili o aggiornate. È ad esempio il caso della conoscenza della storia della Repubblica da parte dei giovani, o quello dei cambiamenti nelle pratiche di relazioni interpersonali seguite alla pandemia (baci, abbracci, strette di mano, uso della mascherina, ecc.). In situazioni del genere si è optato o per modificare i fenomeni da rilevare, o per rinunciare a documentarli, o, nel caso in cui essi fossero già stati individuati nella ricerca precedente, per riferirsi a quest'ultima.

In molti altri casi, in mancanza di fonti, sono state realizzate ricerche di primo grado, utilizzando prevalentemente l'ambiente digitale, per documentare fenomeni non altrimenti rilevabili. È stato inoltre prodotto un questionario sui cambiamenti nella organizzazione, nella gestione e nelle pratiche delle organizzazioni di cittadinanza attiva che hanno avuto luogo a seguito delle esperienze vissute durante la emergenza pandemica, che è stato somministrato via web a un campione di organizzazioni operanti al livello nazionale. Per la registrazione di fenomeni riguardanti la dimensione comunale è stato utilizzato come campione quello delle "città maggiori", ossia le 12 con più di 250.000 abitanti: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona. In due casi, inoltre, è stato utilizzato come fonte l'archivio storico del quotidiano *la Repubblica*.

Nella ricerca, infine, è stato possibile utilizzare l'output di un'altra ricerca condotta nello stesso periodo da Fondaca, in particolare i risultati di un questionario rivolto a un campione di 1.000 cittadini sulla esperienza della emergenza pandemica e sui suoi effetti di lungo periodo (Fondaca, Idos, 2025).

Ringraziamenti

È una lunga lista quella delle persone (più di 130) che dobbiamo ringraziare per aver contribuito in vari modi a questo lavoro, restando naturalmente per intero degli autori la responsabilità di ciò che è stato scritto.

Innanzitutto i lettori, amici con diverse competenze e punti di osservazione che si sono prestati a leggere il libro in fase avanzata e che hanno fornito valutazioni e suggerimenti della massima utilità: Carlo Borgomeo, Pino Donghi, Vittoria Laino, Francesca Romana Marta, Maria Agnese Moro, Antonio Putini, Monica Ruffa.

Desideriamo poi esprimere la nostra gratitudine a coloro che hanno partecipato al panel del 13 febbraio 2025 nel corso del quale i primi risultati della ricerca sono stati presentati e discussi, dando un feedback generale sul nostro lavoro e permettendoci così di progettare ed elaborare questo testo. Si tratta di Diana Agostinello, CGIL; Alessandra Augusto, Dip. Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei ministri; Maurizio Ambrosini, Università Statale di Milano; Giovanna Badalassi, Ladynomics; Ludovico Baldessin, EDRA LWR Group; Luca Barrera, CNA; Carlo Borgomeo, c. borgomeo&co.; Eugenia Bellini, Istat; Marta Bonafoni, consigliera regionale del Lazio; Salvatore Cannavò, Il Fatto quotidiano; Carlo Cellamare, Università Sapienza; Luisa Corazza, Università del Molise; Micaela Deriu, Regione Emilia-Romagna; Gianluca Giansante, Comin & Partners; Sabina Licursi, Università della Calabria; Stefania Mancini, Fondazione Charlemagne; Anna Lisa Mandorino, Cittadinanzattiva; Maria Cristina Marchetti, Università Sapienza; Giulio Marcon, Sbilanciamoci; Emiliano Monteverde, Roma Capitale; Cecilia Pellizzari, Scomodo; Giampietro Pizzo, RIT-MI Rete Italiana Microfinanza; Antonio Putini, Università Sapienza; Paolo Russo, ex parlamentare; Cristiano Tancredi, Retake; Giustino Trincia, Caritas italiana; Alessandra Trotta, Tavola Valdese; Matteo Zanellato, Università di Milano Bicocca.

Molte persone, a titolo individuale o in rappresentanza di associazioni, istituzioni e gruppi di ricerca, hanno fornito materiali, informazioni e pareri che sono stati essenziali per lo svolgimento della ricerca e che ringraziamo di cuore: Marco Almagisti, Università di Padova; Maurizio Ambrosini, Università statale, Milano; Giuseppe Annacontini, Gruppo SIPED, Società

italiana di psicologia; Laura Anzideo, Fondazione Cariplo; Lorenzo Avanzi, Associazione italiana di psicologia; Flavia Belladonna, ASviS - Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile; Daniela Belliti, Università di Milano Bicocca; Barbara Giovanna Bello, Università della Tuscia; Sabina Bellotti, Open government, Dipartimento della funzione pubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri; Alberto Bitonti, Standing group su gruppi di interesse e lobbying, Società italiana di scienza politica; Silvia Bolgherini, Standing group su partiti, opinione pubblica, elezioni, Società italiana di scienza politica; Beatrice Borghi, Università di Bologna; Edoardo Boria, Università Sapienza; Giovanni Bruno, Fondazione Banco Alimentare; Daniele Bruzzone, Gruppo SIPED, Società italiana di psicologia; Giuseppe Burgio, gruppo SIPED, Società italiana di psicologia; Marina Calloni, Università di Milano Bicocca; Massimo Campedelli, Scuola superiore Sant'Anna, Pisa; Mimmo Carrieri, Università Sapienza; Luigino Ceccarini, Università di Urbino; Edoardo Chirichilli, Università Sapienza; Antonello Ciervo, Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI); Roberto Cipriani, Università di Roma Tre; Salvatore Colazzo, Gruppo SIPED, Società italiana di psicologia; Cinzia Conti, Istat; Luisa Corazza, Università del Molise; Maria Laura Corradi, Università della Calabria; Marcella Corsi, Università Sapienza; Anna Rita Cosso, Cittadinanzattiva; Mariafrancesca D'Agostino, Università della Calabria; Rocco D'Ambrosio, Pontificia Università Gregoriana; Elisabetta De Giorgi, Standing group governo, Parlamento, rappresentanza, Società italiana di scienza politica; Stefania Della Queva, Istat; Davide De Valori, Fondazione Con il Sud; Marco Di Giulio, Società italiana di scienza politica; Mattia Diletti, Università Sapienza; Chiara Fiorelli, Università Sapienza; Maurizio Franzini, Università Sapienza; Marina Galati, Associazione Comunità Progetto Sud; Fabio Giglioni, Università Sapienza, Roma; Maria Chiara Giorgi, Università Sapienza; Piero Ignazi, Università di Bologna; Carlo Infante, Urban Experience; Michele Lastilla, RETI di Basilicata e Puglia; Francesca Romana Lenzi, Università di Roma "Foro Italico"; Sabina Licursi, Università della Calabria; Veronica Lo Presti, Università Sapienza; Filomena Maggino, Università Sapienza; Chiara Mambrelli, Associazione bancaria italiana; Marco Mazzetti, Società italiana di medicina delle migrazioni (SIMM); Roberto Maxia, Retake; Vittore Mescia, Fondazione Banco alimentare; Vittorio Mete, Università di Firenze; Andrea Millefiorini, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"; Francesco Monaco, IFEL-ANCI; Salvatore Monni, Roma Capitale; Paolo Montesperelli, Università Sapienza; Mara Morelli, Università di Genova; Isabella Mori, Cittadinanzattiva; Ornella Moro, Consiglio nazionale delle ricerche; Alessandro Natalini, Università Lumsa, Roma; Paolo Nessi, Banco farmaceutico; Giorgia Nesti, Società italiana di scienza politica; Giuseppe Giorgio Pacelli, MigliorAttiva-

Mente; Nando Pagnoncelli, Ipsos; Vincenzo Palumbo, Fondazione Banco alimentare; Nicoletta Parisi, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; Andrea Pedrazzani, Standing group Governo, Parlamento, rappresentanza, Società italiana di scienza politica; Massimo Pendenza, Università di Salerno; Paola Persano, Università di Macerata; Federico Petrangeli, Consigliere parlamentare, Senato della Repubblica; Gaga Pignatelli, Equo garantito; Alessandra Pioggia, Università di Perugia; Filippo Pizzolato, Università di Padova; Stefano Poli, Università di Genova; Chiara Provasoli, Associazione bancaria italiana; Antonio Putini, Università Sapienza; Francesco Raniolo, Università della Calabria; Stefania Ravazzi, Società italiana di scienza politica; Valeria Reda, BVA Doxa; Maurizio Ridolfi, Università della Tuscia; Emilio Robotti, Avvocato di strada, Genova; Iolanda Romano, Avventura urbana; Angelo Romeo, Università Guglielmo Marconi; Laura Ronchetti, Università del Molise; Maria Sferrazza, Fairtrade; Michele Sorice, Università Sapienza; Nicoletta Stame, Università Sapienza; Sabrina Stoppiello, Istat; Cristiano Tancredi, Retake; Debora Tonelli, Georgetown University; Dario Tuorto, Università di Bologna; Alessandro Vaccarelli, Gruppo SIPED, Società italiana di psicologia; Fulvio Venturino, Standing group su partiti, opinione pubblica, elezioni, Società italiana di scienza politica; Cristiano Vezzano, Laboratorio spsTREND, Università statale di Milano; Laura Zanfrini, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; Elena Zizioli, Gruppo SIPED, Società italiana di psicologia.

Ad essi si aggiungono i ringraziamenti alla Commissione Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica.

Vogliamo infine ringraziare Chiara Tirocchi e Ornella Moro per la collaborazione a specifiche survey della ricerca e all'editing finale di questo testo.

Gli autori

Gli autori del libro hanno preso parte ad una o più delle ricerche condotte da Fondaca, Fondazione per la cittadinanza attiva, www.fondaca.org, nell'ambito del programma "Restaurare e reinventare la cittadinanza". Alcuni di loro sono co-autori del libro *La cittadinanza in Italia. Una mappa*.

GIOVANNI MORO Direttore del programma di ricerca, è responsabile scientifico di Fondaca e insegna Sociologia politica al Dipartimento di Scienze politiche dell'Università Sapienza. La sua ricerca sulla cittadinanza investe anche le politiche pubbliche, la integrazione europea e le organizzazioni a impatto sociale. Le sue pubblicazioni più recenti sono *Cittadinanza* (2020) e, con Michele Sorice, *Partecipazione democratica. Dialogando di sogni e realtà* (2022). OrcId: <https://orcid.org/0000-0002-1187-1632>

EMMA AMICONI Presidente di Fondaca, oltre che di cittadinanza si occupa di sostenibilità, partecipazione, politiche pubbliche, coesione sociale e territoriale europea. Svolge attività di ricerca, consulenza e formazione per attori istituzionali, imprese e organizzazioni di cittadini. Ha curato processi partecipativi sulla riqualificazione di spazi pubblici urbani. Alla ricerca sulle nuove forme di partecipazione ha accompagnato molteplici esperienze di attivismo civico. Fa parte del Forum per il governo aperto del Programma Open government partnership Italia.

STEFANO TAURELLI Ricercatore sociale di formazione statistica, si è occupato di fenomeni quali la povertà e l'esclusione sociale (anche in campo internazionale), il lifelong learning (*La qualità formativa*, 2007), le migrazioni (*Reti per l'integrazione*, 2018). Con Fondaca ha curato la progettazione di percorsi di educazione alla cittadinanza (*Cittadinanza democratica e educazione civica*, 2020) e diretto la ricerca "Il Covid, la vita dei cittadini e della comunità" finanziata dal Fondo Fres del MUR

MATILDE CRISI Ricercatrice sociale, esperta in valutazione e rendicontazione sociale. Ha maturato diversi anni di esperienza nello studio della cittadinanza democratica e attualmente svolge attività di analisi dei dati e moni-

toraggio di politiche e interventi sociali, con particolare riferimento ai temi della grave emarginazione adulta, dell'accoglienza e dell'integrazione.

ROBERTA SALZANO Esperta di progettazione, monitoraggio e coordinamento di interventi educativi e sociali in contesti di vulnerabilità, svolge attività di ricerca, teorica e applicata, sui temi della cittadinanza, con particolare attenzione ai processi di inclusione e ai fenomeni migratori. Ha maturato esperienza di ricerca anche in materia di anti-razzismo e anti-discriminazione, nonché nella gestione e nella conduzione di servizi socio-educativi rivolti a minori, inclusi minori stranieri.

SONIA AMELIO Esperta di progettazione e monitoraggio di programmi internazionali sui temi dell'Agenda 2030 e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Ha una pluriennale esperienza in progetti di ricerca e intervento delle Nazioni unite sui diritti umani e la giustizia sociale. Il suo lavoro di ricerca ha riguardato lo studio dei fenomeni di inclusione sociale e lavorativa, povertà educativa e disuguaglianze con particolare attenzione alla condizione dei gruppi vulnerabili in contesti istituzionali e operativi complessi.

MARTINA COMPAGNIN Laureata in Scienze della politica all'Università Sapienza di Roma. Ha svolto attività di ricerca sui temi della cittadinanza e dell'analisi del discorso politico, utilizzando come metodo di ricerca la politolinguistica. Ha inoltre lavorato sui fenomeni connessi alla partecipazione digitale e all'attivismo civico digitale, focalizzandosi sulle modalità operative attraverso le quali tematiche di interesse generale sono state affrontate sui social media.

Della cittadinanza in Italia si parla molto ma si sa poco, sia quanto alla sua definizione che alla sua realtà materiale. Il libro intende concorrere a superare tali limiti, che rappresentano un notevole problema per il regime democratico. Sulla base di una precisa concettualizzazione come dispositivo di inclusione, coesione, sicurezza e sviluppo della comunità, la cittadinanza viene mappata con riguardo al periodo 2022-2024. Il riferimento alla emergenza pandemica è essenziale, sia perché questo evento ha segnato un “prima” e un “dopo”, sia perché molte delle trasformazioni in corso sono ad essa connesse, dalla digitalizzazione della vita comune al ruolo sempre più rilevante di attori pubblici non statuali, dalla nuova centralità della dimensione locale alle crescenti difficoltà del welfare. Le situazioni critiche e le capacità di resilienza rilevate nella ricerca convivono, offrendo un quadro dell’Italia che sfida le rappresentazioni correnti.

