



# QUADERNO DI POLITICHE INDUSTRIALI - 1

Dipartimento delle Politiche Industriali

Febbraio 2022

## Una proposta di politica industriale

- Si ritiene che il PNRR sia un'occasione irripetibile per dare un indirizzo strutturale all'attuale crescita economica, che corre il rischio di esaurire i suoi effetti nel breve periodo secondo una logica di ricadute socio-economiche a "pioggia"
  1. Sulla base di questa valutazione si ritiene prioritario ed essenziale per la politica del Governo:
    - 1.1 massimizzare la capacità di incrementare i processi di accumulazione e la competitività del sistema produttivo mediante una politica innovativa di diffusione del progresso tecnologico su tutto il territorio nazionale;
    - 1.2 redazione di un piano quinquennale 2023-2027 per l'innovazione e la ricerca, indirizzato alle Università Italiane ed ai Centri e agli Istituti di ricerca, pubblici e privati. Il Piano fissa le priorità e delega l'attuazione degli obiettivi del Piano ai costituendi distretti di innovazione tecnologica e gestionale.

La primaria e permanente fonte di finanziamento del Piano sono gli attuali flussi monetari destinati ai professori universitari ed ai ricercatori delle università e dei centri di ricerca pubblici. Il 50% di queste risorse vanno vincolate all'attività di ricerca secondo gli indirizzi di priorità del piano. Non è finanziata alcuna attività diversa con risorse pubbliche. Le risorse del PNRR dovrebbero essere il volano iniziale.
  2. Con la massimizzazione del dinamismo tecnologico (che è la causa prima dello sviluppo dei processi di accumulazione), si ottiene l'ottimizzazione delle risorse da ripartire tra il capitale e il lavoro.
    - 2.1 La scelta politica è di ripartire le risorse a prevalente beneficio del lavoro. Lo strumento principale è l'intervento pubblico attraverso la realizzazione di un sistema di formazione permanente: dall'istruzione alla educazione, in grado di superare l'obsolescenza tecnologica e di tutelare la persona che c'è in ogni lavoratore.

Nella realizzazione di questo processo formativo dovrebbero avere un ruolo decisivo i Comuni (con un ridimensionamento di quello delle Regioni) e i distretti tecnologici, di cui si è detto. Questi ultimi diventano fondamentali per la crescita professionale ed intellettuale del lavoratore digitale.

Per realizzare questo programma formativo, va costruita una "regia nazionale" molto snella che si coordini con i Comuni e con i distretti.
  3. Formare una nuova imprenditorialità. L'attuale tendenza al rafforzamento dell'oligopolio internazionale, va controbilanciata da una reazione formativa, che riguarda sia il campo del tradizionale "manager" d'azienda, sia il lavoratore digitale. Tutti questi soggetti rifiutano la perdita di senso sociale e culturale ed esprimono una domanda di educazione continua allo sviluppo dello spirito costruttivo di sé stessi.
  4. La presente proposta è di tipo "selettivo" e solidale. Si intende cioè dare priorità agli accordi di erogazione di servizi reali (contratti di ricerca ecc.) rispetto ai sussidi monetari, quest'ultimi meno efficaci nel rendere competitivo il sistema produttivo. E' una proposta di

solidarietà sociale, perché la massimizzazione delle risorse è funzionale a riequilibrare le disuguaglianze sociali, con la tutela formativa dei lavoratori.

## I SEMINARI

Il Dipartimento per le Politiche Industriali, coordinato da Roberto Pertile, ha organizzato un ciclo di quattro seminari, sotto la forma del cosiddetto “webinar”; secondo il seguente calendario:

- 1) mercoledì 03.11.2021: “La speranza del futuro si basa anche su sistemi produttivi sostenibili”;
- 2) martedì 16.11.2021: “Il sistema italiano della conoscenza”: università e istituti di formazione: Stato e mercato;
- 3) giovedì 02.12.2021: “La trasformazione digitale della produzione e la creazione di valore per un lavoro sostenibile”;
- 4) martedì 14.12.2021: “Le recenti crisi aziendali: una via d’uscita”.

I seminari sono stati coordinati da Alessandro Riso.

I principali contributi sono stati raccolti nelle pagine seguenti per essere, possibilmente di stimolo per la formulazione di una proposta di politica industriale, in grado di incidere sugli attuali equilibri socio-economici.

# INDICE DEI CONTRIBUTI

1. I fondamenti delle politiche industriali, di Daniele Ciravegna
2. La speranza del futuro si basa su sistemi produttivi e sostenibili:
  - 2.1 Risultati economici: disponibilità di beni e spirito comunitario; l'ambiente e la persona umana di Daniele Ciravegna
  - 2.2 La sostenibilità politica, di Vincenzo Mannino
3. Il sistema italiano della conoscenza: università e istituti di formazione; Stato e mercato:
  - 3.1 Educare a innovare, di Vera Zamagni
  - 3.2 Economia digitale e domanda di formazione, di Gabriele Falciasecca
4. La trasformazione digitale della produzione e la creazione di valore per un lavoro sostenibile:
  - 4.1 Al centro di ogni impresa l'uomo e la donna, quindi il lavoro, di Daniele Ciravegna
  - 4.2 La criticità del mercato del lavoro, di Natale Forlani
  - 4.3 La produzione industriale che cambia e le trasformazioni della coesione sociale, di Roberto Pertile
5. Le recenti crisi aziendali: una vita d'uscita:
  - 5.1 Una via di uscita, di Roberto Pertile
6. Allegati
  - 1) Ipotesi di lavoro per lo sviluppo di distretti di ricerca e di sviluppo
  - 2) Manifesto "Zamagni"
  - 3) PNRR: letture critiche
    - 3.1 Un commento di Daniele Ciravegna
    - 3.2 Un commento di Gabriele Falciasecca
    - 3.3 Stato di attuazione del PNRR di Daniele Ciravegna

## I fondamenti delle politiche industriali

di Daniele Ciravegna

INSIEME, in quanto partito programmatico che vuole impostare la sua azione politica in modo da riconoscere, rispettare e promuovere i valori umani essenziali, deve lasciarsi guidare dalla legge morale; deve ispirarsi, nel suo operare, a valori morali, valori propri della comunità sociale, senza i quali anche la più perfetta delle democrazie fallisce. Infatti la democrazia è fondamentalmente un ordinamento e, come tale, è uno strumento, non un fine. Il suo carattere morale non è insito in sé, ma dipende dalla conformità alla legge morale cui, come ogni altro comportamento umano, deve sottostare; dipende cioè dalla moralità dei fini che persegue e dei mezzi di cui si serve. La democrazia o è etica o non è niente.

Gli operatori politici devono quindi essere profondamente etici, nel senso, non solo che il loro comportamento sia da persona onesta, ma perché impostano la loro opera politica in modo, non di essere al potere per il potere, ma per condurre la *pólis* verso determinati obiettivi. *In primis*, l'azione politica è pienamente etica solo se il politico ha chiari obiettivi da raggiungere. Poi sarà necessario agire in modo etico nel comportamento operativo, ma a monte ci dev'essere la scelta di una chiara rotta d'indirizzo della *pólis*: il piccolo cabotaggio senza meta non è etico.

Con riferimento alle politiche industriali, rotta d'indirizzo assai diffusa – tale da essere assunta quasi come un assioma – è che sia indirizzata alla *creazione di valore per un lavoro sostenibile*, espressione che viene qui declinata alla luce della visione valoriale propria di INSIEME, che – sempre lo diciamo, e lo abbiamo scritto nel nostro documento programmatico di fondazione del partito – è la visione valoriale propria della Dottrina sociale della Chiesa (DSC).

“Creazione di valore”, non nel senso che sovente si dà a esso nell'analisi aziendalistica di creazione di valore per il proprietario, per gli azionisti (politiche di creazione di valore economico per il capitale dell'impresa), bensì nel senso di perseguimento della visione valoriale propria della DSC; il che permette di arrivare rapidamente a dare un contenuto all'espressione “lavoro sostenibile”, passibile di interpretazioni anche assai differenti fra di loro, ma che per la DSC ha un unico significato: quello che discende dal porre *al centro dell'economia e della società la persona e quindi, al centro dell'attività economica, il lavoro quale bene fondamentale per la persona*.

L'impresa è sempre e soltanto un mezzo, non il fine; un mezzo per l'inclusione economica e sociale. *Al centro di ogni impresa non ci deve essere il capitale; non ci deve essere il profitto, ma l'uomo e la donna, quindi il lavoro*.

Lavoro, fattore primario dell'attività economica e chiave di volta di tutta la questione sociale, non solo per le sue ricadute oggettive e materiali, bensì per la sua dimensione soggettiva, in quanto permette l'espressione della persona e costituisce quindi elemento essenziale dell'identità personale e sociale della donna e dell'uomo. Il lavoro è necessario e rilevante non solo per l'economia, ma per la persona umana, per la sua dignità, per la sua cittadinanza e per l'inclusione sociale.

Questo ovviamente solo se si tratta di *lavoro libero, dignitoso, creativo, partecipativo e solidale*, come ci indica la DSC, ed è un contenuto assai più preciso rispetto all'espressione “lavoro sostenibile”.

Il lavoro riveste primaria importanza per la realizzazione dell'uomo e della donna e per lo sviluppo della società; per questo, occorre che esso sia sempre organizzato e svolto nel pieno rispetto dell'umana dignità e al servizio del bene comune. Così dicendo, si dà al lavoro, all'attività produttiva, all'economia un'impostazione antropologica. Se così non fosse, si finirebbe per trattare il lavoro quale semplice “forza lavoro”, alla stregua di qualsiasi altro fattore produttivo, di qualsiasi altra fonte di energia.

Se il lavoro è dignitoso, e pertanto permette al lavoratore/lavoratrice di realizzare la sua autonomia personale, la persona umana partecipa allo sviluppo economico, sociale e culturale della società; dà prova dei propri talenti. Le possibilità di sviluppo di ogni lavoratrice/lavoratore e i risultati del lavoro sono tanto migliori quanto più ha modo di esprimersi l'intelligenza di chi lavora; quanto più è apprezzata e stimolata (e non, invece, osteggiata) la sua intraprendenza; quanto più ampia è la libertà di conseguire obiettivi condivisi.

Se l'aggettivo "sostenibile" applicato al lavoro ha una capacità esplicativa assai più limitata del complesso di cinque aggettivi applicati *supra*, al "lavoro sostenibile" applicato ai sistemi produttivi risulta essere più chiaro, in quanto sostenibile significa destinato a durare nel tempo, ma esistono, per lo meno, una sostenibilità economica, una sociale e una dell'ambientale naturale.

Le scelte e i risultati economici devono quindi essere prese e valutati non ignorando gli aspetti relazionali (sociali) e gli effetti sull'ambiente naturale.

*Risultati economici:* non solo e non tanto i profitti aziendali realizzati con la crescita economica né la crescita del PIL, ma la disponibilità di beni (PIL – Esportazioni + Importazioni) e la creazione di posti di lavoro stabili e di elevato livello innovativo e creativo.

*Aspetti relazionali:* per dirla con poche parole, come la disponibilità di beni si ripartisce fra i membri della comunità – cioè la giustizia basata sull'equità – e l'espansione dello spirito comunitario che prevalga sull'individualismo.

*Effetti naturali:* è contrario al vero sviluppo il considerare la natura più importante della persona umana, ma è errato l'approccio tecnicistico secondo il quale la natura è materia di cui si può disporre a piacimento.

Tendenza diffusa è che la crescita economica debba avere la precedenza sugli altri obiettivi, del tipo che, qualora le fonti energetiche pulite e rinnovabili siano disponibili in misura non sufficiente per permettere la crescita economica, non si può fare a meno di riprendere in considerazione l'uso dell'energia prodotta dalla fissione nucleare o le fonti energetiche fossili, come se la crescita economica fosse un dato, un *must*.

Analogamente, che il modello di economia debba continuare ad essere quello degli ultimi trent'anni, anche se esso ha generato forti disuguaglianze nella distribuzione del reddito mondiale fra le diverse aree economiche del Pianeta e all'interno di esse e ha visto crescere, in molte aree, l'emarginazione di molti lavoratori nella direzione di lavori precari e mal remunerati nonché della disoccupazione.

Negli ultimi tempi si è parlato molto di contrapposizione fra crescita economica e giustizia distributiva. Il principio di fraternità che integri il principio della centralità della persona richiede un'inversione di rotta: l'aumento della disponibilità di beni deve essere accompagnata da una crescita dell'equità distributiva.

Negli ultimi tempi (ma questo è destinato a continuare finché ad accrescersi) si è parlato molto del contrasto fra crescita economica e distruzione del capitale naturale. Papa Francesco parla spesso di complementarità fra l'umanità e la natura, ragion per cui la distruzione di capitale naturale costituisce un impoverimento per la società umana.

Riferendomi a quanto scritto in apertura del presente ragionamento, in presenza di situazioni in cui gli obiettivi si presentano in contrapposizione fra di loro, le scelte devono essere assunte alla luce dei valori, dei principi etici posseduti da chi decide, che dovrebbe ben esprimere i valori posseduti dalla maggioranza della popolazione), i quali individuano gli obiettivi e le linee d'azione.

## La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa

Occorre richiamare anche un altro aspetto del lavoro. Esso si realizza normalmente in un ambiente sociale, in contatto e/o in collaborazione con altri lavoratori e con altri soggetti economici. È allora

necessario che i lavoratori siano coinvolti nella gestione, *in toto* o compartecipata, dell'impresa che concorrono a formare. Che operi cioè il *modello partecipativo* – nella forma di partecipazione dei lavoratori al processo decisionale normale e alle scelte strategiche dell'impresa e anche ai risultati economici della gestione stessa: una compartecipazione che permetta ai lavoratori di essere e sentirsi coinvolti appieno nella comunità produttiva di cui sono parte. Non meri esecutori di scelte altrui, come se fossero soggetti inermi, ma attori responsabili all'interno della comunità produttiva che si chiama impresa, e da ciò non potranno non discendere anche rilevanti miglioramenti nell'impegno dei lavoratori, e quindi anche nei risultati economici dell'impresa stessa.

Infatti, le possibilità di sviluppo di ogni lavoratore e i risultati del lavoro sono tanto migliori quanto più ha modo di esprimersi l'intelligenza di chi lavora, quanto più è apprezzata e stimolata (e non, invece, osteggiata) la sua intraprendenza, quanto più ampia è la libertà di conseguire obiettivi condivisi. La condivisione è essenziale perché, quando lavorano, l'uomo e la donna svolgono due tipi di azione: una di tipo transitivo, poiché l'agente cambia la realtà in cui vive, ma anche una di tipo immanente, poiché l'agente cambia se stesso. Così facendo, il lavoratore riesce a realizzare le condizioni per un'autentica libertà del lavoro, poiché riesce a realizzare la sua espressione creativa che arreca al lavoratore la soddisfazione diretta dell'essere padrone di se stesso. Se vien meno questo cambiamento, espressione della realizzazione della propria persona, il lavoratore – inserito in un luogo di lavoro in cui egli non è altro che uno dei tanti *input* trasformati, secondo certe regole prefissate, in *output*, e non un luogo in cui si forma e si trasforma il suo carattere – non comprende il senso di ciò che sta facendo e il lavoro diventa schiavitù (mancanza completa di possibilità di operare per realizzare, creandolo lui stesso, il proprio disegno di vita) e la persona può essere sostituita con una macchina.

Ma il lavoro dell'agente influisce anche sugli altri, sulla società; fra l'altro, quest'influire sugli altri è la causa di fondo che porta all'ottenimento di una contropartita, che è la remunerazione che il lavoratore percepisce da altri singoli soggetti o dalla società, cioè dagli organismi pubblici che istituzionalizzano quest'ultima. È allora assai rilevante che vi sia condivisione negli obiettivi che hanno il lavoratore e gli altri soggetti individuali o collettivi. Questi altri sono i diversi soggetti interni ed esterni all'ambiente di lavoro e la presenza dei soggetti interni porta all'esigenza imprescindibile di trasparenza, dialogo e condivisione e di creare e mantenere relazioni corrette con i diversi soggetti coinvolti nelle attività dell'unità produttiva, quindi tanto più quanto più partecipativo è l'ambiente di lavoro. La compartecipazione stimola e promuove iniziativa, creatività, innovazione e un senso di responsabilità condivisa sicuramente superiori a quelli che permette di realizzare la semplice delega: fra l'altro, la delega conferisce una responsabilità o un potere di prendere decisioni precari (poiché la delega può essere ritirata in qualsiasi momento), il che non può non avere effetti di contenimento rispetto ai livelli d'impegno e di eccellenza attivabili con la compartecipazione. La compartecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa in cui lavorano è, invece, un punto importante anche per la piena partecipazione dei lavoratori nella società, come cittadini a pieno titolo, con tutti i diritti e i doveri.

## La trasformazione digitale e il lavoro

L'approccio valoriale dovrà essere seguito anche con riferimento a tutte le problematiche che riguardano le politiche industriali. Anche la problematica della profonda riorganizzazione che tutte le attività produttive (imprese, amministrazioni e terzo settore) subiranno per effetto della *trasformazione digitale* e quindi sull'impatto di queste trasformazioni avranno sul lavoro.

Per poter ben guidare questa trasformazione, occorre avere ben chiari i valori di fondo alla luce dei quali giudicare le conseguenze operative della trasformazione stessa, che sono, sintetizzando:

**1. Riduzione, se non eliminazione, dei lavori ripetitivi, senza alcuna componente creativa** e quindi che possono essere svolti assai meglio (maggiore precisione e più celermente) da macchine digitali.

**2. Sviluppo di lavori di qualità**, capaci d'internalizzare le conoscenze tecniche aperte alla trasformazione digitale; capaci di aumentare la loro produttività tecnica ed economica, con probabile crescita delle retribuzioni e della loro posizione di benessere economico.

**3.** A meno che i primi lavori non scompaiano del tutto, **crecerà la distanza, in termini retributivi e di realizzazione personale, fra i lavori qualificati, grazie al digitale, e gli altri lavori.**

**4.** L'organizzazione produttiva conseguente alla trasformazione digitale può dar luogo all'**impresa disaggregata**: i lavoratori diventano individui autonomi che svolgono la loro attività in stretto collegamento biunivoco con la casa madre, per cui **svanisce, o si riduce, la possibilità che esista la relazionalità presente nell'impresa aggregata: si perde valore sociale. Inoltre, diventa più difficile dar luogo a solidi modelli di cogestione paritaria lavoro-capitale.** Il grosso del capitale dell'impresa è concentrato nella casa madre e il resto è spezzettato presso i singoli lavoratori/lavoratrici, che non avranno grande potere contrattuale: autonomi ma con scarsa possibilità d'incidere sulla cogestione, che sarà dominata dalla casa madre.

# 1. LA SPERANZA DEL FUTURO SI BASA SU SISTEMI PRODUTTIVI E SOSTENIBILI

## **1.1 I risultati economici: disponibilità dei beni e spirito comunitario; l'ambiente e la persona umana**

**di Daniele Ciravegna**

"Innovazione e politiche industriali". Questo titolo di un webinar organizzato da INSIEME cui ho partecipato ha un che di non definito quando indica sistemi produttivi sostenibili, in quanto sostenibile significa destinato a durare nel tempo, per cui esiste, per lo meno, una sostenibilità economica, una sociale e una ambientale naturale.

Perciò, le scelte e i risultati economici devono essere prese e valutati non ignorando gli aspetti relazionali (sociali) e gli effetti sull'ambiente naturale.

Risultati economici: non solo e non tanto i profitti aziendali realizzati con la crescita economica né la crescita del PIL, ma la disponibilità di beni (PIL – Esportazioni + Importazioni) e la creazione di posti di lavoro stabili e di elevato livello innovativo e creativo.

Aspetti relazionali: per dirla con poche parole, come la disponibilità di beni si ripartisce fra i membri della comunità – cioè la giustizia basata sull'equità – e l'espansione dello spirito comunitario che prevalga sull'individualismo.

Effetti naturali: è contrario al vero sviluppo il considerare la natura più importante della persona umana, ma è errato l'approccio tecnicistico secondo il quale la natura è materia di cui si può disporre a piacimento.

Tendenza diffusa è che la crescita economica debba avere la precedenza sugli altri obiettivi, del tipo che, qualora le fonti energetiche pulite e rinnovabili siano disponibili in misura non sufficiente per permettere la crescita economica, non si può fare a meno di riprendere in considerazione l'uso dell'energia prodotta dalla fissione nucleare, come se la crescita economica fosse un dato, un *must*.

Analogamente, che il modello di economia debba continuare ad essere quello degli ultimi trent'anni, anche se esso ha generato forti disuguaglianze nella distribuzione del reddito mondiale fra le diverse aree economiche del Pianeta e all'interno di esse e ha visto crescere, in molte aree, l'emarginazione di molti lavoratori nella direzione di lavori precari e mal remunerati nonché della disoccupazione.

Ora, in presenza di situazioni in cui gli obiettivi si presentano in contrapposizione fra di loro, le scelte devono essere assunte alla luce dei valori, dei principi etici posseduti da chi decide che dovrebbe ben esprimere i valori posseduti dalla maggioranza della popolazione), i quali individuano gli obiettivi e, in linea di principio, tutti e tre i precedenti hanno la stessa rilevanza.

Sono i valori posseduti dai decisori a creare gli ordini di precedenza fra gli obiettivi scaturiti dalla declinazione dei valori. Vediamo alcuni casi di conflitti risolti chiaramente con riferimento ai valori dei decisori.

In presenza della pandemia di COVID-19 si è avuto la drammatica contrapposizione fra obiettivi: salute della popolazione o salute dell'economia?

Da noi, si è data la precedenza alla salute della popolazione rispetto alla salute dell'economia perché è prevalso il principio etico della centralità della persona, principio che, fra l'altro, porta porta alla seguente sequela etica del lavoro: il lavoro è un bene dell'uomo, per l'uomo e per la comunità; ma l'uomo ha il primato sul lavoro, perché il lavoro è per l'uomo e non l'uomo per il lavoro e per l'economia; il lavoro ha il primato sul capitale e non il lavoro è al servizio del capitale. Inoltre – se ne abbia coscienza o no – non si può avere un'economia sana in una popolazione malata fisicamente o moralmente.

Negli ultimi tempi si è parlato molto di contrapposizione fra crescita economica e giustizia distributiva. Il principio di fraternità che integri il principio della centralità della persona richiede un'inversione di rotta: l'aumento della disponibilità di beni deve essere accompagnata da una crescita dell'equità distributiva.

Negli ultimi tempi (ma questo è destinato a continuare finanche ad accrescersi) si è anche parlato molto del contrasto fra crescita economica e distruzione del capitale naturale. Papa Francesco parla spesso di complementarità fra l'umanità e la natura, ragion per cui la distruzione di capitale naturale costituisce un impoverimento per la società umana.

In conclusione, riferendomi al dibattito politico serio che non ci si limiti a enunciare le cose da fare, ma si riprometta di giungere a scelte che abbiano ben individuata la strada da imboccare, qualora s'incappi nei bivi che si possono incontrare combinando a due a due i tre obiettivi (crescita economica, giustizia e tutela del creato), alla luce dei valori della centralità della persona, della fraternità fra le persone e della tutela del creato.

## **1.2 La sostenibilità politica** **di Vincenzo Mannino**

Sostenibilità è un termine che sta conoscendo una fortuna impetuosa. Alcuni decenni fa, prima un saggio sul linguaggio poetico, poi un romanzo, erano intitolati "Sette tipi di ambiguità". Non abbiamo ancora sette tipi di sostenibilità, Abbiamo la sostenibilità ambientale (rispetto al riscaldamento climatico, cioè sia a un ambiente locale sia planetario), abbiamo una sostenibilità sociale (l'enciclica Laudato si' ci ha spiegato le connessioni tra queste dimensioni e altre), abbiamo una sostenibilità economica e una sostenibilità finanziaria (talora evocate come sinonimi). Sono sicuro che questo elenco abbozzato non sia completo.

Da parte mia, muovendomi ai bordi del perimetro dei temi del seminario, vorrei suggerire la necessità di riflettere anche sulla sostenibilità politica, come condizione necessaria (soprattutto a rendere sufficienti le altre). Lo sviluppo esige sistemi produttivi sostenibili. Ma basta questa sostenibilità interna al sistema economico?

Non sarà fondata la speranza del futuro se la politica non sarà in grado di assumere le decisioni indispensabili e poi di sostenerne nel tempo la coerenza e la continuità. Sono molte queste

decisioni, o queste politiche, che riguardano la sostenibilità politica di un orizzonte di sviluppo. Ne accenno pochissimi esempi.

Abbiamo un numero elevato di imprese, milioni, ma di queste solo una quantità esigua sono in grado di esportare abitualmente, pagare salari che consentano una vita decente (studi recenti hanno evidenziato che le retribuzioni medie sono consistentemente più basse nelle piccole imprese rispetto alle grandi). Ci molti motivi e tutti ben noti: debolezza patrimoniale, dipendenza eccessiva dalle banche, carenza di investimento in ricerca, assenza di competenze manageriali specialistiche che rendono la Impresa troppo piccola più debole di vista, di udito, di odorato, rispetto a quello che muta nel mondo. Ci sarebbe dunque da fare una vigorosa politica a favore delle micro e pmi, ma la politica di un buon tasso di crescita dimensionale, non la politica del bonsai. Infatti mentre ormai da qualche tempo si discute sulla soppressione degli incentivi alle energie fossili, nessuno sembra porsi il problema di sopprimere gli incentivi a restare piccoli, o i disincentivi a crescere, se si preferisce, a cominciare da quelli in materia di disciplina del lavoro, che rendono più rassicurante non assumere oltre una certa soglia.

Forse dipende anche dell'associazionismo di rappresentanza di interessi che non si cimenta a valorizzare le potenzialità di crescita degli associati?

Ma se non si libera e non si incoraggia il dinamismo evolutivo (se non di tutte, certamente, almeno di una parte consistente) di questa vastissima platea di impresine, non possiamo pretendere che un boom di produttività pesi solo sulle spalle di una minoranza di imprese.

Un secondo esempio riguarda le politiche per reagire all'inverno demografico, anche recentemente denunciato dal Papa. Mi accontento di un argomento rudimentale. Nel 1964, picco del baby boom, sono nati più di un milione di italiani, e quindi a metà anni ottanta avevamo oltre un milione di ventenni. Nel 2020 sono nati circa 400.000 bambini (la tendenza decrescente precede di molto la Pandemia e prosegue nel 2021). Nel 2040 avremo quindi solo 400.000 ventenni. Per quali lavoratori, per quali consumatori, disegniamo i traguardi di sviluppo sostenibile? Oppure da un anno all'altro decideremo che i migranti vanno attratti anziché respinti?

Un tema connesso riguarda la qualità (sono espressioni non felici) del nostro capitale umano. L'abbandono scolastico (cioè chi si ferma prima di un diploma di superiori o di una formazione professionalizzante conseguita) ci vede tra i peggiori in Europa. I NEET (giovani che non studiano, non lavorano, non sono in training professionale) fanno di noi uno dei paesi con la più grave situazione in Europa. Siamo anche tra i paesi con meno giovani che si laureano in UE. Dunque sembra che potrebbe profilarsi un progressivo aggravamento della polarizzazione che sta già emergendo: molti disoccupati e molti posti di lavoro scoperti.

Alcune delle leve fondamentali per intensificare lo sviluppo sostenibile si collocano all'esterno della politica economica in senso stretto. Chi persegue sviluppo deve mettere in cima alle priorità la crescita e la qualificazione delle micro e PMI, le politiche della natalità, le politiche sociali e contro le diseguaglianze, le politiche dell'istruzione.

Nel PNRR (e nell'azione complessiva del Governo) si accennano alcuni passi, ma dobbiamo spingere per un balzo realmente trasformativo, di coraggio e di lungimiranza.

1. IL SISTEMA ITALIANO DELLA  
CONOSCENZA: UNIVERSITA' E ISTITUTI DI  
FORMAZIONE; STATO E MERCATO

## 2.1 Educare a innovare

di Vera Zamagni

Lucchese e Pianta nel loro bel articolo “Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in una prospettiva di politica industriale” pubblicato sul n. 294 del settembre 2021 di *Moneta e Credito* sostengono che il PNRR italiano non presenta specifici obiettivi di politica industriale, tali da definire le traiettorie dell’evoluzione del sistema produttivo italiano per il medio termine. Condivido questa loro tesi, ma me ne spiego le ragioni. Dopo un paio di decenni in cui non si sono fatti investimenti significativi in Italia, limitandosi a qualche intervento urgente, a causa della necessità di non aumentare il debito pubblico per le note ragioni legate al “patto di stabilità”, l’intero sistema si era degradato a tal punto da rendere necessari interventi a tutto campo, sia pur orientati su binari ben definiti. Questo è il motivo per cui l’Italia ha chiesto l’intero ammontare dei prestiti permessi dal NGEU, in compagnia solo di altri 7 dei 27 membri della UE. Ecco le allocazioni principali per il settore educazione e innovazione che si possono trovare nel PNRR italiano:

1. L’allocazione principale è quella dei 13 mld euro dedicati a *Dalla ricerca all’impresa*, che si propone di sviluppare tecnologie innovative, dove si legge che occorre puntare su “progetti prioritari”, evitando una cascata di fondi a pioggia. Ci si augura che questa prioritarizzazione avvenga, cosa difficile in un paese come l’Italia di PMI.
2. Vi è poi un’allocazione importante di 2 mld euro per la progettazione di Scuole Innovative, per cui l’art. 24 della Disposizioni Urgenti emanate il 6/11/21 prevede l’indizione di uno o più concorsi.
3. Un’attenzione particolare è rivolta al rafforzamento degli ITS a cui è allocata una disponibilità di fondi pari a 1,5 mld euro. Si tratta di un passo importante, che potrebbe aiutare a colmare l’enorme gap che l’Italia evidenzia con gli altri paesi avanzati sull’istruzione di terzo livello, finora affidata esclusivamente alle Università, che si sono rivelate incapaci di offrire percorsi legati alle esigenze delle imprese. Su questo punto riporto una parte di un testo che avevo preparato per il Dipartimento di Insieme relativo a Università e Ricerca.

“Occorre un ripensamento del 3+2, che in troppi casi non funziona, e un allentamento della rigidità dei piani di studio. Il superamento implica un percorso di 3 anni separato da quello di 5 anni. Il percorso di 3 anni potrebbe continuare ad essere gestito dalle Università, però con una didattica separata da quello dei 5 anni, ma può essere gestito

anche da Istituti Superiori (IS) in tutti quei settori (non solo tecnologici, ma economici, manageriali, agrari etc) dove si ritiene opportuno qualificare la forza lavoro senza necessariamente passare per l'Università. Le Università si possono convenzionare con gli IS per la realizzazione dei corsi professionalizzanti e gli IS si possono convenzionare con le Università per lo svolgimento dei corsi più teorici. Sui percorsi professionalizzanti, occorre un dialogo stretto tra enti di istruzione e mondo del lavoro, sul modello tedesco. Naturalmente, vanno previsti "ponti" capaci di far passare gli studenti dai percorsi universitari a quelli degli IS e viceversa.

La missione propria delle Università è quella di gestire i percorsi di educazione di terzo livello "lunghi", in connessione con la ricerca. I piani di studio devono essere resi più flessibili e più facilmente modificabili. Le università grandi possono gestire efficacemente più specializzazioni, mentre le Università piccole devono specializzarsi in pochi percorsi da gestire al meglio. Ambedue i tipi di università devono reintrodurre la frequenza ed eliminare gli studenti "fuori corso", con un po' di flessibilità iniziale. Coloro che non possono frequentare e impiegano più tempo a laurearsi devono essere dirottati sulle università telematiche, tenendo a mente che la valenza "universitaria" di tali enti è necessariamente diversa (è opportuno continuare a chiamarle università?).

Le varie tipologie di istruzione di terzo livello hanno la loro ragion d'essere e il loro ruolo da svolgere. L'Italia è rimasta troppo rigida nell'offrire quasi soltanto percorsi universitari, tutti posti allo stesso livello sulla carta. Bisogna essere consapevoli che è oggi importante che i giovani frequentino un istituto educativo di terzo livello, a causa della complessità del mondo, ma non necessariamente un'Università di ricerca. L'estensione dell'educazione di terzo livello che così si otterrà potrà avvicinare il percorso di terzo livello ai reali bisogni dell'economia e della società e potrà migliorare la classifica italiana relativa all'istruzione di terzo livello, che al momento è sotto persino alla Turchia. (Si veda sul tema della differenziazione delle università il cap. 3 di G. Capano, M. Regini, M. Turri, *Salvare l'Università italiana*, Bologna, Il Mulino, 2017).

4. Sull'Università si parla di fondi per borse di studio, alloggi per studenti, rientro dei cervelli dall'estero e corsi multidisciplinari. Ma non si entra nel merito di una "Riforma dell'Università", sulla quale mi ero espressa ancora nel documento sopra citato, di cui riporto un altro passo:

“Il primo punto da ribadire è che l’Università deve ritornare ad **educare** e non solo ad istruire. È ovvio che in una società dove non tutti la pensano allo stesso modo si debba coltivare un atteggiamento critico e comparativo, ma molte sono le dimensioni dell’educazione **comuni** a qualsiasi religione/filosofia/opinione politica che oggi non vengono più coltivate e praticate nelle scuole e nelle università, e quindi nella società: il rispetto delle persone, da non trattare come mezzi per il proprio piacere e/o guadagno, la convivenza pacifica, che richiede capacità di comprensione dell’altro e di negoziazione, la giustizia sociale, la cooperazione, la libertà esercitata in positivo come capacità di esprimere i propri talenti, il lavoro, per non richiamare che le dimensioni principali.

Per educare, l’Università deve smettere di applicare l’approccio gerarchico taylorista, secondo cui il professore ha sempre ragione e lo studente deve solo ripetere a memoria ciò che il professore ha detto. La promozione di lavori personali, di ricerche di gruppo, la discussione di elaborati degli studenti, specie degli anni più avanzati, dovrebbero entrare nell’università come strumenti per promuovere la creatività e la responsabilità nei confronti dei risultati (privilegiando l’outcome e sull’output).

Un secondo punto è quello dell’**autonomia**, che in Italia viene di molto limitata dal governo centrale che impone regolamenti minuziosi, per evitare disparità fra aree regionali, senza riuscire ad ottenere questo risultato, ma anchilosando le iniziative di innovazione di quelle università che sarebbero in grado di adattarsi più prontamente ai rapidi cambiamenti delle nostre società. Un’eccessiva dipendenza dalla burocrazia pubblica irrigidisce le università e le rende auto-referenziali. La polverizzazione delle specializzazioni è figlia di questa impostazione burocratica e impedisce la costruzione di visioni più complessive, utili ad orientare i giovani in questo mondo in rapida evoluzione.

Il terzo punto da chiarire fin da subito è che l’Università non deve e non può vivere in una torre eburnea, ma si deve relazionare con le sfide mondiali e locali, proponendo a professori e studenti, accanto a progetti di ricerca individuali o di gruppo liberamente scelti, anche progetti di ricerca che affrontino qualche tema di particolare interesse per la società. L’università, cioè, deve valorizzare la cosiddetta **Terza missione** in un modo più visibile e sistematico, con particolare attenzione alla

multidisciplinarietà. Questo implica che l'Università si relazioni con il mondo delle attività economico-sociali-educative-culturali-assistenziali del territorio, per raccoglierne le domande e poter collaborare nelle risposte. Gli studenti devono essere immessi in questo filone di relazioni, inserendoli in progetti di ricerca condivisi e non solo imponendo loro dei "tirocini", spesso puramente routinari. La critica spesso sollevata che l'Università deve essere "libera" e non alle dipendenze di poteri esterni, specie economici, può essere superata non legando le università a singoli soggetti esterni, ma coltivando un sano pluralismo. L'Università deve tornare a praticare la **conazione**, un vocabolo già coniato da Aristotele, che è la crasi di conoscenza ed azione, ricordando quello che il grande filosofo Henri Bergson usava dire: "Pensa come uomo d'azione e agisci come uomo di pensiero".

5. L'ultima osservazione è che manca nel PNRR italiano qualche ripensamento istituzionale. È noto, ma non certo al vasto pubblico, che si sta tentando una riforma del CNR, troppo a lungo rinviata, che non sarà certo facile. Si potrebbe pensare ad un Comitato che produca una proposta di ripensamento complessivo degli incentivi alle imprese. Si potrebbe rafforzare il ruolo della CDP come banca pubblica italiana di investimento in settori strategici, accompagnata da un'Agenzia per la valutazione degli investimenti pubblici. Ancora, sarebbe utile riunire in una holding le partecipazioni pubbliche in varie società, oggi sparse. Tutto questo per favorire una visione di insieme più capace di offrire direzioni di marcia trasparenti e coordinate.

## 2.2 Economia digitale e domanda di formazione

di Gabriele Falciasecca

Il mio intervento sarà dedicato ad un aspetto specifico dell'ampio capitolo del nostro sistema formativo, quello riguardante la penuria più volte lamentata di persone qualificate nell'area STEM<sup>1</sup>, facendo riferimento in particolare a quanto al riguardo è previsto nel PNRR<sup>2</sup>. Va riconosciuto che su questo punto il piano delinea una strategia, seppure come vedremo incompleta nelle conseguenze, non limitandosi come in altre parti ad elencare i provvedimenti che verranno finanziati. Ciò accade ad esempio nel settore ICT che

---

<sup>1</sup> **STEM**: l'[acronimo STEM](#), dall'[inglese science, technology, engineering and mathematics](#)<sup>[1]</sup> (in precedenza anche **SMET**), è un termine utilizzato per indicare le [discipline](#) scientifico-tecnologiche ([scienza](#), [tecnologia](#), [ingegneria](#) e [matematica](#)) e i relativi corsi di studio. In [italiano](#) è talvolta anche usato l'acronimo **STIM**, nel quale la "I" di ingegneria sostituisce il corrispettivo inglese.

<sup>2</sup> **PNRR**: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

non richiede soltanto interventi per migliorare quantitativamente i vari parametri che nell'annuale rapporto DESI<sup>3</sup> vedono l'Italia in forte deficit, ma necessita soprattutto di una strategia di politica industriale per evitare una competizione malsana che non consente di fare utili per gli investimenti e lascia il paese alla mercè di scorribande straniere. Comprendo che su questo punto non ci sia un accordo politico tra le forze che sostengono il governo, ma tuttavia il problema è grosso ed irrisolto<sup>4</sup>.

Ma tornando allo scopo dell'intervento è comparso su alcuni giornali, dopo un incontro col ministro Colao di alcuni esponenti del mondo dell'industria, che per l'attuazione del PNRR mancano all'incirca 100.000 addetti con competenze tecniche a vario livello, di cui molti nell'area ICT. Su questi in particolare è stata tentata una previsione più dettagliata sulle necessità di assunzioni nei prossimi anni per le figure più qualificate e ciò è riportato nella fig. 1.

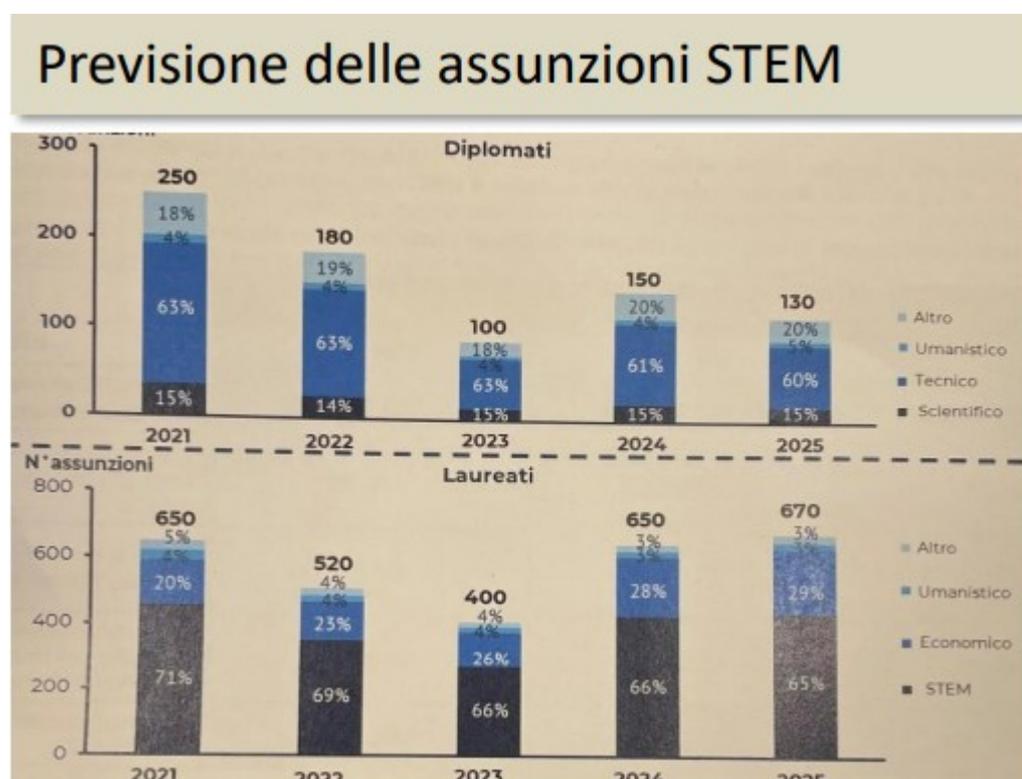


Fig. 1 Previsioni della necessità di assunzioni nel settore telecomunicazioni

I numeri rappresentano naturalmente solo una parte degli addetti necessari in campo tecnico nei prossimi anni, sia perché servono anche figure di qualifica inferiore, sia perché quello presentato è un sottoinsieme delle opportunità di assunzione. Tuttavia la previsione può essere presa a riferimento almeno sul piano delle percentuali delle diverse competenze, anche se il tempo in cui si colloca è ampio e quindi ci sono buoni margini di errore. Si possono notare due cose; la prima è che la richiesta di laureati è molto più

<sup>3</sup> DESI: Digital Economy and Society Index

<sup>4</sup> Poiché la stesura dello scritto è lievemente posteriore al giorno dell'incontro noto che nel frattempo una delle cose prevedibili si è già verificata: l'OPA del fondo americano KKR su TIM. Unico commento: per ora sono noti solo gli aspetti finanziari.

ampia di quella dei diplomati – e di ciò terremo conto nel ragionamento che faremo sugli ITS<sup>5</sup> – e che comunque il paese ha un bisogno impellente di laureati STEM. I due suggerimenti peraltro emergono anche da altri documenti simili e quindi li possiamo accettare per validi.

Cominciando dal secondo punto chiariamo subito che la cosa è arcinota da tempo e se dunque i ragazzi e le famiglie non tengono conto abbastanza di ciò la soluzione non è una programmazione più spinta, tipo Germania, ma si deve andare alla radice del perché questi studi non attraggono abbastanza i nostri giovani. Azioni in tal senso si possono certo fare anche su una scala temporale breve, come aumentare gli stipendi, offrire migliori condizioni di lavoro, fare opera di proselitismo nelle ultime classi delle superiori. Tuttavia, siccome tentativi in tal senso sono stati avviati da anni, bisogna domandarsi perché non hanno sortito sufficienti effetti e pure se non si debba passare invece a ragionare anche e soprattutto su una scala temporale di medio periodo, che faccia sbocciare l'interesse dei giovani quando ancora le loro scelte sono motivate dalle emozioni e in tal senso spesso una carriera tecnico scientifica è vista come poco attraente (naturalmente con le debite eccezioni come ad esempio gli astronomi). In sostanza si tratta di innalzare nell'immaginario collettivo l'immagine dell'ingegnere – per prendere una professione emblematica – e riportarla al livello che la caratterizzava alla metà del secolo scorso. Si noti che fra l'altro i giovani di successo del campo informatico appaiono nei media come persone che non hanno avuto bisogno di una dura gavetta, ma hanno raccolto un sacco di soldi sulla base di azzeccate scelte di prodotti o servizi, quasi come se la formazione per loro sia stata un optional. Ciò in realtà non è del tutto vero, ma l'apparenza è questa. Per lo stesso Marconi si trascura molto spesso il duro lavoro che ha svolto in laboratorio, per sottolineare quasi una serendipità che lo ha felicemente colpito e che lo ha condotto alle note invenzioni.

Sul primo punto va innanzitutto detto che in un paese aperto all'innovazione e ad una competizione più che sul prezzo sulla novità e qualità del prodotto offerto la cosa è consolante. Ma viene spontanea una domanda: quale è la giusta figura per le nostre imprese? Lo studio previsionale non considera gli IST perché tuttora poco rilevanti; al contrario nel PNRR essi hanno un ruolo di tutto rispetto. Va ricordato, perché in questo paese si ha sempre la memoria corta, che prima che la laurea precipitasse nel 3+2, in molte università si era avviata la cosiddetta laurea breve di tre anni, proprio per ottenere una figura con competenze più vicine alle esigenze dell'impresa, più giovane e quindi più pronta ad entrare nel mercato del lavoro. In campo elettronico la Università di Bologna la avviò nel Campus di Cesena, con grande successo presso le industrie della Romagna. Non fu interrotta perché non funzionava, ma perché non c'erano abbastanza risorse per tenere in piedi in parallelo laurea breve e tradizionale. Ciò decise il governo di allora. Si arrivò così alla soluzione attuale che di fatto porta ad avere il laureato di tre anni non particolarmente gradito alle aziende e al proseguimento di quasi tutti i ragazzi verso il diploma della magistrale. Naturalmente si è formata una lacuna che poi si è tentato di colmare con gli ITS, dove si è accentuato il contributo degli Istituti Tecnici tradizionali e delle imprese a scapito del ruolo delle università

---

<sup>5</sup> **ITS**: Istituto Tecnico Superiore

per accentuare il raccordo studio lavoro. Di fatto però ciò era ben ottenuto anche con la laurea breve il cui unico limite reale era una sua sottostima rispetto alla laurea quinquennale – anche se erano previsti percorsi di rientro - cosa che si accentua per percorsi addirittura fuori dall'università. Una separazione dei due percorsi formativi è un errore: ciò che serve è invece un coordinamento tra le diverse offerte in modo che ciascun ragazzo possa fare la sua scelta senza preoccuparsi che questo pregiudichi più di tanto un cambiamento di strategia che può manifestarsi per tanti motivi legati sia alle aspirazioni sia alle situazioni economiche. Negli ultimi tempi sono sorte inoltre delle lauree che nascono attraverso la collaborazione tra università e un settore dell'imprenditoria quindi nascono sulla base di precise esigenze industriali. Ciò accentua ulteriormente l'esigenza di un coordinamento nell'immagine e nella sostanza. In questa direzione si stanno muovendo le Università della Regione Emilia-Romagna in ciò incoraggiate dalla Regione stessa. La necessità di avere preparazioni diversificate e più flessibili deve essere soddisfatta mantenendo un filone omogeneo all'interno del quale lo studente possa muoversi con limitati vincoli.

Tornando al discorso complessivo della mancanza di competenze STEM, è necessario che il governo prenda posizione decisa per favorire la scelta in questa direzione. Mi rendo conto che molte delle misure che si possono prendere potrebbero apparire impopolari. Io non trovo ragionevole che nelle scuole medie superiori o inferiori si riduca il peso delle materie umanistiche per far spazio all'informatica: una guerra tra le competenze formative e quelle di più pronto uso è l'ultima cosa che ci serve. Ma segnali a livello di formazione post medie vanno dati. In termini di borse di studio, alloggi, posti di dottorati, posti nelle università e centri di ricerca. Oggi non solo lamentiamo la penuria di competenze STEM, ma tanto aumentano gli anni di studio nel curriculum tanto più alta è la probabilità di fuga all'estero. L'Italia è infatti il paese, tra quelli industrializzati, dove un anno di formazione in più viene remunerato meno, se non è addirittura considerato controproducente dalle aziende. Ribadisco dunque che una presa di posizione netta manca per ora e il tempo passa e la questione, nota e lamentata da tempo, inacidisce.

Un cenno finale alla figura del dottorando che ci porta inevitabilmente verso la ricerca. Il fenomeno della esportazione dei cervelli qui si accentua e lo spreco è doppio perché sono giovani su cui il paese ha investito, che poi aiutano con il loro ingegno la concorrenza. Sui dottorandi c'è attenzione, soprattutto con l'obiettivo di favorire il collegamento con le imprese che di fatto ne assorbono troppo pochi. A ciò possono servire i progetti comuni pubblico privato che sono previsti nel PNRR. In passato il CNR fece una operazione simile con i progetti finalizzati. Chi scrive li ricorda come una cosa estremamente positiva anche per la trasmigrazione di competenze tra i due mondi che si realizzò. A differenza di oggi però allora prima di aprire un progetto alla "call for tenders" esso era con dettaglio impostato da una apposita commissione di riconosciuti esperti del settore. C'era dunque un processo top down preliminare che dava consistenza al progetto che qui non appare presente per ora.

## 2. LA TRASFORMAZIONE DIGITALE DELLA PRODUZIONE E LA CREAZIONE DI VALORE PER UN LAVORO SOSTENIBILE

## 3.1 Al centro di ogni impresa l'uomo e la donna, quindi il lavoro

di Daniele Ciravegna

“La trasformazione digitale della produzione e la creazione di valore per un lavoro sostenibile” è il titolo stuzzicante di questo *webinar*, del quale desidero, fin dall'inizio, esplicitare il significato che io do a esso.

“Creazione di valore” non nel senso che sovente si dà a esso nell'analisi aziendalistica di creazione di valore per il proprietario, per gli azionisti (politiche di creazione di valore economico per il capitale dell'impresa), bensì nel senso di perseguimento della visione valoriale posseduta, che per INSIEME – sempre lo diciamo, e lo abbiamo scritto nel nostro documento programmatico di fondazione del partito – è la visione valoriale propria della Dottrina sociale della Chiesa (DSC). Il che ci permette di arrivare rapidamente a dare un contenuto all'espressione “lavoro sostenibile”, passibile di interpretazioni anche assai differenti fra di loro, ma che per la DSC ha un unico significato: quello che discende dal porre al centro dell'economia e della società – profondamente trasformate dalla trasformazione digitale – **la persona e quindi, al centro dell'attività economica, il lavoro quale bene fondamentale per la persona.**

L'impresa è sempre e soltanto un mezzo, non il fine; un mezzo per l'**inclusione economica e sociale. Al centro di ogni impresa non ci deve essere il capitale; non ci deve essere il profitto, ma l'uomo e la donna, quindi il lavoro.**

**Lavoro**, fattore primario dell'attività economica e chiave di volta di tutta la questione sociale, non tanto per le sue ricadute oggettive e materiali, bensì per la sua dimensione soggettiva, in quanto **permette l'espressione della persona e costituisce quindi elemento essenziale dell'identità personale e sociale della donna e dell'uomo.** Il lavoro è necessario e rilevante non solo per l'economia, ma per **la persona umana, per la sua dignità, per la sua cittadinanza e per l'inclusione sociale.**

Questo ovviamente solo se si tratta di **lavoro libero, dignitoso, creativo, partecipativo e solidale**, come ci dice la DSC, ed è un contenuto assai più preciso rispetto all'espressione “lavoro sostenibile”.

Il lavoro riveste primaria importanza per la realizzazione dell'uomo e della donna e per lo sviluppo della società; per questo, occorre che esso sia sempre organizzato e svolto nel pieno rispetto dell'umana dignità e al servizio del bene comune. Così dicendo, si dà al lavoro, all'attività produttiva, all'economia un'impostazione antropologica. Se così non fosse, si finirebbe per trattare il lavoro quale semplice “forza lavoro”, alla stregua di qualsiasi altro fattore produttivo, di qualsiasi altra fonte di energia.

Se il lavoro è dignitoso, e pertanto permette al lavoratore/lavoratrice di **realizzare la sua autonomia personale, la persona umana partecipa allo sviluppo economico, sociale e culturale della società; dà prova dei propri talenti.** Le possibilità di sviluppo di ogni lavoratrice/lavoratore e i risultati del lavoro sono tanto migliori quanto più ha modo di esprimersi l'intelligenza di chi lavora; quanto più è apprezzata e stimolata (e non, invece, osteggiata) la sua intraprendenza; quanto più ampia è la libertà di conseguire obiettivi condivisi.

La *trasformazione digitale* avrà profonde conseguenze sull'organizzazione delle imprese e delle amministrazioni pubbliche e quindi sul lavoro. Per poter ben guidare questa trasformazione, occorre avere ben chiari i **valori di fondo** alla luce dei quali giudicare le conseguenze operative della trasformazione stessa, che sono, sintetizzando:

- 1. Riduzione, se non eliminazione, dei lavori ripetitivi, senza alcuna componente creativa** e quindi che possono essere svolti assai meglio (maggiore precisione e più celermente) da macchine digitali.
- 2. Sviluppo di lavori di qualità**, capaci d'internalizzare le capacità tecniche; aperte alla trasformazione digitale; capaci di aumentare la loro produttività tecnica ed economica, con probabile crescita delle retribuzioni e della loro posizione di benessere economico.
- 3. A meno che i primi lavori non scompaiano del tutto, crescerà la distanza, in termini retributivi e di realizzazione personale, fra i lavori qualificati, grazie al digitale, e gli altri lavori.**
- 4. L'organizzazione produttiva conseguente alla trasformazione digitale può dar luogo all'impresa disaggregata:** i lavoratori diventano individui autonomi che svolgono la loro attività in stretto collegamento biunivoco con la casa madre, per cui **svanisce, o si riduce, la possibilità che esista la relazionalità presente nell'impresa aggregata: si perde valore sociale.**

## 3.2 Le criticità del mercato del lavoro

di Natale Forlani

La qualità delle politiche del lavoro in Italia risente negativamente di tre limiti strutturali: il basso tasso di impiego delle persone in età di lavoro, associato all'invecchiamento della popolazione attiva e alla stagnazione della produttività; il progressivo disallineamento tra i fabbisogni professionali richiesti dal sistema produttivo e le caratteristiche dell'offerta di lavoro; il costante aumento della quota delle risorse pubbliche destinata alle politiche passive del lavoro a discapito di quelle attive finalizzate a migliorare l'occupabilità delle persone e a rendere sostenibile la mobilità del lavoro.

LE CRITICITÀ DEL MERCATO DEL LAVORO E I PROBLEMI DI SOSTENIBILITÀ DELLA CRESCITA ECONOMICA E DELLE PRESTAZIONI SOCIALI.

Una sintetica lettura dei dati Eurostat può aiutare a comprendere le criticità del nostro mercato del lavoro riassunte nel basso tasso di occupazione ( 58%), inferiore di 10 punti rispetto a quello della media dei paesi UE equivalente, a parità di popolazione, a 3,7 milioni di posti di lavoro.

A fare la differenza è il sottodimensionamento di molti comparti dei servizi pubblici e privati ( sanità, assistenza, servizi alle persone e alle imprese, istruzione, comunicazione..).

Sul fronte dell'offerta di lavoro si manifesta nella mancata partecipazione nel mercato del lavoro di una quota significativa di giovani under 34, delle donne e della popolazione in età di lavoro del mezzogiorno.

Significativo il fatto che nell'industria manifatturiera, nell'agricoltura e nei settori esposti alla competizione internazionale, la quota degli occupati risulti superiore o comunque in linea alle medie dei paesi UE, e che la carenza di posti di lavoro si manifesti nei comparti dei servizi che dipendono in modo significativo dalla quantità e dalla qualità della spesa pubblica, in quelli territorialmente protetti o caratterizzati da rilevanti quote di prestazioni sommerse.

Il basso tasso di occupazione genera conseguenze negative sulle politiche redistributive, sulla sostenibilità della spesa sociale, sulle scelte di vita delle persone. L'Italia è l'unico paese tra quelli sviluppati ad avere una popolazione attiva inferiore a quella delle persone a carico, anche

escludendo dal calcolo la quota dei minori, tra quelli con il più basso tasso di natalità e un elevato livello di invecchiamento della popolazione.

Questi numeri sono tendenzialmente destinati a peggiorare nei prossimi 15 anni, per la fuoriuscita dal mercato del lavoro delle generazioni del baby boom, con un incremento previsto di circa 1,5 milioni di pensionati, e la riduzione di oltre 4,5 milioni di persone in età di lavoro, per le conseguenze della prolungata denatalità'.

Sulla base di stime approssimative, la sostenibilità della crescita economica e della spesa sociale rimane condizionata ad aumento significativo del tasso di occupazione, e di 2,5 milioni di posti di lavoro aggiuntivo degli attuali 23 mln, e da un incremento medio annuo della produttività in linea con quello registrato nei principali paesi sviluppati negli anni 2000 ( 2%).

In via teorica questi obiettivi possono essere raggiunti. Sul versante della crescita economica, le nuove risorse europee possono favorire un raddoppio dei tassi di investimento pubblici, e stimolare un'analogia crescita di quelli privati. Questo dipende dalla rapidità degli interventi delle amministrazioni pubbliche nel trasferire le risorse verso l'economia reale, e di svolgere un ruolo trainante sul versante dell'innovazione digitale dei servizi rivolti ai cittadini. Dallo sviluppo dei comparti dei servizi gli effetti positivi sono ragionevolmente attesi nei settori della finanza, delle telecomunicazioni e della sanità, con effetti di trascinamento positivi per quelli rivolti alle persone e alle imprese. Ma gli esiti sulla quantità e la qualità dell'occupazione non sono affatto scontati. Numerose analisi, a partire da quelle effettuate dall'Istat, mettono in evidenza come molte di queste attività economiche (servizi alle persone, alberghi e ristorazione, logistica e trasporti, piccola distribuzione, di manutenzione, ricreazione e tempo libero... ) reggano su equilibri precari e caratterizzati da bassi livelli di investimento, elevata mobilità delle imprese e dei lavoratori, e rilevanti quote di lavoro sommerso. Equilibri che si riflettono negativamente sui livelli di produttività e sui salari dei lavoratori per una parte significativa del mercato del lavoro ( circa il 40%) caratterizzata anche da un intenso sfruttamento dei lavoratori immigrati.

Lo sviluppo futuro di questi comparti, e del lavoro autonomo che ne è parte rilevante, dipende essenzialmente dal cambiamento dalla combinazione dei fattori ( capitale, tecnologie, risorse, umane) rivolta ad aumentare la produttività degli investimenti e la qualità del ricambio imprenditoriale.

Sul fronte dell'offerta di lavoro i numeri evidenziano un ampio bacino di risorse umane inutilizzate (circa 5,5 milioni secondo l'Istat, sommando le persone in cerca di lavoro, scoraggiate o disponibili

a cercarlo a determinate condizioni, tra le quali 2,1 milioni di giovani che non studiano e non lavorano), o sottoutilizzate nell'ambito lavorativo (1,4 milioni di part time involontari).

L'occupabilità di queste persone, valutata sui percorsi di studio e delle esperienze lavorative pregresse, non risulta particolarmente elevata. Condizioni che confinanò queste persone nei mercati del lavoro caratterizzati dai bassi salari, dai rapporti di lavoro a termine e stagionali. Nel frattempo mezzo milione di giovani che hanno completato percorsi formativi di un certo rilievo si sono trasferiti nei paesi esteri che offrono migliori opportunità di lavoro. Questi indicatori vanno letti all'interno delle tendenze più generali.

Nel decennio precedente la crisi covid, sono peggiorati tutti gli indicatori relativi al grado di partecipazione nel mercato del lavoro rispetto le medie europee con una particolare accentuazione per i giovani, le donne e le aree territoriali meno sviluppate. Rimane pressoché inalterata la distanza per la quota dei laureati sulla popolazione in età di lavoro, sulla partecipazione ai programmi di alternanza tra scuola e lavoro e per la formazione continua dei lavoratori. Rispetto al 2008, l'anno precedente la precedente crisi economica, sono diminuiti gli occupati con medie e alte qualificazioni e gli operai specializzati, e incrementati di un valore analogo, circa 1,3 milioni, i lavoratori dipendenti occupati in mansioni di bassa qualificazione. La quota dei lavoratori a termine sul totale degli occupati rimane in linea con la media europea, ma la durata media di questi rapporti risulta decisamente inferiore. Una buona parte di questi coincide con i rapporti di lavoro a part time di tipo involontario.

## LE CARENZE STRUTTURALI DELLE POLITICHE DEL LAVORO E DEL WELFARE

Le analisi sinteticamente esposte smentiscono la tesi, condivisa dalla gran parte degli attori politici e sociali, che attribuisce i nostri ritardi agli eccessi della globalizzazione delle organizzazioni del lavoro e alle politiche di austerità praticate dalle Istituzioni della UE. Lo dimostra il fatto che le dinamiche della produttività e dell'occupazione delle nostre aziende e dei settori esposti alla concorrenza internazionale risultano di gran lunga migliori rispetto alle medie europee. Un dato confermato anche dal rapido ritorno di queste attività economiche sui livelli di produzione e di occupazione precedenti la crisi covid.

Pesano negativamente le mancate riforme del mercato del lavoro e del welfare finalizzate ad accrescere l'occupabilità delle persone e il tasso di occupazione che, unitamente alle politiche

rivolte a sostenere le famiglie per la natalità e la conciliazione dei carichi familiari con quelli lavorativi, hanno svolto negli anni 2000 un ruolo propulsivo sulla domanda interna e sulla crescita dell'occupazione, in particolare di quella femminile, in molti paesi europei.

Le mancate riforme non possono essere genericamente ricondotte alla carenza di risorse. I ritardi sono per la gran parte motivati dalle resistenze ideologiche e corporative che condizionano l'utilizzo delle risorse disponibili, dalla tentazione permanente di governare le trasformazioni tecnologiche e delle organizzazioni del lavoro con l'introduzione di ulteriori vincoli normativi per la gestione delle risorse umane da parte delle imprese, e con supplementi di spesa previdenziale e assistenziale rivolti a contenere i costi sociali delle ristrutturazioni produttive.

Con la conseguenza di aumentare ulteriormente i livelli di protezione laddove risultano meno necessari ( come ampiamente dimostrato dagli esiti di quota 100) a discapito dei lavoratori dei settori e delle aziende caratterizzati da alti livelli di mobilità del lavoro e da stagionalità, e delle persone che cercano lavoro.

Negli ultimi 10 anni, nonostante la riforma Fornero, l'età media reale di pensionamento è rimasta di circa 4 anni al di sotto di quella prevista per la pensione di vecchiaia. La spesa assistenziale, è aumentata da 74 mld a 114 mld tra il 2008 e il 2019, tra i quali 84 mld finalizzati a sostenere i fondi previdenziali (nel 2020 94 mld sui 144 mld trasferiti dallo stato alla Gias anche per tamponare gli effetti della crisi covid). Un volume aggiuntivo di circa 250 mld di euro, che non ha generato effetti significativi nel mercato del lavoro e non ha impedito la crescita del numero delle persone in condizioni di povertà assoluta che è raddoppiato nel corso dell'ultimo decennio.

#### LE POLITICHE MESSE IN CAMPO IN USCITA DALLA CRISI COVID: UN FALLIMENTO ANNUNCIATO.

Il paradosso vivente delle politiche per il lavoro italiane, e di quelle rivolte a contrastare la povertà, è rappresentato dalla capacità di queste politiche di sopravvivere ai propri fallimenti. L'indebolimento del mercato del lavoro e l'impovertimento delle persone, anziché stimolare un ripensamento degli interventi, diventano il pretesto per aumentare ulteriormente la spesa assistenziale.

Nella gamma dei provvedimenti che vengono proposti nella legge di bilancio 2022 ne riscontriamo n. 6 finalizzati a sostenere i pensionamenti anticipati ( la quota 102 in sostituzione di quota 100, il potenziamento dell' Ape social per i lavoratori anziani che perdono il lavoro nei tre anni precedenti

la data di pensionamento, l' ampliamento dei lavori usuranti per 27 nuove professioni, l' estensione dei contratti di espansione alle aziende con almeno 50 dipendenti, l' introduzione di un fondo per le piccole imprese per provvedimenti analoghi, la conferma dell'opzione donna). La proposta di riforma dei sostegni al reddito si caratterizza di fatto come una controriforma di quella approvata con il governo Renzi nel 2014, che limitava l'intervento delle casse integrazioni (cig) alla riduzione provvisoria delle attività produttive, per estenderle anche ai casi di crisi prolungate e alle chiusure aziendali, per tutti i settori e le aziende, a prescindere dal numero dei dipendenti. In parallelo viene proposto : l'allungamento del periodo di utilizzo temporale delle indennità di disoccupazione ( naspi e discoll), la riduzione dei versamenti contributivi necessari per accedere a queste prestazioni e l'aumento degli importi mensili delle indennità.

Per il Ministro del lavoro A. Orlando i nuovi provvedimenti assistenziali sono rivolti a favorire la partecipazione dei lavoratori e dei disoccupati alle politiche attive del programma Gol ( garanzia occupabilità lavoratori) finanziate con 4,8 mld di risorse provenienti dal Pnrr distribuiti alle Regioni, che hanno la competenza costituzionale sulla materia, per raggiungere entro il 2025 tre obiettivi: la presa in carico da parte dei servizi per il lavoro di almeno 3 mln di disoccupati da destinare a percorsi di inserimento lavorativo; di prevedere per 800 mila la frequentazioni di programmi formativi per la riqualificazione delle competenze ( il 60% per quelle digitali); di promuovere percorsi di alternanza tra scuola e lavoro per almeno 135 mila giovani.

In programma GOL viene affiancato da un intervento ( il Fondo Nazionale per le Competenze) per il rafforzamento dei progetti di formazione continua promossi dalle aziende per aggiornare le competenze dei lavoratori durante i periodi di utilizzo delle casse integrazioni.

Il complesso degli interventi programmati ripropone in modo aggiornato le caratteristiche delle politiche che hanno prodotto i risultati fallimentari degli anni precedenti: l'utilizzo del pensionamento anticipato come ammortizzatore sociale per gestire le ristrutturazioni produttive, l'espansione della spesa assistenziale e dei sostegni al reddito su livelli tali da disincentivare in via di fatto la ricerca di un nuovo lavoro, la rinuncia a mettere in campo programmi di politica attiva del lavoro con obiettivi di medio e lungo periodo in grado di incidere sulle tendenze reali del mercato del lavoro.

La generalizzazione delle casse integrazioni per le micro imprese anche per le chiusure aziendali, aggiuntiva alle indennità di disoccupazione, nei settori dei servizi caratterizzati da un'elevata

mobilità e stagionalità, e' l'emblema della ennesima deriva assistenziale degli ammortizzatori sociali in ambiti produttivi privi di controllo sociale.

Giova evidenziare che in uscita dalla crisi covid, sommando i lavoratori in cassa integrazione, i beneficiari delle indennità di disoccupazione e quelli del reddito di cittadinanza in età di lavoro, sono circa 4 milioni le persone in età di lavoro destinatarie di assegni pubblici, rapportate ad un mercato del lavoro privato di 14,5 milioni di occupati. Una condizione destabilizzante per qualsiasi tentativo di rafforzare le politiche attive del lavoro.

Il programma GOL ripropone le stesse criticità che hanno pregiudicato gli esiti dei tre interventi nazionali di politica attiva proposti nel corso dell'ultimo decennio (il programma garanzia giovani, la sperimentazione dell'assegno di ricollocazione, l'inserimento al lavoro dei beneficiari del reddito di cittadinanza) :

- l'assenza di una governance in grado di coordinare effettivamente le istituzioni, gli operatori pubblici e privati dei servizi per il lavoro e per la formazione, l'attività delle parti sociali, non consente di condividere sul piano operativo l'attuazione degli obiettivi individuati a livello politico. L' incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro si realizza nell'ambito di un sistema di relazioni permanente, e con modalità condivise, tra i diversi attori che possono concorrere al risultato, e non attraverso un processo burocratico basato sul trasferimento delle risorse tra le istituzioni competenti sulla base di obiettivi generici;

- gli obiettivi del programma, per quanto corposi, rappresentano una parte marginale dei percorsi di mobilità, di formazione professionale e di inserimento post scolastico che avvengono spontaneamente o che sono programmati in via ordinaria. E' ragionevole ritenere che le nuove risorse possano contribuire a migliorare la qualità degli interventi, ma e' altrettanto probabile che vengano utilizzate per finanziare le attività che vengono svolte in via ordinaria senza incidere sulla riduzione delle criticità;

- il modello generale di intervento rimane centrato sulla funzione primaria dei centri per l'impiego pubblici, che vengono titolati a svolgere un ruolo di canalizzazione dei disoccupati verso la domanda e offerta di lavoro, o verso la frequentazioni di corsi di riqualificazione, previa valutazione delle caratteristiche di occupabilità. Per tale scopo è in corso una attività di potenziamento con l'assunzione di 11mila funzionari con tempi di selezione e di adeguamento professionale che non saranno immediati.

L'errore di fondo di questo modello è quello di demandare ai servizi di intermediazione pubblica il compito, pressoché impossibile, di rimediare le diverse cause che sono all'origine della difficile reperibilità delle professionalità richieste dalle imprese e della bassa occupabilità delle persone.

Tra queste, la più rilevante, è rappresentata dalla scarsa integrazione tra i percorsi scolastici /formativi e l'inserimento lavorativo, e dal sottoutilizzo degli strumenti dell'apprendistato e dei tirocini.

Una criticità che si riflette anche sulla qualità dei valori e delle aspettative lavorative delle giovani generazioni.

Questo ambito di attività svolge un ruolo marginale nel programma GOL.

#### COME RECUPERARE IL TERRENO PERDUTO

L'importanza assunta dalle risorse umane nell'ambito della evoluzione delle organizzazioni del lavoro caratterizzate da una componente più elevata di innovazioni tecnologiche e digitali, e da una maggiore attenzione ai clienti e i fornitori e ai problemi della sostenibilità ambientale, può consentire di recuperare parte dei ritardi precedentemente evidenziati. Il ricambio generazionale diventa una condizione necessaria per gestire le innovazioni. La riduzione delle persone in età di lavoro favorisce spontaneamente la crescita del tasso di occupazione e il recupero di una parte degli squilibri di genere. La crescita della produttività attesa genera la condizione per incrementare i salari e di rendere attrattive le nuove opportunità di lavoro.

Ma queste evoluzioni non sono scontata, come dimostrato dalla crescente difficoltà da parte delle imprese nel reperire le risorse umane adeguate nel mercato del lavoro, motivata da un complesso di cause che vanno dalla carenza delle professioni tecniche specialistiche, da competenze non adeguate, dalla mancanza di esperienze consolidate o per la mera indisponibilità a svolgere determinate mansioni. Nelle filiere produttive il lavoro sommerso o sotto remunerato convive anche con i percorsi di innovazione di una parte delle filiere produttive, sino a diventare una componente strutturale della formazione dei prezzi finali. Tutto questo è particolarmente reale in molti comparti dei servizi, candidati ad espandere i livelli di occupazione. Un mutamento qualitativo nella gestione dei fattori produttivi, può avvenire solo un cambiamento degli approcci valoriali e culturali di tutti gli attori protagonisti: le istituzioni, le rappresentanze delle mondo del

lavoro, degli operatori operatori della formazione e dei servizi per il lavoro, delle famiglie; nell'ambito di un dialogo permanente, favorito dalle scelte operate delle istituzioni.

Gli obiettivi devono essere perseguiti in modo pragmatico, evitando approcci ideologici e burocratici, con il concorso attivo e responsabile di tutti i soggetti citati, privilegiando la destinazione delle risorse pubbliche verso la remunerazione dei risultati ottenuti.

Di seguito proponiamo alcuni interventi che potrebbero favorire questo cambio di passo:

- 1) Trasformare l' Anpal in una agenzia nazionale federale del lavoro.

I fallimenti precedenti evidenziano la necessità di dotare il sistema delle politiche attive del lavoro di una Governance in grado di far condividere l'attuazione dei programmi di rilevanza nazionale approvati dalla Conferenza Unificata Stato Regioni Enti locali ( reinserimento lavorativo, scuola- lavoro, immigrazione e mobilità internazionale), gli strumenti (sistemi informativi domanda e offerta, integrazione tra politiche passive e attive, gestione delle condizionalità per i beneficiari dei sostegni al reddito e delle sanzioni, metodologie di intervento e di cooperazione tra gli attori, interventi di supporto ai territori che lo richiedono) il monitoraggio dei risultati ;

- 2) Vincolare l'introduzione dei percorsi degli stage e dei tirocini curriculari nei programmi delle scuole Superiori e delle Universita' mettendo a disposizione per lo scopo dei servizi di placement territoriali per la loro implementazione d'intesa con le imprese;
- 3) Abilitare gli Enti bilaterali promossi dalle parti sociali per la formazione continua e per i programmi di riconversione ( Fondi interprofessionali e Fondi di solidarietà) a svolgere un ruolo trainante nelle politiche attive finalizzate ad accelerare il ricambio generazionale e di genere ed il reinserimento delle persone in cerca di lavoro. L'attività dei Fondi deve essere estesa anche alle Professioni e ai lavoratori autonomi;
- 4) Potenziare l'Istituto dell'apprendistato professionalizzante come strumento strumento privilegiato per l'inserimento lavorativo in uscita dai percorsi scolastici e Universitari. Prevedere l'introduzione di un rapporto di apprendistato finalizzato al reinserimento lavorativo di durata limitata, per tutte le età, e ancorato a programmi di formazione personalizzati da svolgere in ambito lavorativo con il sostegno degli enti bilaterali. Gli incentivi dell'assegno di ricollocazione, la dote a disposizione dei disoccupati per remunerare i servizi di orientamento, la formazione e gli incentivi per le imprese che li assumono, dovrebbero essere ancorati all'utilizzo di questo strumento.

- 5) Costruire nei territori e negli ambito settoriali caratterizzati da rilevanti quote di lavoro sommerso, le liste di disponibilità per l'incontro domanda e offerta di lavoro, incentivando le assunzioni, anche quelle a tempo determinato, con sgravi contributivi per le imprese. Promuovere d'intesa con le parti sociali dei programmi collettivi di outplacement per contribuire alla soluzione delle crisi e delle ristrutturazioni aziendali;
- 6) Escludere le causali della chiusura aziendale per l'utilizzo delle casse integrazioni. Potenziare in alternativa lo strumento della indennità di disoccupazione allungando in modo mirato la durata per accompagnare i programmi di inserimento lavorativo;
- 7) Rivedere le caratteristiche dell'offerta congrua di lavoro che deve essere accettata dai beneficiari di tutte le tipologie di sostegno al reddito, pena la decadenza parziale o totale dell'assegno pubblico, rapportata alle caratteristiche di occupabilità delle persone, mestesa a tutti i rapporti di lavoro contrattualmente previsti, compresi quelli a termine, per luoghi di lavoro raggiungibili in tempi ragionevoli da parte del lavoratore. La mancata conferma di un contratto a termine dovrebbe consentire il ripristino del sostegno al reddito con un aumento del massimale di durata del beneficio dell'indennità proporzionale al periodo lavorato;
- 8) È necessario attivare strumenti che consentano di promuovere l'invecchiamento attivo dei lavoratori, con la possibilità di integrare i part time lavorativi con una quota di pensione già maturata e con la successiva valorizzazione dei contributi ulteriormente versati sulle rendite pensionistiche future. Per tale obiettivo potrebbero essere introdotti dei voucher semplificati, coperti da contribuzione previdenziale e fiscalmente esenti, utilizzabili per integrare i sostegni al reddito, per coinvolgere i pensionati nei programmi di pubblica utilità, da attivare con il concorso delle organizzazioni del terzo settore, per potenziando il servizio civile per riportare nel mercato del lavoro una quota significativa dei giovani neet;
- 9) Nei programmi di politica attiva è necessario rivolgere una grande attenzione alla partecipazione degli immigrati regolarmente soggiornanti, buona parte dei quali costretti a lavorare in condizioni salariali e ambientali inaccettabili, attivando la procedura di regolarizzazione del soggiorno prevista nella normativa per i lavoratori stranieri irregolari che collaborano nelle iniziative rivolte a contrastare il lavoro sommerso;
- 10) È necessario facilitare possibilità di fare esperienze formative e lavorative di qualità per i nostri giovani in ambito internazionale e nel contempo rendere attrattivo il nostro mercato del lavoro per le risorse umane qualificate. Per tale scopo dovrebbe essere un programma

pluriennale con il coinvolgimento delle Università, delle imprese e delle associazioni imprenditoriali per favorire esperienze ed interscambi in ambito internazionale per i giovani laureati e ricercatori. Per queste finalità dovrebbe essere potenziato il ruolo degli Erasmus in ambito europeo e promosse intese bilaterali e multilaterali in ambito internazionale per favorire l'accesso a queste opportunità sulla base di reciprocità con i paesi sviluppati, in via di sviluppo e nei programmi di cooperazione internazionale.

### **3.3 La produzione industriale che cambia e la trasformazione della coesione sociale**

**di Roberto Pertile**

E' evidente che, nel nostro tempo la diffusione della scienza è fortemente creatrice di rinnovamento tecnologico. La produzione di nuove conoscenze genera un dinamismo continuo nelle tecniche e nell'organizzazione della produzione, perché la conoscenza viene incorporata nelle macchine, così che il capitale si arricchisce sempre di più. L'effetto a lungo termine è uno spostamento dei modelli produttivi verso quelli a minore intensità di lavoro, in particolare verso forme con maggiore presenza di intelligenza artificiale. Le nuove catene della produzione provocano l'espulsione numerosi lavoratori, indebolendo la domanda di beni di consumo, con la conseguente crisi del modello consumistico, i cui effetti negativi pesano soprattutto sui ceti sociali più deboli.

Questa debolezza dei processi di accumulazione non è compatibile con il sistema capitalistico, che reagisce mediante il dinamismo tecnologico, che è intrinseco, da sempre, al capitalismo, materializzandosi specificatamente nella singola fabbrica. E' la capacità di innovare la forza del capitale. Ne consegue che la scienza e la tecnologia si intrinsecano con la produzione, diventando, al tempo stesso, causa ed effetto dei suoi cambiamenti. Tutto ciò è coerente con l'obiettivo di accumulare crescenti ricchezze da parte dei ceti dominanti.

A questo proposito, va ricordato che il dinamismo tecnologico è essenziale all'attuale sistema della produzione. Infatti, la capacità di innovare contraddistingue il sistema capitalistico più di ogni altro modello di produzione. Infatti, lo sviluppo e la diffusione dell'intelligenza artificiale, incorporata nelle macchine, ha reso obsolete le tradizionali mansioni dei lavoratori, proprie del modello produttivo fordista. Questo processo in atto rafforza il Capitale a danno del lavoro. Tuttavia, tutto ciò produce anche un incremento del "plusvalore", cioè si rende disponibile una maggiore ricchezza incrementale per una sua redistribuzione, per volontà delle parti sociali, anche e soprattutto a favore del lavoro.

Commentando il crollo del muro di Berlino del 1989, Antonio Polito scrive ( in "Il muro che cadde due volte") che l'illusione comunista venne sostituita con un'altra. Scrive "scegliemmo la democrazia liberale, il mercato, l'Europa unita". In realtà, fu scelto il capitalismo di mercato, ovvero il neo-liberismo.

Tutto ciò a conferma che un mondo di sinistra si era sgretolato, perdendo la sua spinta propulsiva.

Inoltre, la nuova divisione internazionale del lavoro ha messo in crisi i punti fermi dell'edificio politico-culturale della Sinistra italiana, ad iniziare dai "fondamentali" economici.

La sinistra non sa più dare una risposta alle crescenti disuguaglianze sociali; non sa più dare entusiasmo, vengono meno le illusioni. Lo scudo ideologico non c'è più. Vanno in soffitta parole d'ordine e simboli. Un mondo è finito, senza essere sostituito da una nuova credibile ipotesi riformista.

Una volta caduta l'ideologia comunista, la Sinistra si è aperta, appunto, al neo-liberismo, non sapendo dare soluzioni idonee alla domanda di solidarietà sociale che le ricorrenti crisi del Sistema hanno accentuato.

La debolezza della Sinistra ha favorito, dunque, lo sviluppo del neo-liberismo, funzionale agli interessi del capitale. Ne ha risentito, in particolare, il potere contrattuale dei lavoratori, favorendo il declino della coscienza di classe.

E le nuove tecnologie applicate alla produzione hanno ormai trasformato i lavoratori in ingranaggi delle catene di produzione, indebolendo il potere operaio. Il benessere economico e la significativa riduzione delle disuguaglianze sociali degli anni sessanta sono un ricordo lontano.

Lo scenario nazionale e internazionale si caratterizza, invece, per l'ascesa del neo-liberismo che afferma l'interesse superiore dei mercati e per la crescente debolezza dei lavoratori.

Quindi, oltre al declino della Sinistra, c'è la crisi del modello di sindacato legato all'impresa tayloristica.

Non c'è dubbio che la storica lotta di classe in fabbrica, come era intesa e sviluppata dal modello fordista, si sia progressivamente svuotata dei suoi contenuti tradizionali. Lo scontro sociale, ad iniziare dalla lotta alle crescenti e abnormi disuguaglianze sociali, si è, ormai, trasferito all'interno del confronto democratico che le forze sociali dovranno sviluppare nella società civile.

La causa di tutto questo va ricercata nei profondi cambiamenti che le tecnologie digitali hanno provocato in misura sensibile nel mondo della produzione. Si è creata una profonda discontinuità con l'organizzazione industriale che ha governato la fabbrica fino a pochi anni fa.

In particolare, le tecnologie digitali mettono in discussione la "rigidità" della produzione di massa (e in linea generale del fordismo) non solo a livello della grande impresa, ma anche nelle piccole-medie imprese più dinamiche e innovative. Si è accentuata la discontinuità nel sistema della produzione: la catena di montaggio tradizionale esce di scena. I lavori di routine vengono ormai eseguiti più efficacemente e più economicamente dai robots.

E' indubbio che l'intelligenza artificiale aiuti a risolvere le complessità di primo livello. Al fattore umano è, invece, lasciato il ruolo proprio delle figure di medio-alta professionalità che dialogano con l'intelligenza artificiale delle macchine, secondo modelli innovativi di creazione del valore.

Cambia, conseguentemente, il mercato del lavoro. Si riduce sensibilmente la domanda di lavoratori non qualificati; cioè, dei cosiddetti "routinari" dotati di "skills" "modeste. Di converso, cresce di molto la domanda di lavoratori con elevate capacità tecniche, indispensabili per il buon esito dei cicli di lavorazione molto flessibili e aperti alle interconnessioni digitali di rete. Ciò consente di realizzare incrementi di produttività funzionali a una politica salariale molto incisiva a livello di fabbrica. Specificatamente, gli stipendi e i salari possono essere in crescita costante per i possessori di "skills" specifiche, aumentando l'emarginazione degli altri lavoratori.

La nuova politica del lavoro nelle aziende è dettata non solo dalla digitalizzazione della produzione, ma anche dalla globalizzazione che impone una forte competitività, dove i prezzi e le "performance" vengono messi in concorrenza tra competitors operanti in un mercato sempre più globale per tutte le imprese.

Tra i vari effetti della digitalizzazione e della globalizzazione, c'è quello di ridurre il più possibile i costi delle mansioni ripetitive, grazie alla larga disponibilità di macchine intelligenti. Sul mercato, infatti, c'è un'abbondante offerta di macchine intelligenti che sostituiscono il lavoro manuale, senza che vi sia un processo contemporaneo di riassorbimento dei lavoratori espulsi. Inoltre, insieme alla nuova domanda di intelligenza artificiale si verifica anche un'elevata richiesta di creatività, di cui naturalmente è sprovvisto il robot. Così, in fabbrica, quello che conta è il livello della complessità creativa, propria dei compiti del lavoratore con alta professionalità. Cresce, quindi, l'importanza del lavoro immateriale.

Non solo, l'operaio fordista aveva un suo spazio di lavoro ben definito e circoscritto, la sua vita di lavoratore si svolgeva in un metro quadrato. Al giorno d'oggi lo spazio di lavoro è indefinito e flessibile, perché è interconnesso non solo con altri reparti all'interno della fabbrica, ma soprattutto è in rete con altri operatori esterni, creando così importanti ricadute di valore aggiunto sul prodotto. Sovente si tratta di reti flessibili e polivalenti, destinate spesso ad avere una durata limitata nel tempo, perché l'innovazione si rinnova velocemente e può essere importata da punti di recente avanguardia tecnologica presenti nella rete globale.

Cambia il tradizionale modello di lavoro, con la conseguenza che, nella sua attuazione organizzativa, sono spariti i capi, capetti e tecnici vari che, in base alle "distinte di base", controllavano i tempi di lavorazione degli operai. Non ci sono più le tradizionali "controparti", che trasmettevano la voce del "padrone". Al posto dei lavori ripetitivi ci sono sempre più le macchine, già programmate e teoricamente infallibili. La loro produttività è realizzata e verificata tramite il software disegnato dall'azienda, abbandonando il controllo fisico dei tempi del lavoro ripetitivo. In tal modo, la conflittualità di "linea" non ha più giustificazione.

Invece, diventa lavoro sempre più strategico, per certi versi, quello che, richiedendo "skills" di alto livello, pone il lavoratore in una prospettiva radicalmente nuova nei confronti dell'azienda dove lavora. Oltre al venir meno delle tradizionali gerarchie appare sempre più incisivo, nella formazione del valore, il lavoro flessibile, innovativo e interconnesso in rete con operatori esterni all'azienda di appartenenza. Per cui si lavora per progetti, che coinvolgono digitalmente più attori uniti tra loro dalla progettualità e non più dalla gerarchia dettata dalla tradizionale piramide degli organigrammi aziendali. Come dicevamo, la nuova gerarchia si fonda sulle skills, meglio se riconosciute come competitive dal mercato globale. Con questa innovazione organizzativa vengono meno molte occasioni favorevoli al sorgere di autoritarismi dirigenziali, che sovente sono alle base di conflitti aziendali.

La nuova catena della creazione di valore prevede, tra l'altro, l'auto-organizzazione del tempo di lavoro, soprattutto per quanto riguarda la fase creativa. Si può parlare di una riappropriazione del proprio tempo da parte del lavoratore. Alcuni studiosi (F. e E. Rullani) sostengono che, grazie al digitale, il lavoratore, in certe circostanze, diventa imprenditore di se stesso. Il lavoro dipendente in fabbrica è cambiato nella sua composizione qualitativa, in primis con la riduzione della presenza della componente operaia, (I lavoratori espulsi molto raramente vengono riassorbiti). In definitiva, la classe operaia- scrive Antonio Polito ("Le regole del cammino") non c'è più".

Il fine di realizzare la pace sociale sarà sempre più delegato alla dialettica di una società democratica, grazie a una politica sociale che non affidi all'efficienza egoistica del mercato la risoluzione delle nuove disuguaglianze ed emarginazioni sociali.

A questo proposito, il primo passo da fare è per la difesa e la crescita di lavoro che garantisca nuova occupazione; (non il solito e obsoleto "posto fisso" di lavoro, di cui non va difesa l'inefficienza, né l'ingiusto assistenzialismo).

Il secondo step consiste nel rigetto degli interessi elettorali che promuovono una distribuzione del reddito in base al potere delle parti in gioco, scartando criteri di giustizia sociale.

Il terzo prevede un sistema territoriale permanente di formazione professionale, che abbia il punto di forza nei Comuni, e non più nelle Regioni che finora hanno collezionato numerosi insuccessi.

Tenendo ben presente che il lavoro è un bene fondamentale per l'uomo, che, tramite esso, realizza la propria dignità, e che il fattore lavoro deve avere il primato sulle logiche del capitale, è opportuno pensare a nuove relazioni industriali, oggi ancora sostanzialmente ancorate al fordismo.

Va ribadito che la nuova catena del valore dà spazio nella governance aziendale ad un ruolo di più qualificata presenza del lavoratore, sempre più in grado di partecipare alle decisioni che riguardano la sua attività. Non solo, in gioco vi è anche la responsabilità del singolo lavoratore per un'economia sostenibile.

In altri termini, se il lavoro è creativo e partecipativo, il lavoratore non può non essere coinvolto in azienda nella definizione della politica degli investimenti e dei redditi che condiziona la produttività e la competitività dell'impresa, da cui dipendono gli aumenti salariali che lo riguardano.

Alla luce di quanto analizzato, c'è la necessità di rivedere, al fine del confronto sociale, la contrattazione collettiva, la formazione professionale, le infrastrutture sociali e l'offerta culturale. L'obiettivo prioritario, in azienda, è creare un circuito virtuoso tra investimenti in capitale umano e creazione di valore; mentre, nella società civile, va favorita la presa di coscienza di una nuova mentalità: l'appartenere ad una comunità, anche internazionale, dove le ricchezze accumulate andranno utilizzate a beneficio di tutti.

I cambiamenti descritti determinano un incremento dell'importanza del ruolo degli accordi aziendali rispetto al contratto nazionale. Le critiche in proposito sostengono che il soggetto forte qui è l'imprenditore, non il lavoratore, per cui la contrattazione decentrata produrrebbe una dispersione salariale.

E' una critica che non tiene conto degli effetti dei cambiamenti che hanno radicalmente modificato la catena della creazione del valore, soprattutto a livello internazionale. Specificatamente, hanno inciso i processi di outsourcing e di delocalizzazione che, decentrando, a livello globale le fasi di lavorazione, anche quelle strategiche, hanno, di fatto, eliminato il tavolo nazionale della trattativa sindacale. Di conseguenza, sono cambiati, rispetto al passato, gli attori del patto sociale: in particolare, possono essere garanzia di benessere economico e sociale dei lavoratori le nuove politiche sociali attuate dagli enti locali.

In conclusione, va ripensata la politica di coesione sociale, nella consapevolezza che i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro sono stati protagonisti positivi della gestione del patto sociale, anche grazie ad una conflittualità che ha rispettato le regole della democrazia.

### 3. LE RECENTI CRISI AZIENDALI: UNA VIA D'USCITA

## 4.1 Una via di uscita

di Roberto Pertile

L'attuale crisi del mondo del lavoro è di tipo strutturale, e pesa in grandissima parte sulle spalle dei lavoratori. Le cause di questa crisi vanno ricercate, fin dal lontano 2007, principalmente nei comportamenti e negli interessi dei protagonisti della Finanza, che operano nei mercati globali. Le loro azioni parrebbero giustificate dalla cosiddetta tutela dell'interesse superiore del mercato, ma in realtà la vera logica comportamentale è quella del massimo profitto. Da tempo, il Capitale ha scelto di scendere in politica, utilizzando i mercati globali per mettere in crisi il movimento sindacale e favorire la crescita delle disuguaglianze sociali.

Lo riconosce anche il direttore di Repubblica, Maurizio Molinari, in "Campo di battaglia": il sistema produttivo consente che numerosi dipendenti lavorino senza orario, abbiano entrate discontinue, e non godano di protezioni sanitarie. Vivono nella totale irregolarità. È una categoria che esula da ogni parametro salariale; che annaspa in una povertà dilagante: sono un esercito di lavoratori disposti ad accettare qualsiasi compromesso, pur di avere delle entrate capaci di allontanare l'incubo della povertà.

È l'aspetto peggiore del Capitale, che usa le leggi del mercato per annullare lo Stato sociale e salvaguardare, a tutti i costi, la massimizzazione del profitto. La denuncia di Molinari dà forza alla tesi che il neoliberismo, nel quale il capitale si riconosce, mira a modellare la società in modo da trarre il maggior lucro, senza curarsi degli effetti socio-economici. Prevale, cioè, l'avidità e il rifiuto di ogni responsabilità sociale.

La debolezza dei lavoratori non è attenuata dagli effetti delle tecnologie sul sistema della produzione. Queste hanno, infatti, modificato radicalmente l'organizzazione del lavoro, tanto profondamente da esaurire il ciclo della fabbrica fordista. I lavori ripetitivi vengono, così, penalizzati in quanto sostituiti dalle macchine intelligenti. Si ha, cioè, l'espulsione di lavoratori che vanno ad incrementare l'esercito dei lavoratori "disperati" di cui sopra. Il digitale nella produzione, al tempo stesso, genera, invece, una domanda di lavoratori altamente qualificati, di cui, purtroppo, è carente l'offerta.

Da qui, la debolezza del mondo del lavoro che si presenta frammentato, incerto nell'affrontare i problemi occupazionali propri di una fabbrica internazionalmente disaggregata in molteplici filiere tecnologiche, fragile nel fronteggiare la logica anglosassone dei profitti a breve termine secondo le regole speculative dei mercati finanziari.

Che cosa fare in questo contesto? Quali possono essere le linee guida di una politica industriale?

Un fronte d'azione è, senz'altro, quello del rinnovamento del capitale in Italia, nella logica di uno sviluppo di capacità imprenditoriali che siano competitive a livello globale, anche mediante la realizzazione di filiere tecnologiche internazionali. Per primi sono i mercati a richiedere un imprenditore che sappia investire soprattutto in uomini, che sia portatore di una cultura favorevole alla transizione digitale e ambientale.

Per fare ciò, è necessaria una diffusa capacità di gestire un'impresa non più standardizzata, che presenta una gestione non più facilmente prevedibile perché non sono più elaborabili scenari sia a breve che a medio termine, con un margine di errore ridotto, come era fattibile nella fabbrica tradizionale caratterizzata dalla rigidità della sua catena di montaggio e dall'affidabilità delle sue economie di scala. Oggi, le parole d'ordine del nuovo mondo della produzione sono elasticità, flessibilità, disaggregazione in progetti. Tutto ciò, propone un nuovo ruolo delle università, dei centri di ricerca e degli istituti tecnologici all'interno del sistema produttivo. È loro il compito di formare un'area di distretti territoriali dell'innovazione tecnologica finalizzati a realizzare programmi strategici di ricerca.

Va osservato che, finora, l'assenza di chiari indirizzi di sviluppo nella ricerca ha condotto ad una parcellizzazione delle relative attività, prive di vincoli tematici e scollegate tra loro, con risultati di scarso rilievo. La risposta a questo stato di cose è un radicale cambiamento nella programmazione dell'attività di ricerca, in primis nelle Università.

In altri termini, le elevate risorse finanziarie erogate per pagare l'attività svolta da parte dei docenti universitari non danno i frutti che la società richiede, perché l'attività non è coerente con le linee di politica industriale definite dal Governo, specificatamente con i vincoli tematici prioritari per il raggiungimento del Bene Comune.

Per cui andrebbe fatto il piano nazionale per l'innovazione, che dovrebbe contenere solo gli elementi essenziali vincolanti, coerentemente con le missioni del Pnnr. Tuttavia, l'accentramento governativo va bilanciato con il decentramento dell'attività operativa nei distretti territoriali formati, appunto, dalle università, dai centri di ricerca, dagli istituti tecnologici e dalle imprese, in coerenza con il piano nazionale.

Tale proposta varrebbe il pregio di indirizzare un elevato flusso di risorse finanziarie a favore di una integrazione virtuosa della ricerca pubblica con il sistema delle imprese e con i soggetti della ricerca privata; creando un sistema che potrebbe essere l'interfaccia per lo scambio, molto utile, di know how tra i vari ambiti tecnologici.

Il modello indicato potrebbe essere applicato anche per l'elaborazione e la diffusione di progetti formativi nel mondo del lavoro e nella imprenditoria per la formazione di una coscienza solidale.

Il secondo fronte della proposta di politica industriale, infatti, è quello prioritario della formazione dei lavoratori, soprattutto come persone, perché la formazione è un diritto fondamentale. La politica di investimento nel capitale umano deve riguardare tutti i livelli dell'attività formativa ed essere permanente,

con una particolare attenzione alla formazione dei lavoratori nel campo dei servizi, pubblici e privati. A questo fine, si dovrebbero prevedere interventi ben calibrati al soddisfacimento, variabile da zona a zona, della domanda di professionalità tecnologicamente avanzate.

Da qui, la forte necessità di integrare la formazione professionale con l'educazione, indispensabile perché si formi quella coscienza che permei il sistema produttivo di sensibilità alle istanze socio-culturali. Al lavoratore, infatti, non basta un'assistenza "minima". La richiesta è un innovativo compromesso tra l'accumulazione del Capitale e la redistribuzione della ricchezza.

Viene con ciò messo in discussione il concetto che il profitto sia l'unico criterio di gestione dell'impresa economica. In altri termini, come scrive il Cardinale Carlo Maria Martini in "Giustizia, etica e politica nella città" (ed Bompiani), la razionalità economica, compreso il profitto, deve essere collocata all'interno della più ampia razionalità etica.

**IPOSTESI DI LAVORO PER LO SVILUPPO DI  
DISTRETTI DI RICERCA E SVILUPPO**

## Distretti di ricerca e sviluppo

Senza la pretesa di essere esaustivi ecco alcuni punti che potrebbero essere di riferimento per una proposta politica

Area Università/Centri di ricerca/Istituti di ricerca

Università/Centri di ricerca/Istituti di ricerca hanno una vocazione internazionale. Tuttavia è riconosciuto che un forte collegamento con lo sviluppo del territorio è un vantaggio per tutta l'economia nonché per le istituzioni di ricerca. Gli interventi per favorire ciò hanno preferibilmente una dimensione regionale con lo scopo di promuovere la formazione di reti locali tra i soggetti operanti nell'area predetta. Il sistema delle imprese si interfaccia in questa area con il mondo della ricerca tramite accordi di collaborazione e anche con il venture capital con i progetti di innovazione condivisa tra pubblico e privato.

Lo Stato può finanziare in proprio programmi di ricerca e sviluppo ad alto rischio innovativo, ritenuti strategici per il sistema Italia lasciando per l'esecuzione autonomia ai soggetti locali, possibile.

A) Programmi strategici di innovazione

Per il sostegno pubblico possono essere varati sostegni specifici a programmi di innovazione valutati strategici per il bene comune (sanità, ambiente ecc.). Esempi del passato furono i Progetti finalizzati del CNR, almeno all'inizio, quando le scelte dei temi non erano turbate da interessi di parte.

B) Ricadute

Gestione delle ricadute del sistema "università/istituti di ricerca" sulla produzione di beni e servizi: vanno previste agevolazioni non fiscali, bensì giuridiche e di procedura per favorire accordi bilaterali o multipli tra Pubblica Amministrazione, Università e imprese.

C) Il capitale umano: interventi nel campo della formazione a tutti i livelli di età e di istruzione, utilizzando le Università.

D) Finanziamenti dell'innovazione nel sistema delle imprese:

Va individuato un soggetto che diventi lo specialista del settore: Cassa Depositi e Prestiti? - che si specializzi nel finanziare le imprese a rischio di mercato nei loro programmi di innovazione di prodotto e di processo, nonché gestionali ecc. L'ordinario sistema del credito si dimostra inadeguato nel valutare la qualità innovativa dell'impresa ed il relativo rischio. Può essere invece superata l'attuale carenza con un istituto specializzato nel credito all'innovazione.

E) Agevolare gli interventi di sostegno alla creazione di reti di innovazione nell'area della produzione da parte di attori privati tra di loro.

F) L'innovazione da parte delle imprese private trova sovente un grande ostacolo nella burocrazia che complica la nascita di nuove iniziative imprenditoriali. Urge un drastico intervento di "pulizia" di norme inadeguate e controproducenti. Poiché questa è una azione promessa e mai realmente attuata da vari governi, è necessario individuare preliminarmente gli ostacoli che si frappongono al progetto per poi eliminarli sistematicamente.

La strada proposta deve essere gestita, tenendo conto che non esiste un modello di innovazione valido per tutte le realtà aziendali, ma ciascun processo innovativo costituisce un abito su misura per l'azienda, per la realizzazione del quale occorre tener conto dei quattro fattori chiave che hanno caratterizzato i successi ottenuti:

- 1) Che i processi dell'impresa siano efficienti e che il percorso sia definito in coerenza con le specifiche caratteristiche aziendali. In altri termini, occorre concentrarsi sulla organizzazione, sulle procedure e sui processi interni, oltre che sulla tecnologia, che rimane sempre uno strumento;
- 2) Che il processo innovativo sia sostenuto da un forte impegno dei vertici aziendali, risultando determinanti per il successo l'evoluzione della gestione interna ed i nuovi modelli di business;
- 3) Che l'implementazione tecnologica e gestionale avvenga per gradi attraverso prima progetti di piccole dimensioni e investimenti contenuti che possono generare rilevanti vantaggi competitivi, accompagnando la digitalizzazione con la creazione di una cultura digitale all'interno dell'azienda;
- 4) Che sia definito un percorso che affronti le diverse fasi di trasformazione dell'organizzazione aziendale in modo strutturato ed efficace; percorso che non può essere calato dall'alto, ma definito dall'azienda stessa in base alle proprie ambizioni e capacità, partendo dalla valutazione ed ottimizzazione dei propri processi.

Gli ostacoli maggiori all'innovazione sono rappresentati, da un lato, dal timore, da parte delle imprese, di non avere le competenze adeguate a gestire i processi tecnologici; d'altro lato, dalla percezione della complessità ed entità degli investimenti necessari.

Quanto al primo profilo, l'assenza di chiari indirizzi strategici di sviluppo della ricerca da parte governativa ha condotto ad una parcellizzazione delle attività di ricerca, prive di vincoli tematici e scollegate tra loro, con dispersione delle già limitate risorse con risultati di scarso rilievo.

Appare necessario un radicale cambiamento nella programmazione dell'attività di ricerca per renderla coerente con le strategie di politica industriale perseguite, lasciando al Governo la definizione dei vincoli tematici finanziabili con risorse pubbliche. Il piano nazionale per l'innovazione dovrebbe contenere solo gli elementi essenziali a promuovere una "innovazione sostenibile" sia verso l'offerta interna, sia verso la domanda e competizione globale, nell'ambito del quale siano trovati gli equilibri tra ricerca di base e applicata, realizzata nell'armonia tra le varie materie di ricerca e le loro priorità.

L'accentramento governativo della indicazione delle linee prioritarie di ricerca andrebbe bilanciato con il decentramento dell'attività operativa, concentrata nei sistemi territoriali formati dalle Università, dai centri di ricerca e dalle imprese, in coerenza con le linee programmatiche del piano nazionale.

L'integrazione della R&S con il sistema produttivo può trovare la sua realizzazione sia in Enti già operativi a livello centrale, sia tramite organi decentrati, come l'Istituto Italiano di Tecnologia o il Cluster Fabbrica Intelligente. Essi potrebbero rappresentare l'interfaccia fra il mondo della ricerca ed il sistema delle imprese tramite i centri di ricerca ed i laboratori tecnologici già distribuiti sul territorio e congiunti, da un lato, con le Università e, d'altro lato, con le imprese, nonché il sistema può essere lo strumento per lo scambio di competenze e best practices e per la promozione di start up nelle quali le aziende partner possano essere coinvolte con un ruolo di tutor.

Ove si concedesse alle Università ed ai centri di ricerca una compartecipazione ai vantaggi ottenuti dall'impresa per effetto delle attività di ricerca (royalty sui brevetti et similia), si realizzerebbe un circolo virtuoso non solo in termini di risorse pubbliche disponibili, che verrebbero ricostituite, ma

anche di organizzazione e gestione delle Università e di attrazione degli studenti, con bonus per i docenti impegnati nella ricerca e borse di studio. I costi potrebbero essere parzialmente recuperabili fiscalmente dall'impresa con il meccanismo della cd. Patent box.

Il modello dovrebbe essere applicato non solo per la ricerca tecnologica, ma anche per la ricerca sulla creazione di nuove forme di divulgazione della cultura umanistica e di nuovi sistemi di gestione e fruizione del patrimonio culturale, artistico, storico e paesaggistico che costituisce la ricchezza del nostro Paese.

L'evoluzione tecnologica impone la diffusione di un approccio culturale che renda attuali i principi di tutela della persona, della sua dignità e unicità, di tutela dell'ambiente e di quanto la storia ci ha lasciato.

Esso deve essere accompagnato dalla creazione di un modello di gestione e fruizione dei beni culturali, non più incentrato sulla sola conservazione, che consenta di sfruttare in termini economici e sociali l'abbondante "materia prima" presente in Italia, rilanciando anche il turismo, settore il quale probabilmente subirà più a lungo gli effetti dell'emergenza sanitaria.

**ALLEGATI**

# IL MANIFESTO FONDATIVO

## PER LA COSTRUZIONE DI UN SOGGETTO POLITICO “NUOVO” D’ISPIRAZIONE CRISTIANA E POPOLARE

### Preambolo

Quello che segue è un Manifesto, e non (ancora) un Programma Politico. Esso mira a definire l’orizzonte entro il quale il nuovo soggetto politico intende muoversi per giungere ad articolare le “*policies*” e per chiarire il suo modo di agire.

### 1. La nostra è una stagione straordinaria

Le condizioni dell’Italia richiedono **interventi straordinari**, nei metodi e nei contenuti.

Le gravi difficoltà sociali, economiche e morali del nostro Paese, analoghe a quelle dei paesi del mondo occidentale, confermano quanto l’opzione riformista sia inadeguata, giacché il nostro tempo è connotato da fenomeni di portata epocale quali quelli della nuova globalizzazione, della quarta rivoluzione industriale, dell’aumento sistemico delle diseguaglianze sociali, degli straordinari flussi migratori, delle questioni ambientali e climatiche, della caduta di valori etici, nelle sfere sia del privato sia del pubblico. Le passioni ideali della solidarietà e della tensione civica sono sostituite da egoismi sociali e dall’individualismo libertario. Non basta allora “**ri-formare**”, occorre piuttosto “**tras-formare**”.

La **Politica** deve tornare a svolgere un ruolo fondamentale per la rigenerazione della vita pubblica, avanzando un nuovo **modello di sviluppo** inclusivo e solidale che, anche in riferimento alle prospettive indicate dall’**Agenda 2030** delle Nazioni Unite con i suoi 17 obiettivi di sviluppo, sia in grado di sconfiggere le povertà e risolvere la complessa equazione che tiene insieme impresa, produzione, lavoro, consumi.

Il lavoro per tutti, da considerare quale primo obiettivo politico; il sistema produttivo da rilanciare, anzitutto nel Mezzogiorno; le Istituzioni, lo Stato e i partiti da riformare; la famiglia e la generazione e l’educazione dei figli da sostenere; il sistema formativo e la Scuola da rianimare, all’interno di una più generale risposta alla grave condizione giovanile; lo sviluppo equilibrato e sostenibile e la lotta al degrado ambientale sollevano condivise attese, ma al tempo stesso, costituiscono motivi di un intervento pubblico generoso.

Questi obiettivi trovano fondamento nel riconoscimento della **Persona**, della sua dignità in tutti gli stadi della vita, dal momento del concepimento fino alla sua conclusione naturale, e della famiglia che resta il primo insostituibile nucleo umano e sociale.

Le relazioni internazionali, soprattutto quelle dell’Europa e del Mediterraneo, cambiano e portano nuove trepidazioni per il mantenimento della **Pace**, messa a repentaglio dall’indebolimento degli organismi sovranazionali e dall’inaccettabile corsa agli armamenti.

Di fronte a tutti questi problemi, fortemente debilitato appare l’insieme del **sistema politico ed istituzionale**. Inevitabili le conseguenze sul **funzionamento della cosa pubblica**, centrale e locale, a partire

dalla **Giustizia** e dall'apparato burocratico. Crescente è l'**insoddisfazione da parte dei cittadini sempre più estraniati e distanti**, persino dalle urne. Si deve rispondere a queste insoddisfazioni e ridare speranza alla nostra gente. Il centralismo statalista non nuoce solo alla società civile, ma anche al principio dell'autogoverno responsabile dei territori.

Riteniamo che oggi vi siano le condizioni per dare vita ad una **nuova forza popolare** aperta a credenti e a non credenti attorno ad un **progetto politico di rinascita** del Paese e dell'Europa. Tale progetto dovrà emergere ed essere precisato tramite il confronto democratico ed il dialogo tra tutte le persone e le forze che si ispirano ai medesimi principi qui sotto enunciati, superando le divisioni ed i personalismi del passato.

## **2. Necessità di ripartire da un "pensiero forte"**

Ha scritto Montesquieu: "**La corruzione dei governi comincia sempre dalla corruzione dei principi**". I **principi** sono indispensabili perché indicano la direzione verso cui andare per realizzare il "bene comune", inteso come il bene di tutti gli uomini e di tutto l'uomo

Il nuovo soggetto politico contribuirà alla riscoperta di un "**pensiero forte**" nel riferimento ai principi della **Costituzione, del Pensiero sociale della Chiesa** e delle varie dichiarazioni sui **Diritti dell'uomo**.

Molti dei problemi italiani sono dovuti a un **sistema bipolare** che ha provocato divisioni e divaricazioni nella società, senza assicurare la governabilità, e ha reso più difficile il rapporto degli eletti con i loro elettori e con i territori di riferimento.

C'è dunque da definire un **sistema elettorale sostanzialmente proporzionale – con le dovute soglie** – capace di ridare viva voce e piena rappresentatività a tutti i settori vitali della società, valorizzando il ruolo del Parlamento e degli organi elettivi ad ogni livello, nel quadro di una forte affermazione della democrazia rappresentativa e partecipata.

Ci ispiriamo al modello di democrazia liberale basato su **partecipazione, rappresentatività, equilibrio, volontà di inclusione, realismo, ragionevolezza e concretezza**.

## **3. Gli interventi necessari**

### **Ecco le nostre proposte:**

3.1) Contrastare quelle forme della politica (populista o sovranista) che umiliano i corpi intermedi della società, privati della capacità di proposta e di indirizzo. Ciò implica il passaggio verso un modello di ordine sociale fondato su **Stato, Mercato, Comunità**, in cui i corpi intermedi siano valorizzati per le loro proprie specificità.

3.2) Favorire il recupero delle **energie vitali della società civile**, molte delle quali sono promosse e consolidate dall'esperienza cristiana. Somma di intelligenze, di organismi, di capacità e di punti di vista, devono essere coinvolte il più possibile nei processi di partecipazione da cui scaturiscono idee, progetti e risultati migliori. Deve essere valorizzata e sostenuta quella **rete fatta di partecipazione generosa, spontanea e benefica** che, parte del più generale volontariato civile, si occupa delle disuguaglianze, dell'aiuto agli ultimi, ma anche della dimensione spirituale e culturale per rispondere alla necessità di

curare le relazioni di chi è solo e abbandonato, molto spesso nell'assoluto disinteresse o in sostituzione del pubblico intervento.

Ciò significa anche **ripensare il ruolo e l'organizzazione dello Stato**, in particolare per quanto riguarda la piena attuazione del Titolo V della Costituzione sul sistema delle Autonomie locali e un riconoscimento delle funzioni proprie del Comune, della Provincia o Città Metropolitana e della Regione.

**La presenza dello Stato** deve tornare ad essere finalmente orientata verso una **funzione di garanzia e di servizio** per il cittadino, le famiglie e le organizzazioni intermedie. E' necessario, così, partire per prima cosa dal ripensare la Pubblica amministrazione mettendola al servizio delle persone e della Legge, e non il contrario, e correggere tutte le distorsioni che impediscono al cittadino di uscire da una posizione di subalternità.

3.3) La **famiglia** – da considerarsi come una risorsa oltre che un bene in sé da tutelare – deve vedere riconosciuta la propria essenza e funzione, perché in essa prende forma la vita umana. In essa si articolano le più dirette relazioni interpersonali, si crescono e si formano i figli che un uomo e una donna decidono liberamente di concepire come atto di amore e di fiducia verso il loro futuro e quello dell'intera società. La famiglia è spesso l'ambito in cui si vive anche la conclusione della propria vita e ad essa ci si affida perché possa essere la più naturale e dignitosa possibile. La sollecitudine pubblica verso la famiglia deve diventare, allora, un insieme di impegni che riguardano la valorizzazione della Persona e della coesione sociale, oltre che portare un sostegno all'economia generale.

Nel "**deserto**" della **natalità** cui assistiamo, devono essere consentiti il diritto reale alla procreazione, il sostegno lungo l'intero processo educativo dei figli e la funzione di primo presidio di cura delle disabilità e dei tanti disagi fisici e di relazione affrontati, spesso, senza poter contare su aiuti sostanziali. Aiuti sostanziali che, nello spirito dell'art.1 della legge 194, dovrebbero servire a scoraggiare l'aborto e favorire il diritto alla maternità e alla paternità.

3.4) La crisi del sistema economico capitalistico e l'influsso della cosiddetta finanziarizzazione sollecitano a cogliere le trasformazioni in atto e a promuovere nuove politiche industriali, sostenendo i processi di innovazione ed internazionalizzazione in particolare delle PMI, dell'artigianato, dell'agricoltura, dell'agroalimentare e del turismo, e a dirigerci verso **un'economia civile di mercato**, disegnata dagli art. 41, 42 e 46 della nostra Costituzione, finalizzata alla prosperità inclusiva, cioè non solo a vantaggio di pochi. Solo la costruzione di **società "generative"** può consentire a ciascuno di raggiungere la propria realizzazione. In esse, infatti, non si umilia quanti sono in difficoltà con provvedimenti di **paternalismo di Stato** e/o di **conservatorismo compassionevole**. Si tratta, invece, di attuare politiche che tutelino, in modo congiunto, la persona, la società, la natura, come proclama con vigore la **Laudato Si**.

Tutelare la natura significa avviare una **transizione ecologica**, tecnicamente e finanziariamente possibile, unica prospettiva di sviluppo e di competitività in grado di affermarsi in un'economia in via di ristrutturazione con la "circolarità" e la sostenibilità ambientale delle opere pubbliche, come quelle civili. Si

osserva che la prima vera grande opera pubblica da realizzare è il mantenimento continuo di tutte quelle pubbliche.

Da aggiungere il grande potenziale di occasioni di lavoro, ancora non valorizzato appieno, rappresentato dall'immenso campo dei beni culturali.

3.5) La **tutela della Persona** e della società si concretizza anche nell'adozione di una politica volta alla **piena occupazione**, con misure volte alla riduzione del costo del lavoro, a favorire il nesso tra remunerazioni e produttività, a rilanciare un piano di investimenti per lo sviluppo dei settori strategici – in grado di assicurare e sostenere le condizioni per la ricchezza di senso della vita di ciascuno, e con il superamento delle attuali **scandalose diseguaglianze** sia sociali, sia territoriali tra Nord e Sud.

3.6) La riforma del welfare, da lasciare in ogni caso universalista, deve passare dal modello di welfare state al modello del "welfare di comunità", grazie al quale è **l'intera società, non solo lo Stato, a farsi carico del benessere** di coloro che in essa vivono, con l'apporto degli enti pubblici, delle imprese e della società civile organizzata attorno alla famiglia. Si tratta dunque di dare ali al principio di sussidiarietà circolare (cfr. l'articolo 118 della Carta Costituzionale).

3.7) L'urgenza di avviare la **rigenerazione** del comparto Scuola – Università è sotto gli occhi di tutti. Non basta parlare di riqualificazione e/o di riforme di Scuola e Università. E' l'impianto culturale che va mutato: Scuola e Università devono tornare ad essere luoghi di educazione morale e civica e non solamente di istruzione e/o formazione. Ce lo chiede lo stesso mondo del lavoro che dà oggi alle cosiddette "soft skills" (integrità morale, reputazione, capacità relazionali, di risoluzione dei problemi, resilienza, ecc.) un'importanza almeno pari, se non superiore a quella alle nozioni acquisite. L'obiettivo è quello di giungere ad un "**patto educativo**" per aprire orizzonti nuovi alla nostra società.

Una particolare attenzione deve essere portata alla **libertà di educazione** e all'insegnamento scolastico assicurato dalle scuole paritarie, ovviamente garantiti nel quadro nazionale fissato in materia dallo Stato. Anche il sistema educativo dev'essere completamente ripensato dando spazio e favorendo la partecipazione delle realtà sociali, tra queste preminente quella delle famiglie. Il "patto educativo" di cui sopra deve partire dal coinvolgimento, più ampio di come sia stato assicurato formalmente finora, di quanti non debbono restare estranei alla formazione e alla crescita di bambini, ragazzi e giovani. Possono, invece, portare un contributo fondamentale per assicurare una "unità d'intenti" necessaria a garantire un sostegno concreto e continuo ai processi formativi dei nostri figli.

3.8) La **corruzione** non è mai stata contrastata adeguatamente. Questo gravissimo fenomeno, favorito purtroppo da un diffuso mal costume di base, ripropone la presenza e il peso di organizzazioni malavitose da combattere con decisione. Così come deve essere contrastata la presenza di **gruppi di pressione** più o meno occulti in grado di condizionare la vita dei partiti, la gestione pubblica e, persino, la più generale amministrazione giudiziaria. Al fine di contrastare l'indebita pressione esercitate dalle "lobbies" sulle

procedure di assunzione delle decisioni pubbliche e perché queste siano assunte per il conseguimento dell'interesse generale, si darà corso ad una riforma dei regolamenti parlamentari volta ad invertire il ruolo delle istituzioni e degli interessi. Le istituzioni chiameranno nella sede della formazione delle decisioni gli interessi rappresentativi (senza appesantimento della speditezza delle decisioni). Si otterrà così il risultato dell'imputazione alle forze parlamentari della decisione assunta, sulla quale si potrà esercitare il controllo da parte del corpo elettorale. La corte Costituzionale eserciterà il suo sindacato sul rispetto della procedura di chiamata degli interessi rappresentativi nella sede di formazione della legge. Si porrà mano, finalmente ad una legge sulla rappresentanza dei corpi intermedi.

3.9) **L'evasione e l'elusione fiscale** hanno raggiunto oramai livelli insopportabili e limitano le possibilità di alleviare il grave peso gravante su imprese, famiglia e ceti medio e di investire in innovazione e formazione. **Il carico fiscale** deve basarsi su di un adeguato criterio di progressione in grado di garantire l'equità, come richiesto dalla totalità delle principali categorie economiche e sociali. In ogni caso, si deve costituzionalizzare il divieto di ricorso ad ogni tipo di condono, generatore principale della corruzione diffusa nel Paese.

3.10) Gli accordi commerciali e nelle regole della concorrenza, come in quelle degli appalti, devono andare oltre l'idolatria del **prezzo minimo** come unico criterio. La qualità di una regola economica è riconosciuta, infatti, non solo per la sua capacità di aumentare il benessere del consumatore, ma anche nel promuovere la **dignità del lavoro, la tutela della salute, la salvaguardia dell'ambiente**.

3.11) L'impegno per una politica estera **pro-Europa** deve essere volto ad una **modifica di non pochi dei punti qualificanti i Trattati**, quali l'inserimento della piena occupazione tra gli obiettivi della BCE, il rafforzamento degli strumenti per far fronte agli squilibri intra-Unione, l'allargamento dei poteri decisionali e di controllo del Parlamento Europeo in materia di politica economica e fiscale e di PESC). Si tratta, infatti, di realizzare condizioni effettive di equità tra tutti i paesi e i popoli dell'Unione. Pensiamo all'**Europa come avrebbe dovuto essere**: libera, aperta, lungimirante, coraggiosa e coesa. Un'Europa dei valori e dei diritti, nella quale è fondamentale essere più presenti, più credibili e più autorevoli. L'Europa deve avere il coraggio di avviare anche politiche comuni ed unitarie in materia fiscale e della difesa. Deve altresì farsi carico del macro fenomeno delle immigrazioni in maniera continua e strategica, anche riprendendo e rafforzando quelle politiche di cooperazione allo sviluppo nelle aree dei paesi emergenti abbandonate nei decenni scorsi. Non possono essere i singoli paesi europei, o gli scontri tra i paesi, a risolvere un problema tanto enorme. La doverosa accoglienza deve tenere conto delle possibilità dello stato di arrivo, deve essere partecipata da tutte le nazioni europee e seguita da idonee politiche d'integrazione, assicurando il coinvolgimento dell'intera Europa.

3.12) A livello globale, la nuova forza politica dovrà agire per costruire autentiche istituzioni di pace e rivedere gli Statuti delle grandi istituzioni internazionali alla luce del principio del **governo dei molti** e sulla base del concetto che è **"lo sviluppo il nuovo nome della pace"**, nella luce di un universalismo affrancato

dagli egoismi dei più forti e diretto a raggiungere un progressivo disarmo di tutti gli armamenti, a partire da quelli nucleari. In questo senso riteniamo che: la tratta degli esseri umani debba essere dichiarata crimine contro l'umanità; debba essere rinegoziato l'accordo TRIPS il quale sta determinando una **concentrazione della conoscenza**, come mai visto nel passato, causa prima della concentrazione di redditi e di ricchezza; sia necessario operare affinché la scienza e la tecnologia, oltre ad essere sempre più condivise, siano sempre più finalizzate alla crescita di tutti gli esseri umani; occorre dichiarare illegali i contratti di "*land grabbing*" (accaparramento delle terre), vera e propria pratica di neocolonialismo.

3.13) Questo **progetto "neoumanista"** d'ispirazione cristiana deve accogliere la dimensione della trascendenza, orizzontale e verticale. Si tratta, nella stagione attuale di accelerata **digitalizzazione**, di rispondere alla grande **sfida di natura antropologica ed etica rappresentata dalla tesi del superamento della dimensione umana**. Si promette di giungere alla creazione di "macchine" dotate, oltre che di intelligenza artificiale, anche di coscienza artificiale. Per quanto si apprezza e si sostiene il progresso scientifico e tecnologico e l'avanzamento dell'high-tech, non si può abdicare alla piena umanità dell'uomo, al rispetto della Persona, del suo ruolo e della sua funzione nella società. Il progresso scientifico e tecnologico non può sostituire l'orizzonte della trascendenza ed essere concepito in alternativa alle le esigenze di una **crescita culturale ed intellettuale d'impronta umanistica**, oltre che alla complessità di sentimenti e di sensibilità destinate a dare un senso alla vita di tutte le donne e di tutti gli uomini.

#### **4 Estendere le libertà, rafforzare la democrazia, promuovere la solidarietà**

Con la **concordia** anche le piccole cose crescono. Riteniamo che il nostro bene e la nostra felicità dipendano non solo dai beni di giustizia, ma pure da quelli di "**gratuità**". La grande scarsità di cui oggi soffre la nostra società è proprio quella di questo tipo di beni, assieme a quelli di partecipazione e coinvolgimento sulla base dello **spirito di servizio e del disinteresse personale**.

La politica rinuncia al proprio ruolo primario, quello di perseguire il bene comune della famiglia umana e scade al livello dello sterile calcolo di interessi contrapposti, se non prende atto di quella scarsità e non provvede a porvi rimedi.

Sovranismi e populismi sono risposte alla paura, non ai problemi che, anzi, alla fine, per esperienza storica, degradano in conflitti armati.

Per questo, siamo **aperti** a chi desidera **estendere le libertà e rafforzare la democrazia** e intende ritrovarsi attorno ai **principi morali e solidali** su cui si basa ogni convivenza civile e si salvaguardano la dignità della Persona, il ruolo della Famiglia, la Giustizia sociale.

Vogliamo, **Insieme**, portare una **voce nuova nella politica italiana ed europea ricercando il massimo della convergenza** e della **condivisione** intorno a progetti realmente in grado di rispondere alle necessità ed alle attese del mondo di oggi.

## PNRR. LETTURE CRITICHE

# INSIEME

Dipartimento Europa ed Eurozona.

Questioni economiche e programmi straordinari

Scheda n. 3 – 21 gennaio 2021

## L'UNIONE EUROPEA E I PIANI NAZIONALI PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA.

### UN ITER A TAPPE, TRABALLANTE E FUMOSO

di

Daniele Ciravegna

#### **1. – *Next Generation European Union* (NGEU).**

Fin dal periodo iniziale della pandemia COVID-19, l'Unione Europea ha preso provvedimenti per fronteggiare la crisi sanitaria ed economico-sociale e ha messo in atto misure immediate per mobilitare il bilancio dell'UE e consentire la massima flessibilità nell'applicazione delle norme in materia di bilancio e di aiuti di Stato. Il 19 aprile 2020 l'Eurogruppo ha proposto un pacchetto di sostegno di emergenza del valore di **540 miliardi** di euro per tre reti di sicurezza, a favore dei lavoratori, delle imprese e degli stati membri; il 21 aprile il Presidente del Consiglio Europeo, Charles Michel, e la Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, hanno sollevato il punto che la ripresa avrebbe richiesto un grande sforzo congiunto a livello europeo e il 27 maggio la Commissione Europea ha presentato la proposta di un piano per la ripresa dell'Europa dalle conseguenze della pandemia da COVID-19, denominato *Next Generation European Union*<sup>6</sup> dotato di una capacità finanziaria di **750 miliardi** di euro (a prezzi 2018, ripartita in 390 miliardi in termini di sovvenzioni e in 360 miliardi in termini di prestiti a favore di tutti gli stati) da finanziare per 672,5 miliardi (312,5 per sovvenzioni e 360 per prestiti) con il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*)** (capitali raccolti nei mercati finanziari, con un periodo di restituzione fino al 2058) e, per il resto delle sovvenzioni (77,5 miliardi), attingendo a sei

---

<sup>6</sup> Talvolta si sente parlare di *recovery plan*, che fu introdotto come nome comune, poi definito ufficialmente col nome proprio di *Next Generation European Union*. Analogamente, si usò inizialmente il nome comune *recovery fund* per indicare un fondo, colonna portante del NGEU – da creare con la raccolta di capitali da parte dell'UE nei mercati finanziari – ma successivamente esso è stato definito col nome proprio di *Recovery and Resilience Facility*.

programmi già operativi<sup>7</sup>. La ripartizione fra gli stati dei 750 miliardi avverrebbe, per il 70% (impegno di spesa 2021-2022), con riferimento ai parametri dell'inverso del PIL pro capite, della quota di popolazione e dei tassi di disoccupazione nel 2015-2019; per il restante 30% (impegno di spesa 2023), ai predetti primi due parametri più il calo del PIL reale nel 2020 e il calo complessivo del PIL reale nel periodo 2020-2021.

Il 21 luglio il Consiglio Europeo ha definito un pacchetto articolato di **1824,4 miliardi** di euro che combina i **750 miliardi del NGEU** con **1074,4 miliardi attinti al Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** per il periodo 2021-2027, mentre il NGEU ha una prospettiva di spesa per il periodo 2021-2023. Tenendo conto dei 540 miliardi già stanziati nella primavera scorsa, il pacchetto globale per la ripresa e resilienza dell'UE ammonta a **2364,4 miliardi** di euro.

La Tabella 1 mette in evidenza come l'impegno di breve periodo (NGEU) sia incentrato sul settore della Coesione, resilienza e valori; settore prevalente (ma con un'incidenza più bassa) anche per il QFP, programma di medio periodo, che dà significativo spazio anche a diversi altri settori.

TABELLA 1 (valori in miliardi di euro)

| <u>Settori</u>                                     | <u>NGEU</u>  | <u>QFP</u>    | <u>TOTALE</u> |
|--|--------------|---------------|---------------|
| Mercato unico, innovazioni e agenda digitale       | 10,6         | 132,8         | 143,4         |
| Risorse naturali e ambiente                        | 17,5         | 356,4         | 373,9         |
| Sicurezza e difesa                                 | –            | 13,2          | 13,2          |
| Coesione, resilienza e valori (compresa la salute) | 721,9        | 377,8         | 1099,7        |
| P. A. europea                                      | –            | 73,1          | 73,1          |
| Vicinato e Resto del mondo                         | –            | 98,4          | 98,4          |
| Migrazione e gestione frontiere                    | –            | 22,7          | 22,7          |
| <b>TOTALE</b>                                      | <b>750,0</b> | <b>1074,4</b> | <b>1824,4</b> |

La forte crescita delle risorse messe sul tavolo della ripresa e resilienza dell'UE sarà finanziata, per quanto riguarda il **NGEU**, con il ricorso al mercato finanziario e, per creare le condizioni che facilitino quest'operazione – di per sé non proibitiva, dato l'elevato *rating creditizio* dell'UE – il massimale delle risorse proprie dell'UE sarà temporaneamente innalzato al 2% del reddito nazionale lordo dell'UE. Per quanto riguarda il **Bilancio settennale dell'UE**, è allo studio una serie di azioni per aumentare le risorse proprie; precisamente introdurre<sup>8</sup>: 1) un contributo a carico dei **rifiuti**

<sup>7</sup> Horizon Europa, InvestEU, Just Transition Fund, ReactEU, RescEU, Rural Development.

<sup>8</sup> Le prime tre misure appartengono al campo proprio del *Green Deal Europeo*; le altre due ripropongono interventi fiscali su comparti da parecchio tempo nel mirino della Commissione Europea, non solo quali campi da cui

**plastici di plastica non riciclati; 2) un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera; 3) risorsa basata sul sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra; 4) un prelievo fiscale sul digitale; 5) imposta sulle transazioni finanziarie.**

Per concorrere all'assegnazione di sovvenzioni o di prestiti, gli stati membri dovranno preparare **Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)**, in cui dovranno definire il loro programma di riforme e investimenti per il periodo 2021-2023, affiancati dai **Programmi Nazionali di Riforma (PNR)**, richiesti congiuntamente dall'articolato processo di sorveglianza multilaterale delle politiche economiche dei singoli stati membri e dei loro conti pubblici (conosciuto come *Semestre Europeo*).

I piani saranno esaminati dalla Commissione Europea e riesaminati e adattati, ove necessario, nel 2022, per tenere conto della ripartizione definitiva dei fondi per il 2023. Il termine per la presentazione dei piani è il 30 aprile 2021; gli stati membri erano tuttavia incoraggiati a presentare i loro progetti preliminari a partire dal 15 ottobre 2020.

La Commissione Europea valuterà i piani in parola alla luce di una serie di criteri, fra i quali particolare rilevanza avranno:

- i quattro **Principi guida della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile per il 2021: sostenibilità ambientale, crescita della produttività, equità, stabilità macroeconomica;**
- la **coerenza con le raccomandazioni specifiche per ogni paese** date dal Consiglio Europeo (per i cicli 2019 e 2020);
- il contributo effettivo alla **transizione verde, allo sviluppo dell'economia circolare e alla trasformazione digitale;**
- il rafforzamento del **potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica** dello Stato membro;
- l'inclusione, nei progetti d'investimento e nelle riforme, dei seguenti **obiettivi operativi (piani faro):**

*1) utilizzare più energia pulita (Power up):* utilizzare prontamente tecnologie pulite adeguate alle esigenze future e accelerare lo sviluppo e l'uso delle energie rinnovabili;

*2) rinnovare (Renovate):* migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati;

*3) ricaricare e rifornire (Recharge and Refuel):* promuovere tecnologie pulite per accelerare l'uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti, stazioni di ricarica e rifornimento ed estensione dei trasporti pubblici;

*4) collegare (Connect):* estendere i servizi veloci a banda larga a tutte le regioni e a tutte le famiglie;

*5) modernizzare (Modernise):* digitalizzare la P. A. e i servizi pubblici, compresi i sistemi giudiziari trarre risorse finanziarie, ma anche e soprattutto quali campi cui dare particolare attenzione sul piano regolamentare.

e sanitari;

6) *espandere (Scale-up)*: aumentare le capacità di *cloud* industriale europeo di dati e lo sviluppo dei processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili;

7) *riqualificare e migliorare le competenze (Reskill and Upskill)*: adattare i sistemi d'istruzione per promuovere le competenze digitale e la formazione scolastica e professionale per tutte le età.

La valutazione fatta dalla Commissione Europea dovrà essere approvata dal Consiglio Europeo, a maggioranza qualificata.

## 2. – Discorso sullo Stato dell'Unione Europea (2020).

Il motore che ha portato all'approvazione degli atti suddetti sta nella Commissione Europea e in particolare nella sua attuale Presidente. Vediamone quindi i presupposti teorici, che possiamo desumere dal Primo Discorso sullo Stato dell'Unione Europea pronunciato il 16 settembre 2020 dalla Presidente Ursula von der Leyen, nella sessione plenaria del Parlamento Europeo e che ha il seguente *incipit*: “**Costruiamo il mondo in cui vogliamo vivere: un'unione vitale in un mondo fragile**”. Ciò vuol dire introdurre cambiamenti dettati da progettualità e non da eventi esogeni, come una calamità o da reazioni o difese da azioni altrui. Siamo in presenza di un documento di elevato profilo e profondità di elaborazione che non potevamo attenderci dal suo predecessore, Jean-Claude Juncker, e che anche gli altri suoi predecessori non ci hanno lasciato, a parte Jacques Delors (1985-1995), con il suo “Libro Bianco” del 1993.

Tralasciando la parte del discorso relativa a questioni altrettanto importanti – quali la spinta per un'Europa più forte nel mondo, basata sul multilateralismo e sul disarmo e incentrata su nuove strategie per dare slancio alla democrazia europea nonché su un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo – il primo obiettivo evidenziato non può essere che il **risollevarsi tutti insieme dalla pandemia**, gestendo questa con grande prudenza, responsabilità e unità, e **assistendo chi ha più bisogno**. Ciò è la premessa per creare un'**economia dal volto umano**, un'economia sociale di mercato che sia vocata alla **resilienza**, in quanto protegge dai grandi rischi della vita (malattie, disoccupazione, rovesci di fortuna, povertà), garantisce **stabilità** e consente di assorbire meglio gli urti interni o di origine estera, crea **opportunità** e **prosperità**, promuovendo **innovazione** e **sviluppo**.

Si deve quindi, *in primis*, costruire un'Unione Europea della sanità più forte e, allo stesso tempo, impegnarsi a creare uno strumento per la protezione dei lavoratori e delle imprese dagli *choc* esterni: un notevole esempio di solidarietà europea, basato sulla **dignità del lavoro**, che è una declinazione della **dignità della persona**.

Il programma dell'UE denominato **SURE** (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an*

*Emergency*) ha contribuito a salvare milioni di posti di lavoro, a evitare la creazione di disoccupazione di massa, a dare respiro alle famiglie, a tutelare i redditi e a proteggere le imprese di tutti i paesi dell'UE. Con lo stesso scopo si sono resi più flessibili i fondi europei e le norme sugli aiuti di Stato.

Per la dignità del lavoro è indispensabile la creazione anche di un **quadro europeo per il salario minimo degno di ogni lavoratore/lavoratrice**, che permette di combattere anche la concorrenza sleale nel mercato unico europeo, premessa indispensabile perché possano svilupparsi le opportunità proprie del mercato unico incentrato sulle **quattro libertà fondamentali**: libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi, dei capitali.

(Manca, a mio avviso, il richiamo all'altrettanto importante – peraltro ben diffuso nel contesto economico della Germania, ma da espandere in tutta l'Unione – della **partecipazione dei lavoratori alla gestione strategica e ordinaria dell'impresa ovvero alla proprietà dell'impresa da parte dei lavoratori**).

La “costruzione di un mondo in cui vogliamo vivere” richiede un'accelerazione dell'attenzione e degli interventi riguardanti il **futuro del nostro pianeta**. Il *Green Deal Europeo* traccia la strada per compiere una trasformazione epocale che permetta al nostro continente, prima, entro il 2030, di portare al 55% l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e, poi, di essere il primo, prima del 2050, a impatto climatico zero. Avendo questa prospettiva, il 37% delle risorse del NGEU e del QFP dovrebbe essere destinato direttamente agli obiettivi del *Green Deal Europeo*, con particolare attenzione ai *progetti faro* europei aventi maggiore impatto: idrogeno, ristrutturazioni edilizie per trasformare il settore edile, da fonte di emissioni, a pozzo di assorbimento delle stesse.

NGEU deve essere questo: “plasmare il mondo in cui vogliamo vivere” e, in questo mondo, altra protagonista sarà l'**innovazione e trasformazione digitale**.

L'Europa deve guidare il processo di digitalizzazione, altrimenti sarà costretta a seguire la strada tracciata da altri, che fisseranno gli standard per noi. Per far ciò dobbiamo concentrarci su tre campi: **dati, tecnologia** (in particolare, l'intelligenza artificiale, impostata su un insieme di regole che metta al centro le persone e che permetta di avere un'identità digitale europea sicura) e **infrastrutture digitali** che permettano la sovranità digitale dell'Europa. Per questo, si dovrebbe investire almeno il 20% del NGEU nel digitale.

### **3. – Linee guida europee (roadmap) per la ripresa economica e sociale.**

Alla luce dei principi evidenziati dalla Presidente von der Leyen (vedi *supra*, § 2) e dei criteri per la valutazione dei PNRR e dei PNR nazionali (vedi *supra*, § 1), la Commissione Europea e il Consiglio Europeo hanno impostato le “**Linee guida per la ripresa economica e sociale**” nella

direzione di costruire un'Europa che sia **sostenibile** e **resiliente**, basata sulla **solidarietà**, sulla **coesione** e sulla **convergenza**, impostata in modo da essere **agile** e **flessibile**, cioè adattabile all'evoluzione delle condizioni nel tempo, e tale da essere **inclusiva** e **cogestita** da tutti i soggetti interessati (stati, regioni, società economica, società civile, parti sociali e altri *stakeholder*), nel rispetto del principio di **sussidiarietà** e dei **valori e diritti fondamentali** sui quali l'Unione Europea è stata costruita e che la stessa vuole continuare ad avere.

Questa costruzione deve avere tre pilastri portanti:

- 1) il sostegno della ripresa degli stati membri accompagnata dalle riforme necessarie per la resilienza della ripresa, specie con riferimento alla giusta transizione richiesta ai fini del *Green Deal Europeo*;
- 2) il sostegno degli investimenti privati strategici per un'economia più pulita, digitale e resiliente per il futuro (ristrutturazioni immobiliari e infrastrutturali; energie rinnovabili, in particolare eolica, fotovoltaica e a idrogeno; trasporti e logistica più puliti, riconversione professionale);
- 3) il pilastro europeo dei diritti: trarre insegnamento dalla forte crisi sanitaria e sociale in atto in modo da essere attrezzati per il futuro; quindi nuovi programmi per la salute, la protezione civile, la politica retributiva trasparente del lavoro (salario minimo universale e pari opportunità).

#### **4. – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia (13 ottobre 2020).**

I pilastri riportati nel § 3 – assieme ai quattro **Principi guida**, ai sette **Progetti faro** e alle quattro **Raccomandazioni** per il 2020 rivolte al nostro paese dal Consiglio Europeo – hanno costituito la base delle **Linee Guida per la Definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, approvate il 9 settembre 2020 dal Dipartimento Interministeriale per gli Affari Europei e il 13 ottobre dal Senato e dalla Camera dei Deputati.

I “principi guida” e i “piani faro” sono validi per tutti i paesi (vedi *supra*, § 1); le **raccomandazioni** sono invece specifiche per ogni paese e, per il nostro, sono state, per il 2020:

- 1) rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali; (*sic*) quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio a medio termine prudenti e assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti;
- 2) fornire redditi sostitutivi e un accesso adeguato al sistema di protezione sociale; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione;

3) garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale; anticipare i progetti d'investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica, concentrare gli investimenti sulla transizione verde e la trasformazione digitale;

4) migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Tutto ciò premesso, vediamo le linee guida strategiche del PNRR italiano. Esse sono le seguenti.

- **Modernizzare il Paese** significa, innanzitutto, disporre di una P. A. efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, efficace nei servizi che eroga. Significa, inoltre, creare un ambiente favorevole all'innovazione, promuovere la ricerca e utilizzare al meglio le tecnologie disponibili per incrementare la produttività dell'economia e la qualità della vita.

- **Transizione ecologica**, che dovrà essere la base del nuovo modello di sviluppo su scala globale. In primo luogo, occorre ridurre drasticamente le emissioni di gas clima-alteranti, in linea con gli obiettivi del *Green Deal Europeo*. In secondo luogo, sarà necessario migliorare l'efficienza energetica delle filiere produttive, degli insediamenti civili e degli edifici pubblici e la qualità dell'aria dei centri urbani e delle acque interne e marine. (Segue una dettagliata elencazione delle cose virtuose da fare, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta – compresa anche la tutela del patrimonio artistico, culturale e naturale – e, allo stesso tempo, promuoverne la fruizione, consolidandone le potenzialità e la capacità di attivazione di flussi turistici).

- **Inclusione sociale e territoriale**, che vuol dire ridurre le disuguaglianze, i divari e la povertà che impediscono a tutti i cittadini di partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale e di godere di un tenore di vita e di un benessere considerati accettabili. A tal fine è necessario garantire un livello più uniforme di accesso all'istruzione e alla cultura, con particolare riferimento alla conoscenza degli strumenti digitali. La realizzazione della parità di genere richiede d'intervenire sulle molteplici dimensioni della discriminazione in essere nei confronti delle donne per quanto riguarda il lavoro, la retribuzione, l'accesso alle risorse finanziarie, il lavoro domestico, il lavoro di cura, l'accesso alle posizioni decisionali a livello politico, economico e sociale. Favorire l'inclusione presuppone il miglioramento della qualità della vita nei centri urbani e nelle aree periferiche, la riduzione dei *gap* infrastrutturali, di quello occupazionale nonché nell'accesso ai beni (essenzialmente servizi) pubblici, soprattutto fra Nord e Sud.

- **Parità di genere**, la cui realizzazione richiede d'intervenire sulle molteplici dimensioni della discriminazione in essere nei confronti delle donne, che riguardano prioritariamente: la partecipazione al mondo del lavoro, la retribuzione e la qualità del lavoro, l'accesso alle risorse finanziarie, le disuguaglianze tra donne e uomini nell'allocazione del tempo dedicato al lavoro di cura, al lavoro domestico e alle attività sociali, l'uguaglianza di genere nell'accesso alle posizioni decisionali a livello politico, economico e sociale.

Per realizzare le linee strategiche, il PNRR, sintetizzando fra “principi guida”, “piani faro,” e “raccomandazioni”, individua nove **Direttrici d'intervento**:

- 1) un paese completamente digitale;
- 2) un paese con infrastrutture sicure ed efficienti;
- 3) un paese più verde e sostenibile;
- 4) un tessuto economico più competitivo e resiliente;
- 5) un piano integrato di sostegno alle filiere produttive;
- 6) una Pubblica Amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese;
- 7) maggiori investimenti in istruzione, formazione e ricerca;
- 8) un'Italia più equa e inclusiva, a livello sociale, territoriale e di genere;
- 9) un ordinamento giuridico più moderno ed efficiente.

È un'elencazione senz'anima, cioè senza indicazione delle priorità fra le direttrici d'intervento e non distingue obiettivi intermedi dagli obiettivi finali, o quasi. Di obiettivi, il PNRR parla più avanti, senza però classificarli in ordine di merito. Ne parla con riferimento alle **Sfide** che il Paese intende affrontare:

- migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia;
- ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica;
- sostenere la transizione verde e digitale;
- innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione.

Le “sfide” individuano le **Missioni** del programma, a loro volta suddivise in *cluster* di progetti omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, le sfide stesse; per questi *cluster* di progetti verranno anche individuate iniziative di riforma.

Vengono quindi individuate sei “missioni”:

1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.
3. Infrastrutture per la mobilità.
4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura.
5. Equità sociale, di genere e territoriale.
6. Salute.

A me pare che “principi guida”, “linee strategiche”, “direttrici d'intervento”, “missioni” siano denominazioni di specie quasi del tutto ripetitive e non illuminanti ai fini della comprensione dell'essenza del PNRR. (D'altra parte, critica analoga può essere sollevata nei confronti della serie di criteri indicati per la valutazione dei PNRR dei singoli paesi da parte della Commissione Europea).

Così, fra i principi guida della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile per il 2021, la sostenibilità ambientale e l'equità sono obiettivi di elevato livello finale, poiché concorrono a definire la dignità delle persone in termini individuali e sociali, e lo stesso potrebbe dirsi a proposito della crescita della produttività purché l'elevata produttività sia accompagnata da elevata disponibilità di beni, e di beni di elevata qualità personale e sociale. Invece, la stabilità macroeconomica è un mero obiettivo intermedio rispetto agli altri tre, che potrebbe anche essere di contrasto rispetto a questi, come la gestione della politica economica europea nel corso del secondo decennio di questo secolo ha chiaramente evidenziato: “austerità” per la stabilità macroeconomica che ha bloccato la crescita economica e la sostenibilità sociale dell'UE.

Inoltre, transizione verde, sviluppo dell'economia circolare e trasformazione digitale non sono sullo stesso livello di finalizzazione: se fatta in modo corretto, la transizione verde è un obiettivo con elevato livello di finalizzazione, mentre l'economia circolare, la transizione digitale, il rafforzamento del potenziale di crescita, la resilienza sociale ed economica del paese membro hanno natura di obiettivo intermedio così come lo è la generica creazione di posti di lavoro. Per essere con elevato livello di finalizzazione occorre che il posto di lavoro abbia elevati livelli di qualità; precisamente il posto di lavoro ha da essere “libero, decente, creativo, partecipativo, solidale; deve avere una remunerazione giusta, avere una buona copertura di tipo previdenziale, produrre cose buone per il lavoratore, la sua famiglia e per il bene comune della comunità, rispettare l'ambiente naturale”, come sempre ci ricorda Papa Francesco.

Ritornando al PNRR italiano, nella versione che stiamo analizzando, fra le **Linee guida strategiche**, l’“inclusione sociale e territoriale”, la “transizione ecologica” e la “parità di genere” hanno elevato livello di finalizzazione e non possono essere messe sullo stesso piano del “modernizzare il Paese”, che ha un chiaro significato strumentale.

Fra le **Direttrici d'intervento**, i punti 2), 3), 7), 8), 9) hanno elevato valore di finalizzazione; gli altri punti sono di livello intermedio. Le **Sfide** sono una ripresa delle Direttrici d'intervento e le **Missioni** sono elencate in modo casuale quanto a livello di finalizzazione; anzi direi che le priorità vanno a discendere dalla missione 6. alla 1., se il principio fondante del bene comune sta – come non può non essere – nella *centralità e dignità della persona*.

Ad ogni modo, questa prima tappa di costruzione del PNRR italiano è poco più che un'esercitazione accademica che segue pedissequamente le tassonomie indicate dalla Commissione europea, senza rilevare le ripetizioni presenti in esse, senza far riferimento agli obiettivi (finali o intermedi) che le

single voci sottendono, dando esemplificazioni assai generiche sul contenuto di *cluster*, senza fornire alcuna indicazione economica quantitativa sulle missioni e sui progetti; appunto un'esercitazione accademica sui desiderata e poco più.

## 5. – Next Generation Italia (6 dicembre 2020).

Le Linee Guida per il PNRR, approvate nel settembre 2020, hanno avuto un'applicazione empirica con il successivo **Next Generation Italia** (presentato al Consiglio dei Ministri il 6 dicembre), documento che indica le riforme e gli investimenti «per una transizione *green, smart and healthy*». Pur abbondando oltre il necessario nella presentazione delle riforme in termini puramente qualitativi, il documento cerca di quantificare, a livello di *missioni* e di *componenti* delle stesse «funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo».

Il piano in parola inizia presentando l'ipotesi (definita dal Consiglio Europeo del 21 luglio) che l'Italia ottenga dal NGEU (fra sovvenzioni e prestiti) risorse per 208,6 miliardi di euro; nel prosieguo assume però – alla luce di non ben precisati aggiustamenti nel frattempo apportati a livello di Commissione Europea – la somma complessiva di 196 miliardi di euro.

Conferma le quattro *linee d'azione strategiche* indicante nei PNRR del 13 ottobre 2020 (**Modernizzazione del Paese, Transizione ecologica, Inclusione sociale e territoriale, Parità di genere**) così come, seppure con qualche piccola variazione, le *missioni* dello stesso Piano precedente. Precisamente vengono indicati i seguenti valori (in miliardi di euro, a prezzi 2018):

| MISSIONI   |       | %      |
|--|-------|--------|
| 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura. | 48,7  | (24,9) |
| 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica.              | 74,3  | (37,9) |
| 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile.            | 27,7  | (14,1) |
| 4) Istruzione e ricerca.                                   | 19,2  | (9,8)  |
| 5) Parità di genere, coesione sociale e territoriale.      | 17,1  | (8,7)  |
| 6) Salute.   | 9,0   | (4,6)  |
| TOTALE   | 196,0 | (100)  |

Viene messo in evidenza che le risorse destinate alla transizione verde ammontano a 80 miliardi (40,8% del totale) e quelle destinate alla transizione digitale ammontano a 45 miliardi (23% del

totale), nel rispetto quindi dei valori minimi indicati dal NGEU europeo (rispettivamente il 37% il 20%). Come si arrivi a questi due ultimi importi non è però spiegato.

Salta subito all'occhio la pochezza delle risorse indicate per la missione Salute, a fronte della forte carenza di strutture e di operatori presenti, che gli eventi del 2020 hanno messo drammaticamente in evidenza.

Disarticolando le missioni in componenti funzionali, vengono indicati i seguenti dati<sup>9</sup>:

|   |            |
|---|------------|
| <i>Missione 1):</i> - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P. A. | 10,1       |
| - Innovazione, competitività, digitaliz. imprese e internazionalizzazione.  | 35,5       |
| - Cultura e turismo.  | 3,1        |
| <i>Missione 2):</i> - Impresa verde ed economia circolare.                  | 6,3        |
| - Transizione energetica e mobilità locale sostenibile.                     | 18,5       |
| - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici.                   | 40,1       |
| - Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica.            | 9,4        |
| <i>Missione 3):</i> - Alta velocità di rete e manutenzione stradale.        | 23,6       |
| - Intermodalità e logistica integrata.                                      | 4,1        |
| <i>Missione 4):</i> - Potenziamento della didattica e diritto allo studio.  | 10,1       |
| - Dalla ricerca all'impresa.  | 9,1        |
| <i>Missione 5):</i> - Parità di genere, coesione sociale e territoriale.    | 4,2        |
| - Giovani e politiche del lavoro.   | 3,2        |
| - Vulnerabilità, inclusione sociale, sport e terzo settore.                 | 5,9        |
| - Interventi speciali di coesione territoriale.                             | 3,8        |
| <i>Missione 6)</i> - Assistenza di prossimità e telemedicina.               | 4,8        |
| - Innovazione, ricerca e digitalizz. dell'assistenza sanitaria.             | 4,2        |
| <b>TOTALE</b>   | <b>196</b> |

<sup>9</sup> Si noti che il documento indica tutte le somme col termine di “investimenti”, quindi “investimenti” come sinonimo di “spese”, mentre una parte delle spese non potrà non essere data da “consumi pubblici” (ad esempio, spese per il personale pubblico assunto).

Risulta evidente come diverse componenti funzionali (ad esempio, *Innovazione, competitività, digitalizzazione delle imprese e internalizzazione, Cultura e turismo, Vulnerabilità, inclusione sociale, sport e terzo settore*) siano troppo ampie o troppo vaghe per poter avere un qualche significato operativo.

Ma il processo di disarticolazione non è ancora finito. All'interno delle *componenti*, v'è un'ulteriore disarticolazione in “progetti”; questi però non sono veri progetti, bensì *linee d'intervento*, cioè campi nei quali si possono presentare specifici progetti, che indichino con precisione le cose da fare e i costi da sostenere, dei quali non c'è alcuna traccia in tutto il documento.

Sono 54 linee d'intervento, che non vengono qui riportate sia perché i valori riportati non riguardano veri progetti finanziabili, bensì semplici stanziamenti ipotizzati per realizzare interventi motivati in termini di larga massima e non in termini di analisi delle varie componenti di costo che giustificano gli importi degli stanziamenti iscritti sia perché i valori riportati sono stati (a parità di missioni, di componenti funzionali e di linee d'intervento) ampiamente modificati dal documento che ora andiamo a presentare.

## **6. – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Next Generation Italia (12 gennaio 2021).**

Ultima tappa, per il momento, del processo di formazione del PNRR italiano è stato il documento approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio scorso, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, e dovrà essere trasmesso al Parlamento. Esso presenta diverse modificazioni non marginali rispetto alla bozza di PNRR del 6 dicembre 2020.

*In primis*, l'importo delle risorse finanziarie che il *Programma Next Generation EU* dovrebbe apportare. All'inizio, dopo il Consiglio Europeo del 21 luglio 2020, si cominciò a parlare di circa 209 miliardi di euro che sarebbero dovuti arrivare all'Italia per effetto del NGEU; la prima bozza di PNRR nazionale (quella dell'ottobre 2020) indicò, all'inizio, l'importo in parola in 208,6 miliardi, che però poi corresse in 196 miliardi – come conseguenza di sopravvenuti aggiustamenti contabili. La versione del 12 gennaio parte da un importo di 209,9 miliardi (la cui fonte non è indicata), cui ne aggiunge 13 provenienti dal Fondo ReactEU, per un totale di 222,9 miliardi. Ma il NGEU, fin dall'inizio, includeva risorse acquisite sui mercati finanziari con il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza più altre provenienti da sei Programmi europei già in essere, fra i quali anche il ReactEU (vedi *supra* § 1). Non è che l'aggiunta dei predetti 13 miliardi introduce una duplicazione nell'indicazione delle risorse ReactEU contabilizzate nell'importo del nostro NGEU?

Lasciamo da parte questa quisquilia contabile e veniamo agli elementi caratterizzanti l'ultimo PNRR approvato dal Consiglio dei Ministri. Questo introduce fin da subito innovazioni rispetto ai due precedenti; le linee (ora detti *assi*) *strategici* scendono da quattro a tre: **Digitalizzazione e Innovazione, Transizione ecologica, Inclusione sociale**, anziché *Modernizzare il Paese*,

*Transizione ecologica, Inclusione sociale e territoriale, Parità di genere.* L'operare dei tre assi strategici dev'essere però corroborato da tre *priorità trasversali*: **Parità di genere, Giovani, Mezzogiorno e riequilibrio territoriale.**

Sono confermate le sei *missioni* dei precedenti PNRR, con una piccola variazione per la denominazione della Missione 5, ma la dimensione relativa di ognuna di esse varia in modo evidente nella direzione di ridurre l'incidenza delle prime due a favore dell'incidenza delle tre finali. Vediamo più precisamente:

| <b>MISSIONI</b>  | <b>%</b>     |              |
|--|--------------|--------------|
| 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura. | 46,2         | (20,7)       |
| 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica.              | 68,9         | (30,9)       |
| 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile.            | 32,0         | (14,3)       |
| 4) Istruzione e ricerca                                    | 28,5         | (12,8)       |
| 5) Inclusione e coesione.                                  | 27,6         | (12,5)       |
| 6) Salute.   | 19,7         | (8,8)        |
| <b>TOTALE</b>  | <b>222,9</b> | <b>(100)</b> |

*mentre prima era:*

| <b>MISSIONI</b>  | <b>%</b>     |              |
|--|--------------|--------------|
| 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura. | 48,7         | (24,9)       |
| 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica.              | 74,3         | (37,9)       |
| 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile.            | 27,7         | (14,1)       |
| 4) Istruzione e ricerca.                                   | 19,2         | (9,8)        |
| 5) Parità di genere, coesione sociale e territoriale.      | 17,1         | (8,7)        |
| 6) Salute.   | 9,0          | (4,6)        |
| <b>TOTALE</b>  | <b>196,0</b> | <b>(100)</b> |

Anche nell'ultima versione, il PNRR articola le diverse missioni in componenti funzionali, che mantengono la caratteristica – già evidenziata commentando i precedenti PNRR – di essere troppo ampie e troppo vaghe per potere avere un qualche significato operativo. Le denominazioni delle componenti funzionali sono abbastanza stazionarie nel tempo e perciò scriviamo un'unica denominazione (quella del Piano più recente) per i due diversi piani, scrivendo nella colonna (a) i

valori assoluti (in miliardi di euro) e le percentuali contenuti nel piano del 12.01.2021 e nella colonna (b) quelli contenuti nel piano del 6.12.2020.

|  | (a)  |      | (b)  |      |
|--|------|------|------|------|
|  | %    |      | %    |      |
| <i>Missione 1):</i>  |      |      |      |      |
| Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P. A.                            | 11,5 | 5,2  | 10,1 | 5,2  |
| Digitalizz., innovazione e competitività del sistema produttivo <sup>10</sup> .. | 26,7 | 12,0 | 35,5 | 18,1 |
| - Turismo e cultura.   | 8,0  | 3,6  | 3,1  | 1,6  |
| <i>Missione 2):</i>  |      |      |      |      |
| -Impresa verde ed economia circolare.  | 6,3  | 2,8  | 6,3  | 3,2  |
| -Transizione energetica e mobilità locale sostenibile.                           | 18,2 | 8,2  | 18,5 | 9,4  |
| - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici.                        | 29,4 | 13,2 | 40,1 | 20,5 |
| - Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica .                | 15,0 | 6,7  | 9,4  | 4,8  |
| <i>Missione 3):</i>  |      |      |      |      |
| - Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale <sup>11</sup>                | 28,3 | 12,7 | 23,6 | 12,0 |
| - Intermodalità e logistica integrata.   | 3,7  | 1,7  | 4,1  | 2,1  |
| <i>Missione 4):</i>  |      |      |      |      |
| - Potenziamento delle competenze e diritto allo studio <sup>12</sup> .           | 16,7 | 7,5  | 10,1 | 5,2  |
| Dalla ricerca all'impresa.   | 11,8 | 5,3  | 9,1  | 4,7  |
| <i>Missione 5):</i>  |      |      |      |      |
| - Politiche del lavoro <sup>13</sup>   | 12,6 | 5,6  | 7,4  | 3,8  |
| - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore <sup>14</sup> .     | 10,8 | 4,8  | 5,9  | 3,0  |
| - Interventi speciali di coesione territoriale.                                  | 4,2  | 1,9  | 3,8  | 1,9  |

<sup>10</sup> Nel PNRR del 2020, la dizione era: Innovazione, competitività, digitaliz. imprese e internalizzazione.

<sup>11</sup> Nel PNRR del 2020, la dizione era: Alta velocità di rete e manutenzione stradale.

<sup>12</sup> Nel PNRR del 2020, la dizione era: Potenziamento della didattica e diritto allo studio.

<sup>13</sup> L'importo inserito per il PNRR del 2020 è dato dalla somma di 4,2 miliardi di euro là inserito per la componente Parità di genere più 3,2 per la componente Giovani e politiche del lavoro

<sup>14</sup> Nel PNRR del 2020 la dizione era: Vulnerabilità, inclusione sociale, sport e terzo settore.

*Missione 6)*

|   |       |     |       |     |
|---|-------|-----|-------|-----|
| - Assistenza di prossimità e telemedicina.                      | 7,9   | 3,5 | 4,8   | 2,4 |
| - Innovazione, ricerca e digitalizz. dell'assistenza sanitaria. | 11,8  | 5,3 | 4,2   | 2,1 |
| TOTALE  | 222,9 | 100 | 196,0 | 100 |

Sintetizzando l'analisi delle variazioni percentuali avute fra i due PNRR (12.02.2021 rispetto a 6.12.2020), si può osservare.

*Missione 1):* incidenza che diminuisce nel complesso per il prevalere della diminuzione della componente *Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo* rispetto all'aumento della componente *Turismo e cultura*, ferma restando l'incidenza della componente *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della P. A.*

*Missione 2):* incidenza che diminuisce nel complesso, soprattutto per effetto della forte diminuzione della componente *Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*, in presenza di flessioni limitate per le componenti *Impresa verde ed economia circolare* e *Transizione energetica e mobilità locale sostenibile* e in presenza di un contenuto aumento della componente *Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica.*

*Missione 3):* incidenza pressoché stabile sia per il totale sia per le due componenti.

*Missione 4):* incidenza con significativo aumento, sia per il totale sia per le due componenti.

*Missione 5):* incidenza che aumenta per l'apporto delle componenti *Politiche del lavoro e Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*; costante rimane invece la componente *Interventi speciali di coesione territoriale.*

*Missione 6):* incidenza che quasi raddoppia nel totale, soprattutto per l'apporto della componente *Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria,*

Anche in questo PNNR, il processo di disarticolazione non è ancora finito. All'interno delle *componenti funzionali*, v'è un'ulteriore disarticolazione in *linee d'intervento*, che indicano i campi nei quali si possono presentare specifici progetti, e questi campi sono ulteriormente suddivisi in *linee d'intervento specifiche*; le une e le altre sono riportate nelle Tavole dall'1 alla 6, nelle quali gli importi specifici sono però omessi. Ad ogni modo, sono sottolineate le *linee d'intervento* per le quali la spesa prevista è minore di un miliardo di euro e le *linee d'intervento specifiche* per le quali la spesa prevista è uguale o maggiore di un miliardo di euro.

Questo perché, nel PNRR che qui esaminiamo, gli importi non vengono spiegati, cioè disarticolati nelle diverse componenti di costo, e quindi vanno presi con beneficio d'inventario. Nello stesso piano, si fa (limitato) riferimento alle riforme che dovranno essere realizzate per rendere il nostro paese più sostenibile e inclusivo, con un'economia più avanzata e dinamica; riforme che mirano a rafforzare l'ambiente imprenditoriale, a ridurre gli oneri burocratici e a rimuovere i vincoli che hanno ostacolato o rallentato la realizzazione degli investimenti o ridotto la loro produttività.

In particolare, il Piano indica come corresponsabili dell'ingessatura dell'economia italiana i seguenti: la complessità e la lentezza della **Giustizia**, alcune componenti del **Sistema tributario**, la presenza di meccanismi presenti nel **Mercato del lavoro** che creano iniquità e che non facilitano o incentivano il processo di formazione continua e ricorrente dei lavoratori. Queste dovranno essere le riforme di carattere generale, a fianco delle quali dovranno essere attuate specifiche riforme di settore, che vengono poi segnalate nel corso dell'analisi delle singole linee d'intervento e da attuare ai fini del migliore perseguimento delle singole missioni.

Le spiegazioni che vengono fornite nel PNRR hanno però soprattutto il sapore di motivazioni d'ordine politico e tecnico sul significato delle linee d'azione indicate, necessarie per dimostrare, in contraddittorio con la Commissione Europea, la necessità di interventi indispensabili per coprire le carenze presenti nei diversi campi o per avviare nuove linee di sviluppo, utili per poter impostare i progetti di massima, prima, e i progetti operativi, poi.

A questo proposito, nel documento in parola – come nei precedenti PNRR – il termine “progetto” è impiegato in modo improprio. Questo in quanto si può parlare di “progetto” solo se si va oltre l'indicazione del campo in cui l'intervento si muove e dell'obiettivo finale (e gli eventuali obiettivi intermedi) che l'intervento si prefigge di raggiungere, per scendere nel dettaglio delle operazioni attuative, dei tempi di attuazione, della quantificazione dei costi e dei benefici preventivati. Gran parte dei precedenti elementi caratterizzanti un “progetto” non sono riportati nei progetti riportati nei tre *Next Generation Italia*, presentati e commentati in questa Scheda<sup>15</sup>.

Inoltre, nel documento stesso, non è data alcuna indicazione riguardo al processo che verrebbe seguito per passare, per ogni linea d'intervento, ai progetti (o al progetto) veri e propri. Come vengono raccolti i vari progetti: progetti elaborati direttamente dal ministero o dai ministeri competenti oppure progetti predisposti da soggetti terzi e acquisiti a séguito di bando pubblico o per licitazione privata o per trattativa privata, fra il ministero o i ministeri competenti e i proponenti esterni, oppure seguendo procedimenti poco o nulla trasparenti?

---

<sup>15</sup> Questa osservazione non riguarda però tutti i valori indicati nel Piano ultimo, poiché in esso sono stati inseriti anche “progetti in essere” che dovrebbero essere finanziati con le risorse provenienti dal NGEU; quindi progetti in senso proprio, si spera.

## **Tavola 1 – MISSIONE 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura.**

### **COMPONENTI FUNZIONALI**

#### **A) Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P. A.**

Linee d'intervento:

##### **a) Digitalizzazione della P. A.**

Linee d'intervento specifiche:

Infrastrutture digitali e cyber security; Dati e interoperabilità; Cittadinanza digitale, servizi e piattaforme abilitanti.

##### **b) Modernizzazione della P. A.**

Linee d'intervento specifiche:

P. A. capace: reclutamento di capitale umano; P. A. competente: rafforzamento e valorizzazione del capitale umano; P. A. semplice e connessa: semplificazione delle procedure amministrative e digitalizzazione dei processi; P. A. *smart*: creazione di Poli Territoriali per il reclutamento, la formazione, il *co-working* e lo *smart-working*.

##### **c) Innovazione organizzativa della Giustizia.**

#### **B) Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.**

Linee d'intervento:

##### **a) Transizione 4.0.**

##### **b) Innovazione e tecnologia dei microprocessori.**

##### **c) Digitalizzazione PMI e Fondo di garanzia.**

##### **d) Banda Larga, 5G e monitoraggio satellitare.**

Linee d'intervento specifiche:

Connessioni veloci; Costellazione satellitare e Istituto Nazionale di Osservazione della Terra.

##### **e) Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione.**

#### **C) Turismo e cultura.**

Linee d'intervento:

**a) Patrimonio culturale *Next Generation*.**

Linee d'intervento specifiche:

Potenziamento del piano strategico: grandi attrattori turistico-culturali; Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale; Miglioramento dell'accessibilità fisica; Interventi sul patrimonio artistico-culturale di Roma; Progetto Cinecittà: sviluppo dell'industria cinematografica.

**b) Siti minori, aree rurali e periferie.**

Linee d'intervento specifiche:

Piano nazionale Borghi; Patrimonio storico rurale; Programma Luoghi identitari; periferie, parchi e giardini storici; Sicurezza antisismica dei luoghi di culto e restauro patrimonio FEC.

**C) Turismo e cultura.**

Linee d'intervento specifiche:

Formazione turistica e iniziative per la diffusione culturale nelle scuole; Supporto agli operatori culturali nella transizione *green* e digitale; Percorsi nella storia: Turismo lento; Miglioramento delle infrastrutture di ricettività e dei servizi turistici.

**Tavola 2 – MISSIONE 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica.**

**COMPONENTI FUNZIONALI**

**A) Impresa verde ed Economia circolare.**

Linee d'intervento:

**a) Agricoltura sostenibile.**

**b) Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti:**

Linee d'intervento specifiche:

Realizzazione di nuovi impianti e ammodernamento degli impianti esistenti per il riciclo; Progetto Economia circolare; Transizione ecologica nel Mezzogiorno.

**B) Transizione energetica e mobilità locale sostenibile.**

Linee d'intervento:

**a) Produzione e distribuzione di energie rinnovabili e sostegno alla filiera.**

Linee d'intervento specifiche:

Programma Fonti di energia rinnovabili; Sostegno alla filiera energie rinnovabili; Infrastrutture di rete e *smart grids*; Progetti dei comuni in linea con PNIEC.

**b) Investimenti nella filiera dell'idrogeno.**

**c) Trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo parco rotabile.**

**C) Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici.**

Linee d'intervento:

**a) Efficiamento degli edifici pubblici**

Linee d'intervento specifiche:

Programma di risanamento strutturale degli edifici scolastici; Programma di realizzazione di nuove scuole; Programma "Safe, green and Social" per l'edilizia residenziale pubblica; Efficiamento energetico e riqualificazione degli edifici pubblici delle aree metropolitane; Efficiamento delle cittadelle giudiziali.

**b) Efficiamento energetico e sismico dell'edilizia residenziale privata e pubblica.**

**D) Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica**

Linee d'intervento:

**a) Interventi sul dissesto idrogeologico.**

**b) Infrastrutture verdi urbane.**

**c) Invasi e gestione sostenibile delle risorse idriche.**

Linee d'intervento specifiche:

Infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento; Resilienza dell'agrosistema irriguo (compresi digitalizzazione e monitoraggio delle reti); Reti di distribuzione idrica e digitalizzazione delle reti di monitoraggio; Fognature e depurazione.

**d) Interventi per resilienza, valorizzazione del territorio ed efficientamento energetico dei comuni.**

**e) Sistemi di gestione rifiuti raccolti a mare nelle aree portuali.**

### **Tavola 3 – MISSIONE 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile.**

#### **COMPONENTI FUNZIONALI**

##### **A) Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale.**

Linee d'intervento:

###### **a) Opere ferroviarie per la mobilità e la connessione veloce del Paese.**

Linee d'intervento specifiche:

Interventi Alta Velocità e miglioramento della velocità, frequenza e capacità di collegamenti ferroviari esistenti; Programmi *European Rail Transport Managment Systems*; Programma Nodi e Programmi Diretrici: sviluppo e *upgrading* infrastrutturale e tecnologico e resilienza delle tratte appenniniche di collegamento con i principali nodi; Rinnovo locomotori rotabili e infrastrutture trasporto merci; Linee regionali: integrazione AV con il trasporto regionale e adeguamento ferrovie regionali urbane; *Upgrading* elettrificazione e resilienza nel Mezzogiorno; Piano Stazioni nel Mezzogiorno.

###### **b) Messa in sicurezza e monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti.**

Linee d'intervento specifiche:

Autostrade A24-A25: Sistema di monitoraggio dinamico per controlli da remoto e interventi di messa in sicurezza sulle opere d'arte (ponti, viadotti, cavalcavia e gallerie); Sistema di monitoraggio dinamico della rete per controlli da remoto sulle opere d'arte e attuazione interventi e digitalizzazione delle infrastrutture stradali.

##### **B) Intermodalità e logistica integrata.**

Linee d'intervento:

###### **a) Progetto integrato Porti d'Italia.**

Linee d'intervento specifiche:

Porti e intermodalità collegati alle grandi linee di comunicazione europee e nazionali e sviluppo dei porti del Mezzogiorno; Programma *Green Ports e Cold Ironing*.

###### **b) Digitalizzazione aeroporti e sistemi logistici.**

### **Tavola 4 – MISSIONE 4: Istruzione e ricerca.**

## **COMPONENTI FUNZIONALI**

### **A) Potenziamento delle competenze e diritto allo studio.**

Linee d'intervento:

#### **a) Accesso all'istruzione e riduzione dei divari territoriali.**

Linee d'intervento specifiche:

Alloggi per studenti; Borse di studio e accesso gratuito all'università; Fondo Tempio pieno scuola; Riduzione dei divari territoriali nelle competenze e contrasto all'abbandono scolastico; Piano Asili nido e servizi integrati; Potenziamento scuole dell'infanzia e Sezioni “primavera”.

#### **b) Competenze STEM e multilinguismo.**

Linee d'intervento specifiche:

Didattica digitale integrata e formazione continua del personale scolastico; Competenze STEM e multilinguismo per professori e studenti; Scuole innovative, cablaggio, nuove aule didattiche e laboratori; Didattica e competenze universitarie avanzate.

#### **c) Istruzione professionalizzante e ITS.**

Linee d'intervento specifiche:

Sviluppo e riforma degli ITS; Formazione professionalizzante e collaborazione università-territori; Orientamento attivo nella transizione scuola-università..

### **B) Dalla ricerca all'impresa.**

Linee d'intervento:

#### **a) Rafforzamento di R&S e delle iniziative IPCEI.**

Linee d'intervento specifiche:

Partenariati allargati estesi a università, centri di ricerca e imprese e finanziamento di progetti di ricerca di base; Finanziamento giovani ricercatori; Accordi per l'innovazione; IPCEI e partenariati di ricerca e innovazione; Fondo Programma nazionale della ricerca; Nuovo PRIN: Ricerche su temi di rilevante interesse nazionale; Fondo per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca.

#### **b) Trasferimento di tecnologia e sostegno all'innovazione.**

Linee d'intervento specifiche:

Ecosistemi dell'innovazione e campioni territoriali di R&S; Potenziamento delle strutture di ricerca e creazione di campioni nazionali di R&S su *Key Enabling Technologies*; Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti d'industria; Dottorati innovativi per le imprese e immissione di ricercatori nelle imprese; Dottorati e ricercatori *green* e innovazione.

**Tavola 5 – MISSIONE 5: Inclusione e coesione.**

**COMPONENTI FUNZIONALI**

**A) Politiche per il lavoro.**

Linee d'intervento:

**a) Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione.**

Linee d'intervento specifiche:

Politiche attive del lavoro e formazione; Sostegno all'imprenditoria femminile; Apprendistato duale; Piano Nuove competenze.

**b) Fiscalità di vantaggio per il lavoro nel Mezzogiorno e nuove assunzioni di giovani e donne.**

**c) Servizio civile universale.**

**B) Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore.**

Linee d'intervento:

**a) Servizio socio-assistenziali, disabilità e marginalità.**

Linee d'intervento specifiche:

Infrastrutture sociali nei comuni e coinvolgimento del terzo settore; Percorsi di autonomia per i disabili; *Housing* temporaneo e Stazioni di posta.

**b) Rigenerazione urbana e *housing* sociale.**

Linee d'intervento specifiche:

Rigenerazione urbana; *Housing* sociale.

**c) Sport e periferie.**

**C) Interventi speciali di coesione territoriale.**

Linee d'intervento:

- a) **Strategia nazionale per le aree interne.**
- b) **Interventi per le aree dei terremoti.**
- c) **Ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno in contesti urbani marginalizzati.**
- d) **Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie.**

**Tavola 6 – MISSIONE 6: Salute.**

## **COMPONENTI FUNZIONALI**

### **A) Assistenza di prossimità e telemedicina.**

Linee d'intervento:

- a) **Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale.**

Linee d'intervento specifiche:

Casa della comunità e presa in carico della persona; Casa come primo luogo di cura e assistenza domiciliare; Sviluppo delle cure intermedie.

- b) **Salute, ambiente e clima. Sanità pubblica ecologica.**

### **B) Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria.**

Linee d'intervento:

- a) **Ammodernamento tecnologico e digitale.**

Linee d'intervento specifiche:

Ammodernamento parco tecnologico e digitale ospedaliero; Ospedali; Fascicolo Sanitario Elettronico e raccolta, elaborazione e analisi dei dati a livello centrale.

- b) **Ricerca e trasferimento tecnologico e formazione.**

Linee d'intervento specifiche:

Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN; Ecosistema innovativo della salute; Sviluppo delle competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali dei professionisti in sanità.

# INSIEME

Dipartimento Europa ed Eurozona.

Questioni economiche e programmi straordinari

Scheda n. 6 – 28 aprile 2021

## L'UNIONE EUROPEA E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

di

Daniele Ciravegna

### **1. – *Next Generation European Union* (NGEU).**

Fin dal periodo iniziale della pandemia COVID-19, l'Unione Europea ha preso provvedimenti per fronteggiare la crisi sanitaria ed economico-sociale e ha messo in atto misure immediate per mobilitare il bilancio dell'UE e consentire la massima flessibilità nell'applicazione delle norme in materia di bilancio e di aiuti di Stato. Il 19 aprile 2020 l'Eurogruppo ha proposto un pacchetto di sostegno di emergenza del valore di **540 miliardi** di euro per tre reti di sicurezza, a favore dei lavoratori, delle imprese e degli stati membri. In particolare, il programma dell'UE denominato **SURE** (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) ha contribuito a salvare milioni di posti di lavoro, a evitare la creazione di disoccupazione di massa, a dare respiro alle famiglie, a tutelare i redditi e a proteggere le imprese di tutti i paesi dell'UE. Con lo stesso scopo si sono resi più flessibili i fondi europei e le norme sugli aiuti di Stato.

Per l'anno 2021, la Commissione Europea ha deciso l'applicazione della cosiddetta *General Escape Clause* per assicurare agli stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio, per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie per affrontare l'emergenza pandemica e delle misure per contrastare gli effetti recessivi sulle economie europee della diffusione del COVID-19. L'applicazione della *clausola* consente agli stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, sebbene essa non sospenda l'applicazione del *Patto di Stabilità e Crescita* né le procedure del *Semestre Europeo* in materia di convergenza fiscale.

Il 21 aprile 2020 il Presidente del Consiglio Europeo, Charles Michel, e la Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, hanno sollevato il punto che la ripresa avrebbe richiesto un grande sforzo congiunto a livello europeo e il 27 maggio la Commissione Europea ha

presentato la proposta di un piano per la ripresa dell'Europa dalle conseguenze della pandemia da COVID-19, denominato *Next Generation European Union*<sup>16</sup> dotato di una capacità finanziaria di **750 miliardi** di euro (a prezzi 2018, ripartita in 390 miliardi in termini di sovvenzioni e in 360 miliardi in termini di prestiti a favore degli stati) da finanziare per 672,5 miliardi (312,5 per sovvenzioni e 360 per prestiti) con il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility - RRF*)** (capitali raccolti nei mercati finanziari, con un periodo di restituzione fino al 2058) e, per il resto delle sovvenzioni (77,5 miliardi), attingendo a cinque programmi già operativi<sup>17</sup> più uno (REACT-UE) costituito allo scopo di rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni dell'UE maggiormente colpite dalla pandemia COVID-19.

Il 70 per cento delle sovvenzioni dovrà essere impegnato nel biennio 2021-22 secondo criteri di assegnazione predeterminati (popolazione, inverso del PIL pro capite e tasso medio di disoccupazione negli ultimi cinque anni rispetto alla media UE 2015-19), mentre il 30 per cento verrà impegnato nel 2023, tenendo conto del calo reale del PIL nel 2020 e nel periodo cumulato 2020-21 (che viene a sostituire il parametro della disoccupazione).

L'erogazione dei prestiti, che devono essere richiesti entro il 31.08.2023, è subordinata alla stipulazione di un accordo tra ogni Stato e la Commissione Europea. Il volume massimo dei prestiti ottenibili da ciascun Stato membro non dovrà superare il 6,8 per cento del suo reddito nazionale lordo del 2019, ma questo limite può essere aumentato in circostanze eccezionali, da valutare caso per caso. È prevista la possibilità di ottenere prefinanziamenti, per un importo del 13 per cento, che verrebbero versati nel 2021. Ad ogni modo, per ottenere le risorse loro assegnate, gli stati membri dovranno predisporre dei **Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, nei quali sarà definito il programma di investimenti e riforme per il periodo 2021-27, che saranno valutati dalla Commissione Europea e approvati dal Consiglio Europeo.

Il 21 luglio 2020 il Consiglio Europeo ha definito un pacchetto articolato di **1824,4 miliardi** di euro che combina i **750 miliardi del NGEU** con **1074,4 miliardi attinti al Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** per il periodo 2021-2027, mentre il NGEU ha una prospettiva di spesa per il triennio 2021-23. Tenendo conto dei 540 miliardi già stanziati nella primavera scorsa, il pacchetto globale per la ripresa e resilienza dell'UE ammonta a **2364,4 miliardi** di euro.

La Tabella 1 mette in evidenza come l'impegno di breve periodo (NGEU) sia incentrato sul settore della Coesione, resilienza e valori (compresa la salute); settore prevalente (ma con un'incidenza più bassa) anche per il QFP, programma di medio periodo, che dà significativo spazio anche a diversi altri settori.

---

<sup>16</sup> Talvolta si sente parlare di *recovery plan*, che fu introdotto come nome comune, poi definito ufficialmente col nome proprio di *Next Generation European Union* (NGEU). Analogamente, si usò inizialmente il nome comune *recovery fund* per indicare un fondo, colonna portante del NGEU – da creare con la raccolta di capitali da parte dell'UE nei mercati finanziari – ma successivamente esso è stato definito col nome proprio di *Recovery and Resilience Facility*.

<sup>17</sup> *Fondo per una transizione giusta, InvestEU, Orizzonte Europa, RescEU, Sviluppo rurale.*

TABELLA 1 (valori in miliardi di euro)

| <u>Settori</u>                                     | <u>NGEU</u>  | <u>QFP</u>    | <u>TOTALE</u> |
|--|--------------|---------------|---------------|
| Mercato unico, innovazioni e agenda digitale       | 10,6         | 132,8         | 143,4         |
| Risorse naturali e ambiente                        | 17,5         | 356,4         | 373,9         |
| Sicurezza e difesa                                 | –            | 13,2          | 13,2          |
| Coesione, resilienza e valori (compresa la salute) | 721,9        | 377,8         | 1099,7        |
| P. A. europea                                      | –            | 73,1          | 73,1          |
| Vicinato e Resto del mondo                         | –            | 98,4          | 98,4          |
| Migrazione e gestione frontiere                    | –            | 22,7          | 22,7          |
| <b>TOTALE</b>                                      | <b>750,0</b> | <b>1074,4</b> | <b>1824,4</b> |

La forte crescita delle risorse messe sul tavolo della ripresa e resilienza dell'UE sarà finanziata, per quanto riguarda il NGEU, con il ricorso al mercato finanziario e, per creare le condizioni che facilitino quest'operazione – di per sé non proibitiva, dato l'elevato *rating creditizio* dell'UE – il massimale delle risorse proprie dell'UE sarà temporaneamente innalzato al 2% del reddito nazionale lordo dell'UE. Per quanto riguarda il **Bilancio settennale dell'UE**, è allo studio una serie di azioni per aumentare le risorse proprie; precisamente introdurre<sup>18</sup>: 1) un contributo a carico dei **rifiuti plastici non riciclati**; 2) un **meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera**; 3) risorsa basata sul **sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra**; 4) un **prelievo fiscale sul digitale**; 5) **imposta sulle transazioni finanziarie**.

Per concorrere all'assegnazione di sovvenzioni o di prestiti, gli stati membri devono preparare **Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)**, in cui devono definire il loro programma di riforme e investimenti per il triennio 2021-23, affiancati dai **Programmi Nazionali di Riforma (PNR)**, richiesti congiuntamente dall'articolato processo di sorveglianza multilaterale delle politiche economiche dei singoli stati membri e dei loro conti pubblici.

I piani saranno esaminati dalla Commissione Europea e riesaminati e adattati, ove necessario, nel 2022, per tenere conto della ripartizione definitiva dei fondi per il 2023. Il termine per la presentazione dei piani è, di norma, il 30 aprile 2021; gli stati membri erano tuttavia incoraggiati a presentare i loro progetti preliminari a partire dal 15 ottobre 2020.

La Commissione Europea valuterà i piani in parola alla luce di una serie di criteri, fra i quali

<sup>18</sup> Le prime tre misure appartengono al campo proprio del *Green Deal Europeo*; le altre due ripropongono interventi fiscali su comparti da parecchio tempo nel mirino della Commissione Europea, non solo quali campi da cui trarre risorse finanziarie, ma anche e soprattutto quali campi cui dare particolare attenzione sul piano regolamentare.

particolare rilevanza avranno:

- i quattro **Principi guida della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile per il 2021: sostenibilità ambientale, crescita della produttività, equità, stabilità macroeconomica;**
- la **coerenza con le raccomandazioni specifiche per ogni paese** date dal Consiglio Europeo (per i cicli 2019 e 2020);
- il contributo effettivo alla **transizione verde, allo sviluppo dell'economia circolare e alla trasformazione digitale;**
- il rafforzamento del **potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica** dello Stato membro;
- l'inclusione, nei progetti d'investimento e nelle riforme, dei seguenti **obiettivi operativi (piani faro):**

1) *utilizzare più energia pulita (Power-up)*: utilizzare prontamente tecnologie pulite adeguate alle esigenze future e accelerare lo sviluppo e l'uso delle energie rinnovabili;

2) *rinnovare (Renovate)*: migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati;

3) *ricaricare e rifornire (Recharge and Refuel)*: promuovere tecnologie pulite per accelerare l'uso di sistemi di trasporto sostenibili, accessibili e intelligenti, stazioni di ricarica e rifornimento ed estensione dei trasporti pubblici;

4) *collegare (Connect)*: estendere i servizi veloci a banda larga a tutte le regioni e a tutte le famiglie;

5) *modernizzare (Modernise)*: digitalizzare la P. A. e i servizi pubblici, compresi i sistemi giudiziari e sanitari;

6) *espandere (Scale-up)*: aumentare le capacità di *cloud* industriale europeo di dati e lo sviluppo dei processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili;

7) *riqualificare e migliorare le competenze (Reskill and Upskill)*: adattare i sistemi d'istruzione per promuovere le competenze digitale e la formazione scolastica e professionale per tutte le età.

La valutazione fatta dalla Commissione Europea dovrà essere approvata dal Consiglio Europeo, a maggioranza qualificata.

## **2. – Discorso sullo Stato dell'Unione Europea (2020).**

Il motore che ha portato all'approvazione degli atti suddetti sta nella Commissione Europea e in particolare nella sua attuale Presidente. Vediamone quindi i presupposti teorici, che possiamo desumere dal Primo Discorso sullo Stato dell'Unione Europea pronunciato il 16 settembre 2020 dalla Presidente **Ursula von der Leyen**, nella sessione plenaria del Parlamento Europeo e che ha il

seguente *incipit*: “**Costruiamo il mondo in cui vogliamo vivere: un'unione vitale in un mondo fragile**”. Ciò vuol dire introdurre cambiamenti dettati da progettualità e non da eventi esogeni, come calamità o reazioni o difese da azioni altrui. Siamo in presenza di un documento di elevato profilo e profondità di elaborazione che non potevamo attenderci dal suo predecessore, Jean-Claude Juncker, e che anche gli altri suoi predecessori non ci hanno lasciato, a parte Jacques Delors (1985-1995), con il suo “Libro Bianco” del 1993.

Tralasciando la parte del discorso relativa a questioni comunque altrettanto importanti – quali la spinta per un'Europa più forte nel mondo, basata sul multilateralismo e sul disarmo e incentrata su nuove strategie per dare slancio alla democrazia europea nonché su un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo – il primo obiettivo evidenziato non può essere che il **risollevarsi tutti insieme dalla pandemia**, gestendo questa con grande prudenza, responsabilità e unità, e **assistendo chi ha più bisogno**. Questa è la premessa per creare un'**economia dal volto umano**, un'economia sociale di mercato che sia vocata alla **resilienza**, in quanto protegge dai grandi rischi della vita (malattie, disoccupazione, rovesci di fortuna, povertà), garantisce **stabilità** e consente di assorbire meglio gli urti interni o di origine estera, crea **opportunità** e **prosperità**, promuovendo **innovazione** e **sviluppo**.

Si deve quindi, *in primis*, costruire un'Unione Europea della sanità più forte e, allo stesso tempo, impegnarsi a creare uno strumento per la protezione dei lavoratori e delle imprese dagli *choc* esterni: un notevole esempio di solidarietà europea, basato sulla **dignità del lavoro**, che è una declinazione della **dignità della persona**.

Per la dignità del lavoro è indispensabile la creazione anche di un **quadro europeo per il salario minimo degno di ogni lavoratore/lavoratrice**, che permette di combattere anche la concorrenza sleale nel mercato unico europeo, premessa indispensabile perché possano svilupparsi le opportunità proprie del mercato unico incentrato sulle **quattro libertà fondamentali**: libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi, dei capitali.

[Manca però, a mio avviso, il richiamo all'altrettanto importante – peraltro ben diffuso nel contesto economico della Germania, ma da espandere in tutta l'Unione – della **partecipazione dei lavoratori alla gestione strategica e ordinaria dell'impresa ovvero alla proprietà dell'impresa da parte dei lavoratori**].

La “costruzione di un mondo in cui vogliamo vivere” richiede un'accelerazione dell'attenzione e degli interventi riguardanti il **futuro del nostro pianeta**. Il *Green Deal Europeo* traccia la strada per compiere una trasformazione epocale che permetta al nostro continente, prima, entro il 2030, di portare al 55% l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e, poi, di essere il primo, prima del 2050, a impatto climatico zero. Avendo questa prospettiva, il 37% delle risorse del NGEU e del QFP dovrebbe essere destinato direttamente agli obiettivi del *Green Deal Europeo*, con

particolare attenzione ai *progetti faro* europei aventi maggiore impatto: idrogeno, ristrutturazioni edilizie per trasformare il settore edile, da fonte di emissioni, a pozzo di assorbimento delle stesse.

NGEU deve essere questo: “plasmare il mondo in cui vogliamo vivere” e, in questo mondo, altra protagonista sarà l'**innovazione e trasformazione digitale**.

L'Europa deve guidare il processo di digitalizzazione, altrimenti sarà costretta a seguire la strada tracciata da altri, che fisseranno gli standard per noi. Per far ciò dobbiamo concentrarci su tre campi: **dati, tecnologia** (in particolare, l'intelligenza artificiale, impostata su un insieme di regole che metta al centro le persone e che permetta di avere un'identità digitale europea sicura) e **infrastrutture digitali** che permettano la sovranità digitale dell'Europa. Per questo, si dovrebbe investire almeno il 20% del NGEU nel digitale.

### **3. – Linee guida europee (*roadmap*) per la ripresa economica e sociale.**

Alla luce dei principi evidenziati dalla Presidente von der Leyen (vedi *supra*, § 2) e dei criteri per la valutazione dei PNRR e dei PNR nazionali (vedi *supra*, § 1), la Commissione Europea e il Consiglio Europeo hanno impostato le **Linee guida per la ripresa economica e sociale** nella direzione di costruire un'Europa che sia **sostenibile** e **resiliente**, basata sulla **solidarietà**, sulla **coesione** e sulla **convergenza**, impostata in modo da essere **agile** e **flessibile**, cioè adattabile all'evoluzione delle condizioni nel tempo, e tale da essere **inclusiva** e **cogestita** da tutti i soggetti interessati (stati, regioni, società economica, società civile, parti sociali e altri *stakeholder*), nel rispetto del principio di **sussidiarietà** e dei **valori e diritti fondamentali** sui quali l'Unione Europea è stata costruita e che la stessa vuole continuare ad avere.

Questa costruzione deve avere tre pilastri portanti:

1) il sostegno della ripresa degli stati membri accompagnata dalle riforme necessarie per la resilienza della ripresa, specie con riferimento alla giusta transizione richiesta ai fini del *Green Deal Europeo*;

2) il sostegno degli investimenti privati strategici per un'economia più pulita, digitale e resiliente per il futuro (ristrutturazioni immobiliari e infrastrutturali; energie rinnovabili, in particolare eolica, fotovoltaica e a idrogeno; trasporti e logistica più puliti, riconversione professionale);

3) il pilastro europeo dei diritti: trarre insegnamento dalla forte crisi sanitaria e sociale in atto, in modo da essere attrezzati per il futuro; quindi nuovi programmi per la salute, la protezione civile, la politica retributiva trasparente del lavoro (salario minimo universale e pari opportunità).

### **4. – I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza dell'Italia (*Next Generation Italia*) Governo Conte.**

I pilastri riportati nel § 3 – assieme ai quattro **Principi guida**, ai sette **Progetti faro** e alle quattro **Raccomandazioni** per il 2020 rivolte al nostro paese dal Consiglio Europeo – hanno costituito la base delle **Linee Guida per la Definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, approvate dal Parlamento il 13 ottobre 2020.

I “principi guida” e i “piani faro” sono validi per tutti i paesi (vedi *supra*, § 1); le **raccomandazioni** sono invece specifiche per ogni paese e, per il nostro, sono state, per il 2020:

1) rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali; (*sic*) quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio a medio termine prudenti e assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti;

2) fornire redditi sostitutivi e un accesso adeguato al sistema di protezione sociale; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione;

3) garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale; anticipare i progetti d'investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica, concentrare gli investimenti sulla transizione verde e la trasformazione digitale;

4) migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Alle predette **linee guida strategiche** si sono attenuti i due PNRR che sono stati approvati dal Governo Conte II, il 6 dicembre 2020 e il 12 gennaio 2021.

Il **primo** individuò le seguenti:

- **Modernizzare il Paese** significa, innanzitutto, disporre di una P. A. efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, efficace nei servizi che eroga. Significa, inoltre, creare un ambiente favorevole all'innovazione, promuovere la ricerca e utilizzare al meglio le tecnologie disponibili per incrementare la produttività dell'economia e la qualità della vita.

- **Transizione ecologica**, che dovrà essere la base del nuovo modello di sviluppo su scala globale. In primo luogo, occorre ridurre drasticamente le emissioni di gas clima-alteranti, in linea con gli obiettivi del *Green Deal Europeo*. In secondo luogo, sarà necessario migliorare l'efficienza energetica delle filiere produttive, degli insediamenti civili e degli edifici pubblici e la qualità dell'aria dei centri urbani e delle acque interne e marine. (Segue una dettagliata elencazione delle cose virtuose da fare, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta – compresa anche la tutela del patrimonio artistico, culturale e naturale – e, allo stesso tempo, promuoverne la fruizione, consolidandone le potenzialità e la capacità di attivazione di flussi turistici).

• **Inclusione sociale e territoriale**, che vuol dire ridurre le disuguaglianze, i divari e le povertà che impediscono a tutti i cittadini di partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale e di godere di un tenore di vita e di un benessere considerati accettabili. A tal fine è necessario garantire un livello più uniforme di accesso all'istruzione e alla cultura, con particolare riferimento alla conoscenza degli strumenti digitali. Favorire l'inclusione presuppone il miglioramento della qualità della vita nei centri urbani e nelle aree periferiche, la riduzione dei *gap* infrastrutturali, di quello occupazionale nonché nell'accesso ai beni (essenzialmente servizi) pubblici, soprattutto fra Nord e Sud.

• **Parità di genere**, la cui realizzazione richiede d'intervenire sulle molteplici dimensioni della discriminazione in essere nei confronti delle donne, che riguardano prioritariamente: la partecipazione al mondo del lavoro, la retribuzione e la qualità del lavoro, l'accesso alle risorse finanziarie, le disuguaglianze tra donne e uomini nell'allocazione del tempo dedicato al lavoro di cura, al lavoro domestico e alle attività sociali, l'uguaglianza di genere nell'accesso alle posizioni decisionali a livello politico, economico e sociale.

Il **secondo** confermò sostanzialmente queste linee, indicando tre *assi strategici*: **Digitalizzazione e Innovazione, Transizione ecologica, Inclusione sociale**, anziché *Modernizzare il Paese, Transizione ecologica, Inclusione sociale e territoriale, Parità di genere*, ma l'operare dei tre assi strategici dev'essere corroborato da tre *priorità trasversali*: **Parità di genere, Inclusione dei giovani, Mezzogiorno e riequilibrio territoriale**.

Entrambi declinavano **assi strategici e priorità trasversali in sei missioni**:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura.
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile.
4. Istruzione e ricerca.
5. Inclusione e coesione.
6. Salute.

Il mio giudizio sul processo di costruzione dei PNRR è piuttosto negativo: documenti che non sono veri piani di azione, cioè aggregazioni di progetti, ma mere indicazioni di stanziamenti non sostenuti da puntuali progetti. Spiegazioni che hanno il sapore di motivazioni d'ordine politico e tecnico sul significato delle linee d'azione indicate, necessarie per dimostrare, in contraddittorio con la Commissione Europea, la necessità di interventi indispensabili per coprire le carenze presenti nei diversi campi o per avviare nuove linee di sviluppo, utili per poter impostare i progetti di massima, prima, e i progetti operativi, poi.

In effetti, nei documenti ufficiali prodotti s'impiega abbondantemente il termine **progetto**, ma in modo improprio. Questo in quanto si può parlare di “progetto” solo se si va oltre l'indicazione del campo in cui l'intervento si muove e dell'obiettivo finale (e gli eventuali obiettivi intermedi) che l'intervento si prefigge di raggiungere, per scendere nel dettaglio delle operazioni attuative, dei tempi di attuazione, della quantificazione dei costi e dei benefici preventivati. Gran parte dei precedenti elementi caratterizzanti un “progetto” non sono riportati nei progetti riportati nei due *Next Generation Italia*.

Inoltre, nei documenti stessi, non è data alcuna indicazione riguardo al processo che verrebbe seguito per passare, per ogni linea d'intervento, ai progetti (o al progetto) veri e propri. Come vengono raccolti i vari progetti: progetti elaborati direttamente dal ministero o dai ministeri competenti oppure progetti predisposti dalle regioni o altri enti pubblici o da soggetti terzi e acquisiti a séguito di bando pubblico o per trattativa privata, fra il ministero o i ministeri competenti e i proponenti esterni, oppure seguendo procedimenti poco o nulla trasparenti, non solo per quanto riguarda la selezione dei progetti, ma anche le modalità procedurali, realizzative e di valutazione dei successivi passi dei processi che verranno attivati?

Quest'ultima osservazione introduce il tema centrale del governo dell'indirizzo, del coordinamento e della realizzazione dei diversi interventi.

## **5. – Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia (*Next Generation Italia*) preliminare del Governo Draghi.**

Ora il processo di formazione del PNRR italiano annovera un nuovo passo: la versione approvata dal Consiglio dei Ministri del 24.04.2021, primo atto del Governo Draghi in tema di NGEU.

Questo Piano conferma i **tre assi d'intervento**, condivisi a livello europeo, già evidenziati dai precedenti piani del Governo Conte II:

- digitalizzazione e innovazione;
- transizione ecologica;
- inclusione sociale.

A tal fine, il piano dovrebbe destinare almeno il 37 per cento delle risorse ottenute con la RRF al sostegno della transizione verde, compresa la biodiversità, e destinare almeno il 20 per cento della stessa RRF alla trasformazione digitale.

Il Piano conferma anche le sei **missioni** indicate nel paragrafo precedente nonché le tre **priorità trasversali** inserite, attraverso un approccio integrato, in tutte le missioni e che, per il nostro paese sono state confermate in: Parità di genere, Inclusione dei giovani e Mezzogiorno e riequilibrio territoriale. La ripartizione delle risorse fra le sei missioni è la seguente (importi assoluti in miliardi

di euro, facendo riferimento al totale degli stanziamenti a valere sulla NGEU)<sup>19</sup>:

|   |             |               |
|---|-------------|---------------|
| 1. Digitaliz., innovaz.,competitività e cultura | 42,5        | (22,2%)       |
| 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica    | 57,0        | (29,8%)       |
| 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile  | 25,3        | (13,2%)       |
| 4. Istruzione e ricerca                         | 31,9        | (16,7%)       |
| 5. Inclusione e coesione                        | 19,1        | (10,0%)       |
| 6. Salute                                       | <u>15,6</u> | <u>(8,1%)</u> |
| TOTALE  | 191,4       | 100           |

Si noti che l'importo complessivo delle risorse è diverso da quelli indicati nei precedenti PNRR. Dopo i **196** miliardi di euro del PNRR del dicembre 2020, i **223,9** miliardi del PNRR del gennaio 2021 (ante CdM del 12 gennaio), i **311,8** miliardi del post CdM del 12 gennaio 2021 [comprendendo, oltre alla RRF (210,9 miliardi), anche finanziamenti (20,9 miliardi) provenienti dai sei programmi europei indicati *supra* (nota 1) e altri a valere sulla Programmazione di Bilancio Europeo 2021-26 (80 miliardi)], l'importo fissato nel PNRR dell'aprile 2021 è **221,4 miliardi** [191,4 miliardi dalla NGEU più 30 miliardi di un Fondo Complementare nazionale]: è la certezza dei numeri!

Prima di passare alla presentazione delle azioni di governo atte a creare condizioni per la crescita resiliente dell'economia e della società, il Piano in parola indica due **obiettivi chiave**:

1) riparare i danni economici e sociali provocati dalla pandemia da COVID-19;

2) contribuire ad affrontare le **debolezze strutturali dell'economia italiana** e quindi i **nodi da risolvere per rilanciare lo sviluppo nazionale**:

- l'insoddisfacente crescita economica dovuta, non solo alla debole dinamica degli investimenti produttivi, ma anche a una serie di fattori strutturali: la dinamica demografica declinante dovuta al basso tasso di natalità, la ridotta dimensione media delle imprese, i ritardi nell'adeguamento delle competenze, nell'istruzione e nella ricerca: in particolare, l'incompleta transizione digitale e verso un'economia basata sulla conoscenza;
- la debole crescita della produttività;
- le disparità di reddito, di genere, fra le generazioni e fra i territori;
- la debole capacità ed efficienza amministrativa del settore pubblico.

Le linee d'intervento e le politiche da attuare con il Piano devono essere accompagnate da **riforme di contesto**, come:

---

<sup>19</sup> Le spese previste per singole linee d'intervento e per gli interventi effettuate ai sensi del Fondo Complementare sono riportate in tabelle allegate alla presente Scheda.

- quelle che puntano sulla riduzione della complessità e della lentezza della **giustizia**: digitalizzazione e riorganizzazione delle procedure, con interventi di semplificazione sui diversi gradi del processo e il ricorso a procedure di mediazione alternative nella risoluzione delle dispute;
- quelle riguardanti alcune componenti del **sistema tributario**;
- quelle riguardanti il **mercato del lavoro**, nella direzione di una maggiore equità;
- **riforme abilitanti** destinate a garantire attuazione e massimo impatto degli investimenti nonché **riforme settoriali specifiche** finalizzate ad aumentare l'efficienza e a rafforzare la gestione degli interventi previsti dal Piano.

Tutto ciò premesso, l'ultima versione del PNNR italiano – prima della presentazione al Parlamento e degli ulteriori aggiustamenti che sono conseguiti – individua le linee d'azione nella forma di *cluster* di progetti omogenei che vanno a individuare le predette **missioni**, definite dalla strategia del Piano, per un totale di **16 componenti**. Le componenti, a loro volta, si articolano in **48 linee d'intervento**. In particolare,

### **1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura.**

#### Azioni principali:

- **Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.**
- Incentivi per la **transizione digitale** e adozione di tecnologie innovative nel settore privato.
- **Banda ultralarga e connessioni veloci** in tutto il Paese.
- Sostegno alle filiere, all'internalizzazione e agli investimenti in **tecnologie satellitari**.
- **Rilancio del turismo e dei settori della cultura**, tramite un approccio digitale e sostenibile (garantendo migliore accesso e sfruttamento dei siti culturali e turistici).

### **2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.**

#### Azioni principali:

- Riforme e investimenti per l'**economia circolare** e la **gestione dei rifiuti**.
- **Fonti di energia rinnovabile**: semplificazione delle procedure di autorizzazione e promozione dell'agrivoltaico e del biometano.
- Potenziamento della capacità delle **reti elettriche**, della loro affidabilità, sicurezza e flessibilità.
- Incentivi per incrementare l'**efficienza energetica di edifici privati e pubblici**.
- Sostegno alla produzione e uso locali nell'industria e nel trasporto di **idrogeno**, creazione di stazioni di ricarica e promozione di ricerca di frontiera.
- Investimenti per affrontare e ridurre i rischi del **dissesto idrogeologico**.
- Investimenti nelle **infrastrutture idriche**.

### **3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile.**

#### Azioni principali:

- Trasporti ferroviari ad **alta velocità e capacità di rete**.
- Introduzione dell'**European Rail Transport Management System**.

- Modernizzazione e potenziamento delle **linee ferroviarie regionali**.
- Creazione dello **Sportello unico doganale** e **digitalizzazione della catena logistica**.

#### 4. Istruzione e ricerca.

##### Azioni principali:

- **Asili nido, scuole materne e servizi di educazione e cura per la prima infanzia**.
- **Scuole moderne**, cablate e orientate all'innovazione e aule didattiche di nuova concezione.
- **Formazione degli insegnanti** e rafforzamento dell'istruzione nelle **discipline STEM**.
- Risanamento strutturale degli **edifici scolastici**.
- Sviluppo e rafforzamento dell'**istruzione professionalizzante**.
- Riforma dell'**orientamento**, dei programmi di **dottorato di ricerca** e dei **corsi di laurea**.
- Rafforzamento della **filiera della ricerca** e del **trasferimento tecnologico**.
- Partecipazione a **Importanti Progetti d'Interesse Comune Europeo (IPCEI)**.

#### 5. Inclusione e coesione

##### Azioni principali:

- **Politiche attive del lavoro**.
- Sviluppo dei **Centri per l'impiego**.
- Sviluppo dell'**imprenditorialità femminile**.
- Rafforzamento dei **servizi sociali** e interventi contro **la vulnerabilità**.
- **Rigenerazione urbana** e **piani urbani integrati** per le periferie della città metropolitana, con possibile **co-progettazione con il Terzo settore**.
- Investimenti infrastrutturali per le **Zone economiche speciali**.

#### 6. Salute.

##### Azioni principali:

- **Assistenza di prossimità** diffusa sul territorio e **cure primarie e intermedie** (case di comunità e ospedali di comunità).
- **Assistenza domiciliare e telemedicina**.
- Aggiornamento del **parco tecnologico** e delle **attrezzature** per diagnosi e cura delle **infrastrutture**.
- **Fascicolo sanitario elettronico**: rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati.
- **Programma di formazione** per il personale medico e amministrativo.
- **Ricerca biomedica**.

Risulta che, né per la Rivoluzione verde né per la Trasformazione digitale, siano rispettati i minimi degli stanziamenti percentuali richiesti dalla NGEU (rispettivamente 37 e 20 per cento%), ma a tal fine si potranno utilizzare le risorse del Fondo Complementare.

Ritornando sulla certezza dei numeri, si noti che, poiché il PNRR non contiene specifici progetti, ma valori corrispondenti a stanziamenti di bilancio, è possibile che gli importi iscritti nel Piano siano sovradimensionati rispetto a quelli che saranno presumibilmente assegnati, e questo per introdurre elementi di flessibilità. Servirebbe a evitare di lasciare risorse inutilizzate: qualora alcuni progetti fossero bocciati dalla Commissione Europea, l'aver previsto uno stanziamento ridondante rispetto al tetto che si vuole conseguire permetterebbe di conseguire il tetto facendo riferimento ad altri progetti che concorrevano a creare la predetta ridondanza. Anche il predetto Fondo Complementare va in questa direzione: ampliare la dimensione delle spese (che non saranno solo “investimenti”, anche se in tutti i PNRR visti si parla come si trattasse solo di investimenti) effettuabili Interventi che, seppure riconosciuti prioritari, risultassero eccedenti l'ammontare delle risorse del NGEU destinate al nostro Paese potranno essere finanziati ricorrendo al Fondo Complementare. In ogni caso, anche per gli interventi finanziati con il Fondo Complementare dovrebbero seguire le stesse procedure abilitanti del FFR – in particolare il rispetto del “non arrecare un danno significativo” all'ambiente naturale e alla transizione digitale – e non venire a costituire “aiuti di Stato”. Inoltre il Fondo Complementare potrebbe svolgere un ruolo essenziale in presenza di progetti che, per la loro complessità, non potessero essere conclusi e rendicontati all'UE entro il 2026.

Non è il caso di continuare con le minutaglie contabili – e ce ne sarebbero parecchie altre. Minutaglia non è, invece, la critica riguardante il metodo seguito in tutto il processo di costruzione di questo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, questione di metodo assai rilevante nella prospettiva di INSIEME, fondata sul principio della relazionalità, della condivisione degli obiettivi e dei contenuti progettuali e non sull'interesse di schieramenti precostituiti.

I programmi di azione quali il PNRR devono derivare da processi di aggregazione delle istanze provenienti dai diversi saperi: quelli dei centri di competenze dello Stato e degli enti pubblici territoriali, fra di loro, e con i saperi espressi dalla società organizzata. Anche nel caso in esame, l'approccio corretto non deve essere il tipo dirigistico statale, come si è fatto finora (e sembra voler continuare anche nell'ultimo stadio che ci porterà alla scadenza del 30 aprile). E non si esce dal dirigismo concedendo audizioni temporanee più o meno pletoriche a partiti politici, organizzazioni rappresentative del mondo produttivo (datori di lavoro e lavoratori), del mondo culturale, del Terzo settore. Si entra nella relazionalità lavorando insieme, confrontando i propri valori, dalla declinazione dei quali emergono gli obiettivi finali particolari e, con le opportune mediazioni, quelli condivisi dalla comunità dei soggetti.

E poi non è accettabile che il PNRR redatto dal Governo Draghi sia stato proposto ai due rami del

Parlamento oggi per il domani. È un piano di grosse dimensioni quantitative e qualitative che influirà sulla vita economica e sociale del Paese, per lo meno, per i prossimi sette anni ed è stato richiesto al Parlamento di approvarlo dopo un dibattito della durata di meno di una giornata. Non è dignitoso per il Parlamento!

Si è detto che mancava il tempo per far delibare e deliberare in più della mezza giornata disponibile per ognuna delle camere, poiché gli Stati dovevano fare pervenire il PNNR entro il 30 aprile. Non è corretto: l'art. 18, 3° comma, del Regolamento del 12.02.2021, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF, nella presente esposizione), dice che “*il progetto di piano per la ripresa e resilienza [deve essere] trasmesso ufficialmente, di norma, entro il 30 aprile*”. Il nostro Capo del Governo poteva usare il forte ascendente che pare abbia sulla Commissione Europea, invece che per ottenere preventivamente, sulla parola, l'approvazione del PNNR – come è stato detto, con una certa euforia, da stampa e telegiornali – per chiedere una dilazione per la presentazione dello stesso, giustificata dal fatto l'attuale Governo è in carica da soli due mesi e mezzo: una dilazione affinché il Governo potesse operare più compiutamente e il Parlamento potesse vedere rispettata la propria dignità.

## L'ITALIA VERSO LA TRASFORMAZIONE DIGITALE

### “PNRR ITALIA: COMPETENZE, ISTRUZIONE, RICERCA, UN REBUS DA RISOLVERE”

DI GABRIELE FALCIASECCA

PNRR sta per piano di Ripresa e **Resilienza**. Quest'ultima parola richiede una esplicitazione per coloro che non hanno visto giocare Novak Djocovic al Roland Garros di quest'anno. Secondo l'interpretazione che se ne dà in psicologia, che trovo la più aderente allo scopo, è:

#### ***Capacità di ripartire dopo un trauma conservando la propria identità.***

Potremmo dunque dire che la ripresa deve avvenire senza sfaldamento sociale e senza lasciar fuori nessuno, pena la perdita della identità nazionale che significa anche coesione e condivisione di valori. Una ripresa intelligente che non deve accontentarsi di provvedere ad alcuni aspetti quantitativi che pure hanno la loro importanza: se abbiamo pochi asili bisogna costruirne altri, se ci sono pochi alloggi per studenti bisogna favorirne la costruzione e così via dicendo in altri campi. Ma dobbiamo curare che nell'agire otteniamo un complessivo rafforzamento del sistema Italia in tutti i suoi aspetti, rafforzamento che avrà il suo effetto non solo domani ma soprattutto a medio e lungo termine. Di ciò si deve tenere conto nella scelta delle soluzioni che non dovranno essere sempre soltanto le più semplici e veloci, ma quelle in grado di produrre il già citato rafforzamento del sistema pubblico e privato come prima detto. Ciò dovrebbe essere tenuto in conto in tutti i punti del piano, al di là della ben nota affermazione che è una occasione irripetibile per sistemare il paese.

Va da sé che le competenze, l'istruzione e la ricerca fanno parte di un settore che, se potenziato, avrà forti effetti nel tempo. Torneremo su questo ma intanto prendiamo atto con favore di tutto il programma di riforme che certamente vanno nella direzione corretta sia per la giustizia, che per la burocrazia, che per la sanità e anche per la digitalizzazione che deve entrare come rafforzamento della cultura digitale del paese e non rappresentare soltanto una introduzione di tecnologie che possono aumentare la produttività, che pure serve. Gli indici DESI mostrano un andamento piatto nel quinquennio 2015-2020 per le competenze ICT mentre a livello mondiali recenti studi mostrano come solo il 5% dei cosiddetti nativi digitali è in grado di usare la rete per comprendere la attendibilità di una notizia. Non abbiamo quindi solo il problema degli anziani. In generale, e per l'Italia in particolare, non c'è da stare allegri.

Per la digitalizzazione dei settori della PA in senso lato sono previste valanghe di assunzioni, giustificate certamente anche dal fatto che molte entità sono sotto organico. Dei 24.000 di cui si sta parlando in questo giugno 2021 una percentuale alta sarà di competenze nell'area ICT per rafforzare in tal senso tutta la PA.

Qui sorge una prima domanda: se le assunzioni saranno a tempo determinato saranno appetibili per i laureati ed esperti dell'area STEM<sup>20</sup> che, come è noto, ha una penuria di figure professionali già ora assai forte? Questo al di là del problema di eventuali assunzioni a tempo indeterminato per una percentuale anche rilevante degli assunti. Non correrei il rischio di riservare allo stato l'ultima scelta. Di questo aspetto si dovrà tener conto anche altrove.

Ma torniamo al problema di fondo di come la crescita possa essere intelligente. Per crescere bisogna essere competitivi, ma come? Non certo attraverso la riduzione del costo del lavoro, sia che sia ottenuta con una brutale compressione dei salari attraverso i gig job, sia che sia il prodotto soltanto di una elevata automatizzazione. Ormai molti economisti predicano che è necessario per il paese rilanciare la domanda domestica, anche come puntello per l'esportazione: ritorna allora attuale la nota frase di Henry Ford: "devo pagare bene i miei operai altrimenti chi comprerà poi le auto che produco?". Ed esortava i colleghi imprenditori a fare altrettanto. La risposta è che la competitività deve essere basata sulla innovazione: solo in questo modo si può garantire in contemporanea la crescita di posti di lavoro "buoni" giustamente retribuiti. Ecco dunque che entra pesantemente in gioco la ricerca, in tutte le sue forme, e il capitale umano che la realizza e assieme alla produzione di conoscenza nuova produce competenze avanzate per le università e le imprese. Il sistema di istruzione è poi quello che consente di catturare i nuovi lavori che l'innovazione produce a fronte di quelli che inevitabilmente distrugge e di riqualificare quelli che hanno perso lavoro. Allo stato invece il compito di sostenere i disoccupati finché, riqualificati, possano rientrare nel mondo del lavoro.

Questa catena di compiti richiede una stretta collaborazione tra ricerca ed impresa attraverso un circolo virtuoso che consenta un flusso di conoscenze e competenze nelle due direzioni. Nel seguito, restringendo lo scopo di questo intervento, vedremo alcune delle cose che il PNRR prevede, i punti critici e come potrebbero essere rafforzati.

Diciamo che i punti di debolezza del nostro sistema, punti che dovranno essere rafforzati dall'azione del governo, emergono impietosamente da varie fonti: il DESI per l'ICT, un recente resoconto della Corte dei Conti e vari studi privati. Anche prima del COVID le cose non andavano per niente bene. E se è vero che abbiamo molte punte di eccellenza c'è anche una grossa disomogeneità territoriale. Non è produttivo riportare qui la congerie di dati. Mi limito a due cifre. Lo stanziamento italiano per studente universitario è di circa 4000 euro più basso della media OCSE. Nonostante gli sforzi recenti la percentuale di PIL dedicata alla ricerca non ha raggiunto nemmeno l'1,53 programmato alla fine del 2018 fermandosi all'1,41 con una media OCSE di circa il 2,5. E' chiaro che il sistema della ricerca e della alta formazione ha serie difficoltà e c'è da domandarsi come facciano i nostri atenei a raggiungere comunque risultati decorosi con questi finanziamenti. Peraltro la quantità di laureati STEM è assai ridotta anche se, sorprendentemente, la quota

---

<sup>20</sup> Science Technology Engineering Mathematics

rosa è più alta della media. Tra le cose positive ci sta anche il raddoppio di brevetti tra 2015 e 2018 e una accresciuta collaborazione tra università e imprese anche attraverso le agenzie di trasferimento tecnologico. Per contro è cresciuta, nell'ultimo anno valutato pre covid, del 43% la percentuale di laureati che si sono trasferiti all'estero e circa il 20% dei, pochi (-40% negli ultimi anni), dottori di ricerca sono emigrati. Quest'ultimo dato è assai preoccupante perché significa che le punte avanzate del nostro sistema formativo non trovano adeguata collocazione da noi e dopo che lo stato ha pagato per la loro formazione vanno alla concorrenza. Oltre all'emigrazione c'è una sottooccupazione dei dottori nel nostro mondo del lavoro essendo di fatto l'Italia un paese dove il premio per una aggiunta di anni di studio è tra i più bassi dei paesi OCSE. Emergono quindi chiari due punti che estraggo come obiettivi tra i tanti possibili: la filiera della formazione STEM e una crescita del rapporto di osmosi tra università e imprese che faccia diventare i dottori di ricerca come la più efficace forma di trasferimento delle conoscenze utili alla crescita delle imprese. Quest'ultimo punto dovrebbe essere fondamentale per il PNRR e l'alta formazione su ciò può avere un ruolo insostituibile.

Nella filiera della formazione tecnica abbiamo gli Istituti Tecnici (IT), gli istituti tecnici superiori (ITS) e le facoltà o scuole tecniche come ingegneria ma non solo. Istituti tecnici e università sono ben noti e da tempo molto apprezzati, mentre meno diffusa è la conoscenza degli ITS. Gli ITS sono scuole di eccellenza ad alta specializzazione tecnologica che permettono di conseguire il diploma di tecnico superiore. Rappresentano il segmento di formazione terziaria professionalizzante **non universitaria**. Il loro scopo è far fronte ai fabbisogni di innovazione e di trasferimento tecnologico delle piccole e medie imprese (frase MUR). Se ne evincerebbe che per le PMI i diplomati degli IT non sono abbastanza, mentre i laureati sono troppo (overskilled): la prima considerazione può essere corretta, anche se molti territori sono forti debitori degli IT per la nascita di interi settori imprenditoriali e le imprese vorrebbero comunque ancora più diplomati. La seconda lascia perplessi perché l'Italia è certo la nazione delle PMI ma esse per fortuna assorbono molti laureati e molti di più ne assorbirebbero se ci fossero. La presenza di competenze al massimo livello è poi un mezzo per consentire la crescita delle PMI verso dimensioni maggiori. Per comprendere il perché della nascita di queste nuove istituzioni che hanno la forma di Fondazioni di Partecipazione – e quindi il controllo è esercitato dal Prefetto - occorre ricordare che in un lontano passato le università fornivano le cosiddette lauree brevi triennali, offerte in parallelo al percorso tradizionale, con la caratteristica di fondo di creare diplomati (diploma universitario) molto più pronti per entrare nel mondo del lavoro in giovane età (purtroppo il tempo di laurea medio in ingegneria era allora più di sette anni). Ricordo che in Emilia-Romagna questi tecnici erano molto richiesti dalle imprese e solitamente erano immediatamente assunti dalle aziende dove avevano svolto il loro tirocinio finale. Poi, per risparmiare, si decise di offrire un triennio e poi un biennio in cascata – parlo di ingegneria – rimescolando le carte col risultato di non avere un triennio professionalizzante (ahi le lauree bonsai) ma una laurea di serie B poco apprezzata dalle imprese che preferivano comunque i laureati del percorso finale. In contemporanea, ed è

vero ancor oggi, si sono osteggiati i corsi a contratto tenuti da esterni del mondo del lavoro che in passato avevano costituito un notevole mezzo per il trasferimento di conoscenze. Non sorprende dunque che per gli ITS sia previsto che almeno il 50% dei corsi sia tenuto da docenti provenienti dal mondo del lavoro. Di fatto poi ogni ITS è baricentrato su un IT che funge da riferimento, anche se è previsto che vi sia nella fondazione anche un dipartimento universitario o ente equivalente. Alla fine l'allievo consegue in due anni un Diploma di Tecnico Superiore quando con un anno in più poteva conseguire il titolo di ingegnere.

Tutto questo non lo rammento per denigrare questa figura che nella mia regione (Emilia-Romagna) è stata apprezzata da settori come il packaging, l'automazione, l'energia, ma per far comprendere che non basta immettere risorse, anche ingenti, nel sistema ma che occorre rivedere tutta la filiera per dare un po' di ordine all'offerta formativa, per presentarla in modo più chiaro ai potenziali studenti in modo da incoraggiare il più possibile i ragazzi ad abbracciare un percorso tecnico ai vari livelli. Di fatto poi i diplomati degli ITS sono una quota assai ridotta (circa 5000 all'anno) e anche raddoppiarli non cambierebbe molto lo scenario. Mentre un maggior legame con le università potrebbe consentire di creare una figura più pronta per il mondo del lavoro, con cui bisogna mantenere i legami degli attuali ITS, ma anche un aumento delle conoscenze di base utili ad una industria che cambia rapidamente. Non crei illusioni il sistema Emilia-Romagna che in alcuni settori industriali è molto sviluppato e facilita sia gli ITS che le lauree concordate tra università e imprese come quelle in automotive, automazione ecc. Si potrebbe inoltre avere un vantaggio di immagine nei confronti dei ragazzi e delle loro famiglie perché il titolo finale sarebbe comunque di ingegnere.

Nel PNRR c'è un accenno alla riforma dell'intero sistema, ma è una delle tante cose non sviluppate, per cui modalità e tempi sono tutti da definire, mentre, a mio parere, l'immissione di risorse dovrebbe andare di pari passo con la riforma globale, se non addirittura condizionata da essa. Non nascondo che il compito è assai arduo.

Inserisco in questo punto un discorso di tipo più generale. Se i laureati STEM mancano al paese apparirebbe logico mettere in atto misure per incrementarli globalmente. Allora di ciò si terrà conto nella distribuzione delle borse di studio, dei posti alloggio, delle varie forme incentivanti presenti nel PNRR ? Ci sono sostegni in tal senso in alcune misure, in particolare per i dottori di ricerca da assumere nelle aziende, ma ogni affermazione in merito è molto timida. Secondo analisi recenti le richieste delle imprese sono per il 38% di ingegneri nelle varie aree e un'altra buona percentuale nel resto del mondo STEM. Per i laureati in legge il valore è il 3,1%.

Ancora più delicato è il tema dei dottori di ricerca. Intanto circa il 20% di essi va all'estero: potrebbe anche essere una percentuale fisiologica, ma il fatto è che non tornano e non sono sostituiti da dottori provenienti da altri paesi. Si è già detto che molti di coloro che sono in Italia sono all'inizio almeno sottooccupati. Se il sistema delle imprese non li accoglie con stipendi adeguati ci possono essere due ragioni: la prima è che le

conoscenze che hanno non interessano. La seconda è che sono troppo avanzate, come spesso si è sperimentato. Di fatto sono vere le due cose assieme perché il primo problema è che molte aziende non sono in grado di comprendere l'utilità di certe conoscenze avanzate, così come stentano a comprendere i vantaggi di una vera digitalizzazione. I dottori di ricerca sono intanto fondamentali per il mondo della ricerca, universitario in primis. Ma se ne aumentiamo il numero non potranno tutti restare in questo mondo, dopo i tre anni, dunque bisogna far crescere assieme il sistema produttivo, i dottori e la ricerca. Si noti intanto che proprio per i motivi sopra indicati uno sbocco frequente per i dottori è creare una start up e anche qui gli incentivi devono essere consistenti. Per risolvere questo problema è previsto un investimento ad hoc. Ma è necessario da parte delle imprese che una collaborazione con il dottorando venga vista come una occasione di accrescimento, non come una perdita di tempo. Perché qui sta il problema. Poi si può anche dire che i temi di ricerca dovrebbero essere più attinenti alle necessità delle industrie del paese, ma se le grandi imprese sono poche, i bisogni sono ridotti e vanno stimolati. Anche qui le eccezioni non sono la regola.

Di passaggio ricordo anche che i docenti universitari sono oggi molto oberati non solo dalla attività didattica, ma anche dalle continue incombenze burocratiche. Aumentarne il numero per portarli a valori OCSE e una burocrazia più umana consentirebbe loro di dedicare più tempo alla ricerca ed al trasferimento di conoscenze.

Per chiudere e dare una impressione complessiva degli interventi del piano in questo settore riporto la tabella relativa alla misura M4C2 che è quella più attinente alle problematiche di ricerca.

| <b>QUADRO DELLE RISORSE COMPLESSIVO (MILIARDI DI EURO)</b>   |               |
|--|---------------|
| <b>M4. ISTRUZIONE E RICERCA</b>  |               |
| <b>M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA</b>  |               |
| <b>Ambiti di intervento/Misure</b>   | <b>Totale</b> |
| <b>1. Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata, condotta in sinergia tra università e imprese</b>               | <b>6,91</b>   |
| Investimento 1.1: Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN)                                       | 1,80          |
| Investimento 1.2: Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori  | 0,60          |
| Investimento 1.3: Partenariati allargati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca di base                                     | 1,61          |
| Investimento 1.4: Potenziamento strutture di ricerca e creazione di campioni nazionali di R&S su Key Enabling Technologies   | 1,60          |
| Investimento 1.5: Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione", costruzione di "leader territoriali di R&S"  | 1,30          |
| <b>2. Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico</b>  | <b>2,05</b>   |
| Investimento 2.1: IPCEI  | 1,50          |
| Investimento 2.2: Partnership - Horizon Europe   | 0,20          |
| Investimento 2.3: Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria                                  | 0,35          |
| <b>3. Potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione</b>  | <b>2,48</b>   |
| Investimento 3.1: Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione  | 1,58          |
| Investimento 3.2: Finanziamento di start-up  | 0,30          |
| Investimento 3.3: Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese | 0,60          |
| <b>Totale Componente</b>   | <b>11,44</b>  |

Come si vede non manca la volontà di effettuare interventi di vario genere ed obiettivo. Da questo punto di vista il PNRR va apprezzato. L'attenzione si deve spostare allora su ciò che è solo adombrato e dovrà svilupparsi in futuro come fatto precedentemente.

Per valutare infine l'entità dei fondi è necessario attendere per vedere in quanti anni verranno realmente spalmati e come verranno gestiti i fondi di competenza del MISE. Sempre solo per dare un riferimento nel 2018 i fondi per la ricerca ammontavano a 25,2 miliardi di euro. Considerando inoltre che la ricerca di base dovrebbe essere nell'investimento 1.1 da più parti se ne è lamentata la ridotta consistenza.

# INSIEME

Dipartimento Europa ed Eurozona.

Politiche economiche e programmi straordinari

Scheda n. 7 – 2 gennaio 2022

STATO DI ATTUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2021

DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

di Daniele Ciravegna

Il 2021 è terminato con una dichiarazione, cui è stata data ampia risonanza, del Presidente Draghi e del Ministro Franco, sul fatto che sono stati raggiunte, nell'attuazione del PNRR, tutte le 51 condizionalità fissate per il 2021 – fra 27 “traguardi” di riforme (indicatori qualitativi) e 24 “obiettivi” di investimenti (indicatori quantitativi).

Facendo riferimento a quanto riportato da *OReP – Osservatorio per il Recovery Plan*, creato dall'Università di Roma Tor Vergata e da Promo PA Fondazione di Lucca, segnalatomi da Maurizio Cotta, si ha al 31 dicembre scorso la situazione mostrata in <https://www.osservatoriorecovery.it/le-51-condizionalita-del-pnrr-per-il-2021/>.

Nel quadro di riferimento, per ogni traguardo/obiettivo, il numero sequenziale (riportato nella seconda colonna) indica la missione (M) e la componente (C) di riferimento all'interno del PNRR. Il significato di questa combinazione è riportato nella Tabella 1 della presente nota.

In linea di grande sintesi, si può notare come i “traguardi” raggiunti alla fine del passato anno siano dati principalmente dall'emanazione di atti di legislazione primaria i quali, per diventare operativi, devono attendere l'emanazione di provvedimenti di legislazione attuativa, che sovente si fanno aspettare per mesi. Pochi sono i casi in cui si può parlare già di presenza di legislazione attuativa.

Quanto agli “obiettivi”, il quadro di riferimento in parola dà conto dei provvedimenti attuativi o delle disposizioni di legge che li riguardano, ma dà scarse o nulle informazioni sulle dimensione quantitativa di questi obiettivi. Per dare una misura di riferimento delle cifre in gioco, nella Tabella 2 sono riportati gli importi degli stanziamenti previsti nel PNRR per le singole componenti – dati dal totale degli importi indicati per la quota di finanziamento imputata al *Dispositivo per la Ripresa*

e la Resilienza dell'UE, al Programma *React-EU* (la somma dei due dà l'importo del Programma *Next Generatio EU*) e al Fondo Complementare nazionale (dati tutti riferentesi alla versione finale del PNRR approvata dal Consiglio Europeo, che differiscono leggermente dalle somme riportate a p. 10 della Scheda 6 del 28 aprile 2021).

È comunque assodato che il grosso della realizzazione del PNRR dovrà essere approntato nel corso del 2022.

## **TABELLA 1 – Missioni e Componenti**

M1 – MISSIONE 1: Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo.

C1 – Componente 1: Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella P.A.

C2 – Componente 2: Digitalizzazione, Innovazione e Competitività nel sistema produttivo.

C3 – Turismo e Cultura.

M2 – MISSIONE 2: Rivoluzione verde e Transizione ecologica.

C1 – Componente 1: Agricoltura sostenibile ed Economia circolare.

C2 – Componente 2: Transizione energetica e Mobilità sostenibile.

C3 – Componente 3: Efficienza energetica e Riqualificazione degli edifici.

C4 – Componente 4: Tutela del territorio e della risorsa idrica.

M3 – MISSIONE 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile.

C1 – Componente 1: Rete ferroviaria ad alta velocità e strade sicure.

C2 – Componente 2: Intermodalità logistica integrata.

M4 – MISSIONE 4: Istruzione e Ricerca.

C1 – Componente 1: Potenziamento dell'offerta dei servizi d'istruzione dall'asilo nido alla università.

C2 – Componente 2: Dalla Ricerca all'Impresa.

M5 – MISSIONE 5: Inclusione e Coesione.

C1 – Componente 1: Politiche del lavoro.

C2 – Componente 2: Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo settore.

C3 – Componente 3: Interventi speciali per la coesione territoriale.

M6 – MISSIONE 6: Salute.

C1 – Reti di prossimità, Strutture e Telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale.

C2 – Innovazione, Ricerca e Digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale.

**TABELLA 2 – Importi stanziati nel PNRR per Missioni e Componenti**

|                        | Miliardi di euro |
|------------------------|------------------|
| <b>M1</b>              | <b>49,85</b>     |
| C1                     | 11,15            |
| C2                     | 30,57            |
| C3                     | 8,13             |
| <b>M2</b>              | <b>69,94</b>     |
| C1                     | 6,97             |
| C2                     | 25,36            |
| C3                     | 22,24            |
| C4                     | 15,37            |
| <b>M3</b>              | <b>31,46</b>     |
| C1                     | 27,97            |
| C3                     | 3,49             |
| <b>M4</b>              | <b>33,81</b>     |
| C1                     | 20,89            |
| C2                     | 12,92            |
| <b>M5</b>              | <b>29,83</b>     |
| C1                     | 12,63            |
| C2                     | 12,79            |
| C3                     | 4,41             |
| <b>M6</b>              | <b>20,23</b>     |
| C1                     | 9,00             |
| C2                     | 11,23            |
| <b>TOTALE GENERALE</b> | <b>235,12</b>    |