

Scuola per la buona politica

Volere la luna

DOVE CI PORTA IL PIANO?

note sul Piano nazionale di ripresa e resilienza



SOMMARIO

Introduzione. Dove ci porta il Piano di ripresa e resilienza?, di <i>Michelangelo Bovero</i>	p. 4
Missione 1. Digitalizzazione e innovazione, di <i>Luciano Paccagnella</i>	p. 6
Missione 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica, di <i>Angelo Tartaglia</i>	p. 9
Missione 3. Infrastrutture, di <i>Tomaso Montanari</i>	p. 18
Missione 4. Istruzione e ricerca, di <i>Andrea Ranieri</i>	p. 23
Missione 5. Inclusione e coesione, di <i>Chiara Saraceno</i>	p. 26
Missione 6. Salute. Un quadro generale, di <i>Nerina Dirindin</i>	p. 31
Missione 6. Salute. Tanti dubbi e altrettante perplessità, di <i>Mauro Valle</i>	p. 35
Missione 6. Salute. Uno schiaffo alla sanità pubblica, di <i>Gianluigi Trianni</i>	p. 38
Riforma della pubblica amministrazione. Uno sguardo d'insieme, di <i>Vincenzo Cerulli Irelli</i>	p. 45
Riforma della pubblica amministrazione. Una lettura critica, di <i>Sergio Foà</i>	p. 51
Riforma della giustizia, di <i>Nello Rossi</i>	p. 59
Riforma del lavoro?, di <i>Maria Vittoria Ballestrero</i>	p. 66
Autrici e autori	p. 75

Il 13 luglio 2021 il Piano nazionale di ripresa e resilienza, noto a tutti con l'acronimo PNRR (<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>)¹, è stato definitivamente approvato dall'Unione Europea. Il Piano illustra gli interventi che il Paese intende realizzare attraverso le risorse che saranno messe a disposizione con il programma Next generation EU (NGEU).

Gli interventi sono articolati in sei Missioni (le finalità strategiche):

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

Le Missioni sono, loro volta, suddivise in 16 Componenti (gli aggregati omogenei di progetti).

Sono inoltre previste delle riforme cosiddette orizzontali che attraversano tutti i settori: la riforma della pubblica amministrazione, la riforma della giustizia e quella del lavoro.

La programmazione dell'utilizzo delle risorse NGEU si accompagna a quella di altre risorse nazionali che il Governo ritiene complementari a quelle della UE, nonché a un ambizioso piano di riforme. Il PNRR prevede un investimento complessivo di 191,5 miliardi di fondi NGEU² ai quali si aggiungono risorse per ulteriori 43,6 miliardi³ per un totale di 235,1 miliardi di euro. Dei 191,5 miliardi destinati all'Italia, 68,9 sono sovvenzioni (ovvero non sono da rimborsare, perché a carico dei futuri bilanci della UE) e 122,6 miliardi sono prestiti (da restituire). Una parte dei prestiti (69 miliardi) sarà utilizzata per finanziare interventi già presenti nella legislazione vigente (non sono quindi destinati a interventi aggiuntivi, ma a ristorare spese già finanziate in precedenza).

1. Consiglio dei Ministri, 2021, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NEXGENERATIONITALIA*.

2. Il Next Generation UE, noto come Recovery Fund, è un fondo approvato dall'Unione Europea per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia, per sostenere la ripresa e la capacità di reazione dei Paesi.

3. Le ulteriori risorse provengono per circa 30 miliardi dal Fondo complementare finanziato dal bilancio dello Stato e per altri 13 miliardi dal REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) che utilizza finanziamenti già disponibili nei programmi 2014-2020, ora destinati ad ampliare le risorse per la ripresa e la coesione.

Introduzione

DOVE CI PORTA IL PIANO DI RIPRESA E RESILIENZA?

di Michelangelo Bovero

Abbiamo un Piano. Anzi, addirittura un Piano *quinquennale* (!): 2021-2026.

Forse non abbiamo riflettuto abbastanza su questo *fatto*. O su questo *nome*. E su questi *tempi*: già, perché in Italia, nel 2023 (se non prima) si vota. Ma i tempi del Piano sembrano indifferenti, o preminenti o soverchianti, rispetto a quelli della democrazia. Siamo passati, anche formalmente, dalla democrazia alla tecnocrazia? Non saprei dire se considerino questo passaggio un risultato acquisito, o un rischio calcolato, o un'opportunità da cogliere, quei soggetti che immaginano e forse preparano fin d'ora il ripristino di un governo Draghi dopo le elezioni politiche. Quale che ne sia l'esito.

Non confondiamo regime tecnocratico e governo tecnico. La tecnocrazia è una forma politica opposta alla democrazia, perché in essa le decisioni collettive sono (di fatto o di diritto) riservate a un ceto o un comitato di (pretesi) competenti, detentori di saperi specializzati, e sottratte all'influenza vincolante dei processi di partecipazione, come le elezioni ma non solo, attraverso cui i cittadini manifestano le proprie (differenti, divergenti, contrastanti, conflittuali) istanze alle istituzioni pubbliche. Ma non dovunque vi sia un "governo tecnico", lì vi è un regime tecnocratico. Per un verso, ogni governo *dovrebbe essere* "tecnico", nel senso che la guida dei vari ministeri preposti al perseguimento di obiettivi e funzioni stabilite dalla Costituzione dovrebbe essere affidata a soggetti competenti; mentre spesso o per lo più accade il contrario. Per altro verso, tuttavia, nessun governo, per quanto composto di competenti, è mai puramente tecnico: come organo collegiale responsabile di un programma di decisioni pubbliche, sulla base del quale ha ottenuto (in un sistema parlamentare) la fiducia delle Camere, è a suo modo sempre un governo *politico*. È attore di un indirizzo politico (di maggioranza) alternativo ad altri possibili nei contenuti, anche quando fosse un governo "di unità nazionale". Una decisione tecnica è propriamente una decisione sui mezzi, su quali siano adeguati a raggiungere determinati fini. Una decisione politica è una decisione sui fini, su quali debbano essere scelti e perseguiti in alternativa ad altri. Un regime tecnocratico si regge sull'ideologia – tale è, sotto mentite spoglie di obiettività scientifica – che non si dia davvero scelta tra fini alternativi. *There is no alternative*.

Ma non è mai vero, non è mai così. Qualunque decisione pubblica ci porta in una certa direzione, verso un tipo di società o verso un altro. Dunque: dove ci porta il Piano? Quali sono i suoi obiettivi, i suoi fini? Sono indiscutibili o ne possiamo e dobbiamo discutere? Sono interpretabili in modo univoco? E i mezzi predisposti – i provvedimenti, le riforme – sono adeguati a raggiungerli?

La riflessione sul *fatto* e sul *nome* del Piano potrebbe anche suggerire una domanda di tutt'altro genere. Sia detto con ironia: siamo forse passati dall'economia di mercato all'economia di piano? Ma figuriamoci! Pare che l'idea – anzi, il vero *piano* – sia restaurare attraverso l'attuazione del Piano il dominio del mercato, del privato sul pubblico, con l'aiuto delle più ingenti risorse pubbliche. Lo dicono le stesse parole-chiave del titolo: "ripresa", termine consueto nel discorso sui cicli del capitalismo; e "resilienza", termine scientifico inconsueto nel discorso pubblico, anzi fastidioso neologismo mediatico, il cui significato nel nuovo contesto extra-scientifico è forse quello involontariamente rivelato dalla Presidente della Commissione europea in un improvvido commento recente, perla

di ingenuità e ignoranza: quando ha citato il celebre motto del *Gattopardo*, «tutto deve cambiare perché tutto ritorni come prima», intendendolo come l'indicazione di una fulgida mèta, anziché la mesta enunciazione di una filosofia pessimistica della storia. Come prima? Il Piano ci riporta a come eravamo prima? In che senso, in che cosa, in che misura?

Ma che cosa *dice* davvero il Piano? Che cosa bolle in pentola? Insomma, di nuovo: *dove ci porta il Piano?*

Ce lo siamo chiesti nel corso di un seminario organizzato congiuntamente dalla Scuola per la buona politica di Torino e da Volere la Luna, che si è svolto nella primavera-estate del 2021. Quelli qui presentati sono i testi degli interventi di allora, in gran parte rivisti, ampliati e aggiornati dagli autori, ciascuno dei quali si è concentrato su una delle cosiddette “missioni” del Piano e su alcune delle “riforme” ad esso collegate.

Missione 1 DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE

di Luciano Paccagnella

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede un ruolo particolare per i processi di digitalizzazione e innovazione del Paese. Oltre a rappresentare una delle sei missioni del piano (le altre riguardano la transizione ecologica, la mobilità, l'istruzione e cultura, l'equità sociale e infine la salute), digitalizzazione e innovazione costituiscono anche uno dei tre "assi strategici" che attraversano l'intero documento. Questi temi fanno da sfondo, quindi, in ognuna delle quasi 300 pagine del piano. Tuttavia un paio di pagine in particolare, in un paragrafo dal titolo "la transizione digitale", offrono una sintesi dell'orientamento complessivo del Governo italiano in materia.

Anzitutto, l'obiettivo dichiarato è quello di «creare una società completamente digitale» (PNRR, p. 16), facendo recuperare all'Italia il terreno perduto finora nei confronti degli altri paesi europei per quanto riguarda l'indice DESI (*Digital Economy and Society Index*). In cosa consiste una società "completamente digitale"? Il piano non lo chiarisce, ma è facile immaginare uno scenario in cui ciò che è avvenuto durante la pandemia, ovvero la massiccia migrazione delle attività quotidiane in rete, non solo prosegue ma viene sostenuto e incentivato anche nel ritorno alla "normalità". La gigantesca portata di questo cambiamento non può quindi essere sottovalutata: gli orientamenti e le scelte apparentemente tecniche costituiranno l'impalcatura digitale di un mondo in cui ci troveremo a vivere come cittadini, consumatori, lavoratori, ci piaccia o no.

Trave portante di questa impalcatura è la «connettività omogenea ad alta velocità in tutto il Paese per residenti, aziende, scuole e ospedali». Disporre di una connessione veloce e (soprattutto, ma questo viene detto più raramente) affidabile è ovviamente una condizione indispensabile per accedere al mondo digitale, ma attenzione al rischio di voler affrontare questa sfida a colpi di Gigabit. Nell'indice DESI citato prima, la connettività è solo una delle componenti accanto ad altre, per esempio il capitale umano: cosa sono in grado di fare le persone con la tanto agognata connessione a 1 Gbps? Vi è qui il tema delle competenze digitali, tra le quali non vi sono solo competenze strettamente tecniche (per esempio, come impostare una tabella in un foglio elettronico) ma anche e soprattutto competenze cognitive critiche (per esempio: come stimare rapidamente l'affidabilità del sito internet che stiamo consultando?). A questo proposito il piano parla di rafforzare la «cittadinanza digitale attraverso iniziative dedicate volte a migliorare le competenze digitali di base» (PNRR, p. 17). Rimane però ambiguo circa la natura di tali competenze, parlando infatti di «promuovere un diffuso miglioramento delle competenze della forza lavoro». Attenzione a non confondere i due aspetti: il "lavoratore competente digitale" (per esempio in possesso di Ecdl, la cosiddetta "patente europea del computer") non è necessariamente anche un "cittadino competente digitale" (in grado di valutare e scegliere).

Ma il punto cruciale del piano è quello che riguarda la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, dove la parola d'ordine è "cloud first". In informatica, la parola *cloud* indica un insieme di risorse remote messe a disposizione da un fornitore a un cliente per l'erogazione di determinati servizi. Per esempio, quando utilizziamo una cartella di Google Drive per archiviare o condividere con amici o colleghi i nostri file, stiamo utilizzando un servizio in *cloud*: non c'è nulla fisicamente

sul nostro pc, ma tutto è delocalizzato da qualche parte sotto il controllo di Google. Negli ultimi anni i servizi in *cloud* stanno prendendo piede molto rapidamente a tutti i livelli (individui, aziende, istituzioni) perché sono in genere efficienti, comodi ed economici per l'utente finale. Per esempio, alcuni anni fa l'Università di Torino ha dismesso il proprio servizio di gestione della posta elettronica per docenti e studenti, sostituendolo con il servizio in *cloud* Gmail offerto da Google. Si è trattato di una decisione razionale sul breve periodo: il servizio funziona relativamente bene e permette di risparmiare decine di migliaia di euro all'anno rispetto allo stesso servizio gestito in autonomia. Inoltre (ma questo non si dice) permette anche un efficace scarico di responsabilità: quando qualcosa non funziona, semplicemente "è colpa di Google". Tuttavia, sul lungo periodo e in un'ottica di interesse pubblico, si tratta di una scelta spaventosamente rischiosa: una volta dismessa la propria infrastruttura e abbandonate le competenze tecniche interne, diventa molto difficile e troppo costoso tornare indietro, qualora le condizioni dell'offerta dovessero cambiare. Si parla a questo proposito di *lock-in* tecnologico: scelte apparentemente convenienti oggi, potrebbero non esserlo più in futuro, ma a quel punto non potremo più scegliere (per esempio perché tutti i nostri dati sono registrati in un formato proprietario non esportabile, oppure perché non avremo più personale tecnicamente preparato per gestire quel servizio, oppure perché non ci saranno nemmeno più servizi alternativi concorrenti).

Oltre a questo, il *cloud* pone nell'immediato questioni di privacy e di sicurezza: dove sono collocati fisicamente i miei dati? Sotto quale giurisdizione? Chi li può leggere? Quale uso ne può fare? È chiaro che i rischi e i potenziali costi di questa corsa al *cloud* crescono esponenzialmente quando si passa dalle scelte di un privato cittadino a quelle di un'azienda, un'istituzione pubblica o addirittura, come in questo caso, un'intera Pubblica Amministrazione. Non è il *cloud* in sé a essere problematico (anzi, a un certo livello di complessità rappresenta la formula tecnologica più efficiente), quanto il fatto che attualmente nel mondo l'offerta di servizi in *cloud* è sostanzialmente monopolizzata da sole tre grandi aziende statunitensi: Amazon, Google e Microsoft.

Il PNRR, dando per acquisita la strategia *cloud first* e quindi la migrazione di tutta la Pubblica Amministrazione su servizi in *cloud*, delinea due diverse possibilità di scelta «a seconda della sensibilità dei dati e dei servizi coinvolti». Il piano recita testualmente: «le Amministrazioni possono scegliere se migrare verso una nuova infrastruttura cloud nazionale all'avanguardia ("Polo Strategico Nazionale", PSN) o verso un *cloud* "pubblico" sicuro» (PNRR, p. 16).

Partiamo dalla seconda: cos'è il *cloud* "pubblico" (attenzione alle virgolette presenti nel testo originale) sicuro di cui si parla? Viene sommariamente spiegato nella relativa nota a piè di pagina: si tratta di (testuale anche qui) «soluzioni *cloud* commerciali acquistabili sul mercato». Ovvero: Amazon, Google e Microsoft! Cos'hanno di "pubblico" questi servizi?

Ma passiamo alla prima alternativa: la «nuova infrastruttura *cloud* nazionale all'avanguardia». Il Polo Strategico Nazionale (PSN), che a questo punto si dovrebbe comprendere come sia davvero qualcosa di importanza strategica. Forse qualcuno ha previsto di destinare una parte della montagna di soldi in arrivo a un'operazione di radicale affrancamento dagli operatori privati d'oltreoceano? Alla posa delle fondamenta di un'infrastruttura digitale realmente pubblica (senza virgolette) in grado di garantire sicurezza, trasparenza e indipendenza alla "società completamente digitale" italiana dei prossimi decenni? Non esattamente. In realtà il Polo Strategico Nazionale non esiste ancora, ma l'importanza prevista per esso dal PNRR ha dato nuovo impulso alla sua costruzione, di cui si parla già da anni. Tra le varie soluzioni, in prima linea a offrirsi come possibili candidati spiccano tre grandi aziende italiane: Tim, Leonardo e Fincantieri. Non esattamente qualcosa di pubblico, ma quantomeno nazionale. Non fosse che, sull'onda dell'entusiasmo, le tre aziende hanno da poco an-

nunciato l'avvio di importanti accordi di partenariato: rispettivamente Tim con Google, Leonardo con Microsoft, Fincantieri con Amazon.

Quella che sembra quasi una barzelletta è in realtà la drammatica dimostrazione del fatto che potrebbe essere già troppo tardi: è estremamente difficile oggi offrire servizi competitivi senza appoggiarsi in qualche misura alle infrastrutture e al know-how delle tre grandi piattaforme americane. Difficile ma non ancora impossibile: le possibilità residue dipendono dall'importanza politica che come collettività decideremo di attribuire alla questione. Lasciare questo genere di decisioni esclusivamente ai "tecnici" comporta, come si è visto, l'applicazione di razionalità che non coincidono con l'interesse collettivo sul lungo periodo.

Missione 2

RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

di Angelo Tartaglia

1. Nella narrazione pubblica relativa al PNRR la transizione ecologica e la promozione delle energie rinnovabili sono poste in bella evidenza e continuamente ricorrono qualifiche come *green*, *sostenibile* e *circolare* applicate ai più diversi interventi. Tutto questo è congruente con un approccio che richiama quello del mercato su cui bisogna collocare delle merci: il contesto e la terminologia del messaggio pubblicitario debbono essere scelti con oculatezza se si vogliono sostenere le vendite.

In effetti fra le sei missioni che il piano individua, la transizione ecologica (la M2, intitolata “Rivoluzione verde e transizione ecologica”) è quella cui è riservata la parte maggiore delle risorse disponibili (da spendere entro il 2026): 59,33 miliardi su 191,50. Cui si aggiungono 1,31 miliardi dal fondo europeo REACT-EU (da spendere nel triennio 2021-2023) e altri 9,32 dal Fondo nazionale complementare, di modo che il totale arriva a 69,96 miliardi. È poi comunque il caso di considerare in parallelo anche la missione 3, quella delle “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” che ha una dote di 25,13 miliardi che, col Fondo nazionale complementare, diventano 31,46. La “mobilità sostenibile”, come possiamo vedere, compare sia nella M2 che nella M3, il che ne sottolinea l'importanza.

Fin qui non si può che rilevare un'assegnazione cospicua per investimenti volti a perseguire obiettivi importanti e condivisibili. Precisato che il piano non entra nel dettaglio di specifiche opere o investimenti, ma sancisce quali siano gli obiettivi cui debbono tendere le opere che con quei finanziamenti verranno realizzate, conviene accennare alla suddivisione delle missioni in sottocapitoli per verificare se non vi siano contraddizioni o ambiguità riguardo alle finalità dichiarate.

2. La prima voce della suddivisione “fine” (la M2C1) è intitolata “Agricoltura sostenibile ed economia circolare” e offre l'opportunità di commentare due dei termini già citati come caratteristici della narrativa “green”, che sono la sostenibilità e la circolarità.

Riguardo al concetto di sostenibilità, ciò che colpisce è che essa non viene mai definita formalmente: vale per il testo del PNRR e vale a maggior ragione per le ormai numerosissime prese di posizione o dichiarazioni della politica, del giornalismo o dell'imprenditoria. Per contrasto, andando a leggere le parti conclusive del documento di piano si trovano delle accuratissime e dettagliate definizioni per tutto ciò che ha natura amministrativa. L'idea è che quel che concerne le modalità di spesa dei finanziamenti dovrà essere verificabile senza lasciare troppi margini di interpretazione e che, a investimenti effettuati, tutto dovrà essere rendicontato in modo da poter appurare la congruità tra spese e intenzioni dichiarate. Nel caso della “sostenibilità” invece le cose non stanno così. La mancanza di una definizione di cosa significhi “sostenibile” implica un'estrema vaghezza riguardo a eventuali verifiche circa il conseguimento dell'obiettivo.

Leggendo il testo e guardandosi intorno, in realtà, si vede che per “sostenibile” si intende di solito qualsiasi miglioramento nell'efficienza di un certo processo: ridurre l'impatto a parità di prodotto. Orbene, migliorare l'efficienza è certamente una buona cosa, ma di per sé non garantisce affatto la “sostenibilità” di una specifica attività o di una specifica produzione.

Una definizione abbastanza intuitiva e per nulla tecnica della qualifica di “sostenibile” può essere, con riferimento a un processo o a un’attività: «tale da poter durare indefinitamente o quanto meno molto più a lungo dell’ordinaria scala dei tempi umani». In concreto questo significa che il processo in questione non deve compromettere le basi che gli consentono di svolgersi. Anche solo con questa vaghissima definizione si vede immediatamente dove sta il conflitto tra sostenibilità ed economia corrente. Quest’ultima si fonda, in maniera conclamata e continuamente ribadita, su un principio che ha le connotazioni del sacro (nel senso che è dato come assolutamente indiscutibile): la perenne crescita (materiale). Personalmente mi sento a disagio nel trovarmi a ricordare che in qualunque ambiente finito una crescita infinita è materialmente impossibile: mi pare di fare un affronto all’intelligenza dell’interlocutore. Insomma, la crescita materiale continua in un ambiente limitato è per natura insostenibile: non ci sono margini.

Cionondimeno ogni accenno a ridiscutere la logica della crescita viene continuamente accolto da chi incarna la struttura economica e sociale del mondo contemporaneo con reazioni che vanno dallo scherno, all’orrore, comunque alla repulsione. Argomentazioni di merito ovviamente nessuna, salvo quelle attinenti alle problematiche intraumane, che sono per natura convenzionali, laddove il problema dei limiti materiali non ha alcuna flessibilità, dipendendo da leggi fisiche.

Per l’istante posso osservare perché il miglioramento dell’efficienza (di per sé, ribadisco, buono) non risolve il problema della sostenibilità. Se la quantità di materia manipolata e spostata di qua e di là (e l’energia che tutto ciò richiede) deve crescere, il miglioramento dell’efficienza dei processi e delle tecnologie coinvolte porta nell’immediato a un transitorio che può comportare un più o meno breve ridimensionamento dell’impatto, il quale però, superato il transitorio, riprende anch’esso a crescere come la quantità di materia ed energia coinvolte. Anche questa mi pare una constatazione banale, ma l’osservazione di solito non scalfisce la granitica irrazionalità di chi non vuol ridiscutere nulla.

La (nelle intenzioni) continua crescita di un’attività produttiva qualsiasi porta con sé anche un’altra implicazione che l’economia tenta invano di esorcizzare. L’aumento della produzione di qualcosa (vale anche per l’erogazione di servizi il cui volume si pretenda di far indefinitamente crescere) richiede ovviamente anche quantità crescenti di risorse materiali ed energetiche necessarie allo svolgimento del processo produttivo: chiamiamoli “costi materiali”. Il fatto è che, quando la produzione cresce, i costi materiali crescono più in fretta. Non è questa la sede per scrivere equazioni e cose del genere, ma c’è un esempio semplicissimo alla portata di tutti. Se voglio aumentare la velocità di un veicolo per arrivare prima a destinazione, il “vantaggio” è proporzionale alla velocità che realizzo; l’energia primaria che debbo trasformare in energia cinetica del veicolo è proporzionale al *quadrato* della velocità: se la velocità raddoppia, l’energia richiesta si moltiplica per 4. Risultato: l’*utile netto* (differenza tra produzione lorda e costi materiali) per un po’ cresce, ma poi, molto più rapidamente di quanto non sia cresciuto, crolla fino a zero, quando i “costi” pareggiano il prodotto lordo. Di fronte a questa realtà, l’economia classica cerca di cavarsela dapprima tentando di rallentare il declino mediante miglioramenti dell’efficienza del processo e poi adottando la logica della locusta: abbandoniamo il processo ormai improduttivo e attiviamone un altro; dando per scontato che ci siano infiniti processi alternativi possibili. Ma in un mondo finito...: siamo daccapo.

Non vorrei allontanarmi troppo dal tema centrale di questo intervento e quindi passo all’altro termine citato nel paragrafo dedicato all’agricoltura: la “circularità”. Questa idea della circolarità, nel PNRR e altrove, è generalmente richiamata con riferimento ai rifiuti che il nostro stile di vita produce in quantità impressionanti, tanto che non sappiamo più dove metterli, e dunque l’idea è quella di riimmettere ciò che è oggi rifiuto all’interno del ciclo produttivo in forma di “materia prima seconda”. Ne discende la necessità, anche in questo caso, di ottimizzare per quanto possibile

l'efficienza dei sistemi produttivi, di scegliere i materiali utilizzati in modo che siano idonei al successivo ricupero e poi di potenziare molto più di oggi la raccolta differenziata. Anche in questo caso, tutto bene, ma attenzione ai vincoli e alle contraddizioni.

Da un lato, a essere pignoli, i processi produttivi materiali non possono alla lettera essere circolari. Per via del secondo principio della termodinamica (che nessun Parlamento ha votato né può emendare) non è mai possibile (anche con tecnologie astrattamente perfette, come ovviamente non sono mai quelle disponibili) convertire interamente (al 100%) le risorse introdotte in un processo produttivo in beni utili: avanzerà sempre qualcosa di non recuperabile. Tradotto per il nostro caso: non è mai possibile trasformare il 100 % delle materie prime in prodotto finale che poi, finita la sua vita utile, verrà riimmesso come materia prima seconda nel ciclo. Ce la si può comunque cavare osservando che, ottimizzando tutte le fasi del ciclo e scegliendo oculatamente le materie prime, le conseguenze del fastidioso “secondo principio” possono manifestarsi in tempi relativamente lunghi (sulla scala umana). Ciò che però non riusciamo a esorcizzare è che crescita e circolarità sono mutuamente incompatibili. Se la produzione deve sempre aumentare, il diagramma rappresentativo del processo non può essere un cerchio, semmai una spirale la cui dimensione cresce ad ogni ciclo. Tradotto: per crescere, ad ogni giro occorre (anche a prescindere dal secondo principio) prelevare dall'ambiente circostante delle risorse primarie aggiuntive. E ci risiamo: in un ambiente finito non si può andare avanti molto. La “crescita circolare sostenibile” è un ossimoro o, in linguaggio un poco più corrente, una pura e semplice stupidaggine.

Questo tipo di problemi non viene minimamente citato nel PNRR. Non vi è il ben che minimo accenno a una analisi razionale e critica dei meccanismi storici dell'economia. Quelli sono dati come assoluti, intangibili, sacri. Ci si affida, viceversa, a una messianica speranza, spacciata per certezza, nel potere salvifico delle razionalizzazioni (senza toccare i meccanismi base) e della tecnologia. Quest'ultima viene spesso e volentieri confusa con la scienza che a sua volta è valutata in termini di mercato. Il guaio è che la scienza, con tutti i suoi limiti, non può di per sé dare indicazioni riguardo a scelte di politica economica o sociale, ma riesce molto bene a individuare ciò che *non si può fare*, piaccia o non piaccia, e anche a indicare le conseguenze locali e globali dei comportamenti umani.

3. Ho di nuovo allargato il campo al di là e al di sopra del PNRR, per cui è il caso di tornare a quel piano. Andando in ordine, all'interno della missione M2 troviamo “transizione energetica e mobilità sostenibile” (M2C2), altro settore fondamentale e più robustamente finanziato su cui è urgentissimo intervenire. Il termine “transizione” è particolarmente suggestivo e viene utilizzato con una certa dovizia nella retorica politica di settore. Non si tratta insomma di qualche provvedimento sparso qua e là e, in apparenza, è decisamente di più che non semplicemente rendere più efficiente l'uso dell'energia (cosa di per sé molto importante e su cui tornerò più avanti): bisogna proprio cambiare l'approccio all'energia. Bene, dunque.

Proviamo però, anche qui, a guardare meglio. Leggendo la documentazione e porgendo orecchio a dichiarazioni, narrazioni e così via, par di capire che la *transizione* essenzialmente sia sinonimo di passaggio da fonti fossili (per loro natura non rinnovabili – se non sulla scala delle decine di milioni di anni) alle fonti “rinnovabili”. *Rinnovabili* ha un significato simile a *sostenibili*, cioè poter essere disponibili per tempi indefiniti (comunque molto molto lunghi) senza compromettere gli equilibri del pianeta; in ogni caso per l'energia non è possibile alcuna circolarità che corrisponderebbe al mitico *moto perpetuo* (ogni tanto, ancora oggi, salta fuori qualche visionario che pensa di averlo scoperto, ma la scienza ha da tempo dimostrato che è impossibile).

Al primo posto delle rinnovabili c'è il sole, con tutte le forme di energia che comunque dalla sua radiazione si originano: c'è l'irraggiamento diretto, ma c'è anche l'energia eolica, come quella

idroelettrica che nel sole hanno la loro origine remota, con poi il concorso del sistema climatico globale che è governato insieme sempre dal sole, e poi dalla rotazione terrestre, dall'orografia e geografia locali. Poi c'è il moto ondoso, le maree e altro ancora. Si può aggiungere la geotermia; si possono aggiungere le combustioni di biomasse gestite in forma circolare (all'origine c'è sempre il sole): brucio della biomassa, ma contestualmente curo la crescita della vegetazione in modo da riimmagazzinarvi la CO₂ che il processo di combustione ha immesso in atmosfera. Bene, ripeto: è quel che bisogna fare. Ma di nuovo una elementare considerazione è che *rinnovabile* non significa *infinito*: le rinnovabili possono farci ridurre in modo drastico l'impatto ambientale globale, ma non sono in grado di sostenere la mitica crescita infinita; in questo caso una continua crescita dei consumi di energia. Psicologicamente noi siamo portati a pensare che l'impatto delle nostre azioni sia solo locale e che comunque "il mondo" sia "grandissimo" di modo che tutto quel che facciamo abbia un'influenza del tutto trascurabile sulle dinamiche a grande scala. Non è così e ce lo dice in modo incontrovertibile la scienza, ma anche quando sembra che ne prendiamo atto, poi tendiamo a continuare a comportarci come sempre. Le rinnovabili possono portare a una *riduzione* estremamente importante delle emissioni di gas climalteranti in atmosfera (come anche l'Unione Europea prescrive, nella misura del 55% in meno, rispetto al 1990, entro il 2030) a patto che il consumo di energia smetta di crescere. Energie rinnovabili *invece* dei combustibili fossili, non *in aggiunta* ai combustibili fossili.

Nel parlare di energia "verde" il PNRR fa ripetutamente riferimento all'idrogeno. Quest'ultimo, nel piano, è correttamente definito come un *vettore* energetico, non come una *fonte* di energia. L'idrogeno non è presente in natura allo stato libero, ma legato in diversi tipi di molecole, fra cui gli idrocarburi, oltretutto nell'acqua. Per ottenere dell'idrogeno libero occorre impiegare dell'energia. Dopodiché l'idrogeno così "prodotto" restituisce, attraverso processi di combustione, energia e libera emissioni non più inquinanti (per lo più vapore acqueo). Qual è dunque il duplice vantaggio dell'idrogeno? 1) Si può immagazzinare e trasferire più o meno come si fa con altri gas; 2) bruciando "non inquina".

Il PNRR precisa, opportunamente, che è bene distinguere tra idrogeno *grigio* e idrogeno *verde*. Il primo è quello che si ottiene a partire da risorse fossili e usando energia non rinnovabile; il secondo invece è prodotto usando energie rinnovabili. Il piano, in onore alla sostenibilità, intende finanziare la produzione e l'uso dell'idrogeno verde. Bene dunque, anche in questo caso, ma qualche considerazione è il caso di farla. Come abbiamo visto, per arrivare all'uso finale sono necessari, schematizzando, due o tre passaggi: una fonte rinnovabile produrrà energia elettrica che poi verrà impiegata per ricavare l'idrogeno; quest'ultimo, attraverso una reazione chimica, restituirà energia in forma termica; l'energia termica (se la destinazione finale è un motore) dovrà poi ancora essere convertita in energia meccanica. Ogni successiva trasformazione avrà un rendimento che è sempre minore di uno; in altri termini, fatta 100 la quantità di energia elettrica iniziale (prodotta a sua volta mediante una qualche fonte rinnovabile), l'energia utile finale sarà certamente di meno. Perché non usare direttamente l'energia elettrica da cui eravamo partiti?

Una possibilità certamente è quella di utilizzare l'idrogeno come *accumulo*. Quando la produzione di energia elettrica (per esempio fotovoltaica) è in eccesso la si può usare per produrre idrogeno che poi, quando ne avremo bisogno, useremo per rigenerare elettricità o qualche altra forma di energia: ne perderemo un po', ma diversamente la perderemmo tutta. L'impostazione del PNRR però, non sembra orientare verso usi sussidiari dell'idrogeno rispetto alle varie fonti rinnovabili. Quelli che sembra si vogliano finanziare sono grandi impianti che dovrebbero servire ad alimentare processi industriali non altrimenti "addomesticabili" all'uso di energie "verdi", ma anche, in certa misura, il settore dei trasporti, con riferimento soprattutto ai mezzi pesanti su strada e a qualche

ferrovia secondaria che converrebbe poco elettrificare. I grandi impianti sono congeniali ai maggiori operatori sul mercato dell'energia, quegli stessi che lavorano con le fonti fossili e che già oggi producono o sono comunque in grado di produrre idrogeno *grigio*: la logica è quella degli investimenti a sostegno del mercato, a prescindere dalla razionalità complessiva della scelta.

Quanto all'uso dell'idrogeno nei trasporti, è il caso di ricordare che un altro obiettivo fortemente sostenuto dal PNRR è l'*elettrificazione*. Perché allora, se un obiettivo è quello, puntare a sostituire gli attuali motori dei camion con nuovi motori a idrogeno, che viene prodotto a partire da energia elettrica, anziché promuovere direttamente i motori elettrici anche per il trasporto pesante? In una prospettiva tradizionale di mercato industriale sembrerebbe che si voglia prefigurare una duplice ondata: prima rimpiazzo i diesel con motori a idrogeno; poi rimpiazzo i motori a idrogeno con motori elettrici. Dal punto di vista dell'impatto globale e della sostenibilità una strategia disastrosa. Possiamo aggiungere che un'altra dichiarata intenzione è quella di spostare il più possibile le merci dalla strada alla ferrovia (che viaggia per lo più con l'elettricità); perché allora incentivare impianti per la distribuzione e l'immagazzinamento dell'idrogeno per i trasporti su strada? Tanto più che l'energia elettrica può essere (ed è) distribuita sul territorio anche più capillarmente dell'idrogeno. Come se non bastasse quest'ultimo presenta problemi di sicurezza piuttosto delicati, visto che in caso di malfunzionamenti o incidenti ha il pessimo vizio, venendo a contatto con l'aria, non solo di incendiarsi ma di esplodere.

Insomma, l'enfasi posta sull'idrogeno sembra indicare più un'opzione a sostegno dell'economia della crescita che una mossa verso quella transizione energetica che viene indicata nel titolo.

A parte il problema delle fonti, la questione energetica ha anche un altro aspetto che il PNRR cita, sia pur non col linguaggio che qui mi accingo ad usare. Un'esigenza, se si vuole seriamente affrontare il problema dell'energia, è quella di sottrarla, per lo meno per quanto attiene agli usi domestici e a una buona fetta del trasporto, alle logiche di mercato: l'energia di cui abbiamo quotidianamente bisogno per vivere dignitosamente non può essere una qualsiasi *merce*, anche se ha dei costi. Detta così, l'asserzione suona "rivoluzionaria" e agghiacciante per le orecchie degli adoratori del Mercato, ma in definitiva di questo si tratta quando si dice, come il piano stesso fa, che bisogna incentivare l'autoproduzione diffusa di energia più che non le grandi centrali. La produzione da piccoli impianti distribuiti sul territorio rende complessivamente più stabile la rete; se poi mettiamo in evidenza il prefisso "*auto*" e parliamo di *comunità dell'energia* (rinnovabile), stiamo appunto promuovendo una trasformazione profonda del mercato dell'energia. Di "comunità dell'energia" parlano un paio di direttive europee (in particolare la cosiddetta RED II, che doveva essere recepita entro il 30 di giugno e probabilmente lo sarà entro il 2021) ed è attualmente vigente una legge ponte che le prevede e le incentiva. Senza entrare più di tanto nel merito, osservo solo che la logica interna a una comunità dell'energia non è una logica di mercato (non si tratta di una compravendita tra soci) e che la comunità in quanto tale non deve avere (così dicono la normativa nazionale e le direttive europee) finalità di lucro. Finché si tratta di qualche micro-esperienza locale o residuo storico qua e là, non ci si fa particolarmente caso, ma se la formula della comunità prende piede, visto che i consumi residenziali sono circa il 28% del totale, lo spazio per il tradizionale mercato dell'energia si ridurrà in maniera rilevante.

Quanto già detto riguardo all'idrogeno può vedere quest'ultimo come una piccola contropartita industriale di segno opposto. D'altra parte è anche vero che il piano si preoccupa pure di indicare fra gli obiettivi quello di "semplificare" le procedure di autorizzazione e di valutazione dell'impatto ambientale anche per grandi impianti per la produzione di energia "verde", menzionando ad esempio sia i campi fotovoltaici (da abbinare in qualche modo alle attività agricole in maniera da non confliggere con queste ultime), sia impianti eolici (e magari anche fotovoltaici) *off shore* (fuori

costa). La logica sembra anche qui più congruente con una riverniciatura dell'approccio industriale che non con la sostenibilità.

Ragionare sull'idrogeno ci ha fatti entrare nell'altro tema indicato da M2C2: la mobilità *sostenibile*. A parte la già citata vaghezza del termine "sostenibile" è facile osservare che la strada indicata, come ho appena ricordato, è quella della elettrificazione dei trasporti. Naturalmente una elettrificazione basata sulle fonti rinnovabili. Anche qui l'ambiguità sta nel dare a intendere, sia pur senza dichiararlo, che il modello di mobilità complessivo possa restare quello che è e che l'elettrificazione di per sé possa renderlo "sostenibile".

Per la verità, nella narrazione, l'esigenza di modificare l'organizzazione complessiva dei trasporti è presente visto che si esprime l'intenzione di promuovere il trasporto pubblico a tutte le scale e si indica anche l'obiettivo di trasferire quante più merci possibile dalla strada alla rotaia. Nel contempo però i discorsi pubblici relativi alla "ripresa" dicono che «bisogna sostenere e rilanciare l'*automotive*» e quindi implicitamente, a quanto pare, occorre fare in modo che si vendano quante più auto possibile, ma elettriche (o ibride o a idrogeno). C'è la solita sovrapposizione tra obiettivi non congruenti. In Italia ci sono una quarantina di milioni di autovetture, più di 6,6 ogni dieci abitanti (neonati e ultraottuagenari inclusi); siamo il paese più motorizzato d'Europa (lasciando da parte il Lussemburgo presso il quale sono immatricolate moltissime auto delle grandi compagnie internazionali di noleggio): più della Germania, della Gran Bretagna, della Francia... Il mercato risulta saturo, per cui la svolta "green" è una buona occasione per promuovere un rapido e sistematico rinnovo del parco veicoli che permetta alla relativa industria di rilanciare sé stessa. Se poi ci fosse una tappa intermedia attraverso l'ibrido e l'idrogeno, tanto meglio.

E la sostenibilità? Sarebbe meglio evitare di diffondere l'illusione di poter mantenere il corrente parco auto e il relativo modello di mobilità semplicemente sostituendo ai motori a scoppio dei motori elettrici (da rinnovabili). L'energia consumata dai trasporti è in Italia circa il 30% del totale (ossia una trentina di milioni di tonnellate equivalenti di petrolio)¹ e circa il 25% delle emissioni di CO₂ provengono da lì²; le autovetture poi sono l'origine di circa il 69% delle emissioni complessive dovute ai trasporti (qualcosa come 72 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno). Per sostituire completamente l'energia da fonti fossili con energia elettrica "verde" dovremmo destinarne ai trasporti una quantità dello stesso ordine di grandezza di quella complessivamente prodotta nel 2020. Naturalmente quella produzione è stata già destinata in larga misura a usi diversi dal trasporto, per cui se volessimo totalmente elettrificare quest'ultimo senza mettere in crisi gli altri usi dovremmo più o meno raddoppiare la produzione di elettricità da rinnovabili. Questa massiccia estensione delle rinnovabili è senz'altro uno degli obiettivi generali, ma senza un contestuale ridimensionamento del volume del traffico è dubbio che si possano avere dei risultati, anche perché dovremmo ricordare che quando rimpiazziamo qualcosa con qualcos'altro (le automobili sicuramente non fanno eccezione) la produzione di per sé richiede materie prime ed energia che impattano direttamente sulla sostenibilità e sul clima. Per operare seriamente dovremmo effettuare una valutazione di impatto globale dell'oggetto (in questo caso l'autoveicolo) che consideri tutta la durata utile del prodotto, da quando viene fabbricato a quando viene dismesso e smaltito. Sarebbe magari ora di introdurre per legge la valutazione del *ciclo di vita* di ogni prodotto; ma qualcuno certamente obietterebbe che questo vincolo andrebbe in direzione opposta rispetto alla invocata "semplificazione".

Mi sto intenzionalmente concentrando sugli aspetti dubbi o contraddittori del piano, il che, come ho già accennato, non equivale a dire che tutto sia sbagliato o da buttare. Oltre a quanto già

1. MITE – Relazione annuale situazione energetica nazionale 2020.

2. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pag. 127

detto sulle rinnovabili e sulle comunità dell'energia è certamente positivo quanto sta scritto riguardo all'"efficienza energetica e riqualificazione degli edifici" (M2C3). L'obiettivo è assolutamente da perseguire e ben vengano i 15,36 miliardi previsti. Anche sull'obiettivo M2C4 ("Tutela del territorio e della risorsa idrica") non mi dilungo, salvo ricordare che bisognerebbe evitare conflitti tra gli obiettivi qui dichiarati e gli interventi previsti in altre parti del piano. È poi appena il caso di sottolineare la similitudine che vi è tra l'acqua come bene primario di valenza pubblica non assoggettabile alle pure e semplici leggi di mercato, e l'energia.

4. A questo punto, come anticipato all'inizio, direi ancora qualcosa sulla missione 3: "infrastrutture per una mobilità sostenibile", perché collegata con la già citata *mobilità sostenibile* in M2C2. Qui compare una parola emblematica, "infrastrutture", che richiama un po' "le riforme" che da decenni periodicamente bisogna fare, sempre perché l'economia è in affanno. Che l'economia corrente possa avere qualche baco strutturale non viene mai preso in considerazione; invece si invoca qualche intervento mitico e un po' miracoloso che certamente rimetterà le cose a posto. Quando si parla di "infrastrutture", a prescindere dai qualificativi che poi si aggiungono (qui: "per una mobilità sostenibile"), il riferimento è comunque a dei *cantieri* quale che sia la natura e destinazione dell'opera da realizzare. Questa è certamente l'accezione che viene rivendicata con forza da Confindustria e in certa misura anche da una parte dello schieramento sindacale. I suddetti *cantieri* sono poi sempre più abbinati alle *grandi opere*: insomma i cantieri che contano è bene che siano *grandi* quanto più possibile. Alla fin fine che si tratti di gallerie, viadotti, aeroporti, porti, o magari astroporti non ha molta importanza; quel che conta è che siano appunto *grandi* e finanziati con denaro pubblico (tanto); il qualificativo aggiunto serve solo per orientare l'opinione pubblica con una adeguata copertura ideologica. Che poi quel che si fa sia più o meno utile è secondario.

Sulla rilevanza dei cantieri riguardo al mutamento climatico una banalissima osservazione è che la pura e semplice produzione di cemento equivale a una immissione di gas climalteranti in atmosfera nella misura approssimativa di 1 chilogrammo di CO₂ per chilogrammo di cemento prodotto³. Naturalmente poi bisogna aggiungere il fabbisogno energetico per realizzare complessivamente l'opera oggetto del cantiere. Se ci si prende la briga di fare i conti (quelli fisici) si trova facilmente che tutte le "grandi opere" che vengono di tanto in tanto all'onore delle cronache implicano, in fase di costruzione, un aumento (tanto più rilevante quanto più è "grande" l'opera) delle emissioni in atmosfera, con buona pace degli obiettivi europei di drastica riduzione entro il 2030 (azzeramento tramite compensazione – fisica non monetaria – entro il 2050).

L'esempio emblematico, assunto a simbolo sacrale, di tutte le "grandi opere" è il tunnel transalpino della ipotetica nuova linea ferroviaria Torino-Lione. Nessun soggetto indipendente ha fatto i conti (fisici) ma sono gli stessi proponenti (ufficialmente lo Stato italiano e quello francese associati) ad aver dichiarato che il cantiere comporterebbe complessivamente emissioni *aggiuntive* in atmosfera per complessivamente 10 milioni di tonnellate di CO₂ fino ad almeno il 2032 (oltre comunque la fatidica scadenza europea del 2030). L'alibi ambientale ricercato è che quella nuova opera comporterebbe un trasferimento di traffico merci dalla strada alla rotaia e, si sa, la rotaia comporta una emissione, per tonnellata e per chilometro, minore di quella della strada per cui col passare del tempo le emissioni in eccesso in fase costruttiva potranno essere compensate. È abbastanza banale

3. Qualcuno potrebbe precisare che il rapporto stechiometrico alla base della reazione chimica che converte il carbonato di calcio in calce comporta che per ogni kg di calce prodotto si liberino circa 0,8 kg di CO₂, ma la calce non è ancora cemento e ci sono vari tipi di cemento per cui in definitiva il rapporto 1:1 è ragionevole e vale come ordine di grandezza.

osservare che la realizzazione di una “infrastruttura” non comporta di per sé un trasferimento modale (lo nota anche ECA - la Corte dei conti europea)⁴ e inoltre, se l’obiettivo perseguito è quello di un aumento continuo del volume di merci trasportate, il risultato è comunque un continuo aumento dell’emissione di gas climalteranti. La “politica”, in questo come in altri casi di “grandi opere” (e non solo), non ha tempo per la realtà materiale: una volta esauriti i propri rituali la questione è chiusa. Se mancano gli argomenti concreti si ricorrerà a quelli militari. Tutt’al più, come recentemente ha fatto il vice presidente della Commissione Europea Frans Timmermans⁵, si potrà osservare che il tunnel transalpino sarà in funzione per molte generazioni (ben più dei 50 anni considerati da ECA). Intanto, ora, d’estate mezzo mondo brucia; nella pianura padana piove poco ma quando piove è un disastro; fra Germania, Belgio e Olanda si hanno alluvioni disastrose etc. Naturalmente nessuna valutazione è stata fatta su un arco di tempo “di generazioni”, ma abbiate fede e vedrete...

Il PNRR della Torino-Lione non parla, se non quando accenna al “completamento dei corridoi TEN-T”: è un’opera “europea” “già decisa”. In compenso però il piano stanziava 14,79 miliardi per “collegamenti ad alta velocità verso il Sud”, “Linee ad Alta Velocità nel Nord” e “connessioni diagonali” (dichiarate ad Alta Velocità) contro 0,94 miliardi per il potenziamento delle linee regionali e 2,4 miliardi per il “potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud”. Come si vede la parte dominante è costituita dai cantieri maggiori (quelli delle varie “Alte Velocità”) e non vi è cenno di studi e analisi razionali che giustificino questa scelta, salvo dichiarazioni verbali (sarei portato a dire “chiacchiere”).

Per quanto si trovi ripetutamente indicato l’obiettivo di ottenere un trasferimento di traffico, tanto di passeggeri che di merci, dalla strada alla rotaia, non è indicato in alcun modo *come* tale trasferimento potrebbe essere conseguito. L’idea implicita è che la pura e semplice comparsa delle nuove (grandi) “infrastrutture” sia sufficiente a produrre l’effetto. Non vi è nessun tentativo di spiegare come mai le esistenti linee ferroviarie ad alta velocità non abbiano per nulla spostato traffico pesante dalla strada; non vi è alcun accenno a politiche di disincentivazione dell’uso degli autoveicoli individuali e del trasporto merci su strada; non si rileva la scarsa congruenza tra il sostegno al trasporto ferroviario di merci e gli investimenti previsti per lanciare il trasporto pesante stradale basato sull’idrogeno. In sostanza e in concreto la logica implicita è quella non di *sostituire* un servizio con un altro meno impattante, ma semmai quello di *aggiungere* una o più nuove opzioni. Sullo sfondo rimane la solita aspirazione ad *aumentare* globalmente il volume degli spostamenti, tanto di persone che di merci, cercando tutt’al più di migliorare il riparto modale delle quote di trasporto *aggiuntive*. Tutto ciò non è per nulla sostenibile.

5. In definitiva e riassumendo, l’impostazione del PNRR, negli obiettivi che ho considerato, è, come abbiamo visto, ampiamente contraddittoria ma la struttura portante rimane quella del *business as usual*, nel senso, questa volta di considerare sì la necessità di cambiamento e *transizione* energetica e in generale ambientale, ma essenzialmente come una opportunità di rilanciare in chiave “green” l’economia di sempre, a prescindere dalla sua strutturale insostenibilità.

Recentemente, da parte di Confindustria, è stata poi raccomandata la *gradualità* della transizione ecologica (non più rifiutata). Il guaio è che la “gradualità” sarebbe certamente stata ragionevole se si fosse cominciato trenta o quarant’anni fa, ma allora alle più che ragionevoli indicazioni, da parte della scienza, riguardo a ciò che sarebbe successo continuando come se niente fosse, si rispondeva

4. ECA - Rapporto 10/2020.

5. Lettera di risposta a parlamentari europei riguardo alla compatibilità tra nuova Torino-Lione e obiettivi ambientali europei, datata 02 luglio 2021.

con un muro di irrisione e di rifiuto. Ora il tempo per la “gradualità” non c’è più. Il più recente rapporto dell’IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)⁶ rileva come molti dei cambiamenti in atto non abbiano precedenti su tempi dell’ordine delle migliaia se non centinaia di migliaia di anni, e siano a questa data irreversibili se non in tempi di secoli o millenni a venire. Per di più, e questa è la maggiore novità, il processo di riscaldamento dell’atmosfera sta accelerando, rispetto a quelle che erano le valutazioni espresse fin qui. Un drastico e rapido taglio delle emissioni climalteranti potrebbe mitigare gli irreversibili cambiamenti, ma la stabilizzazione delle temperature medie non potrebbe farsi sentire prima dei successivi venti o trent’anni. Con buona pace della “gradualità” di confindustria.

Il fatto è che, razionale o meno che sia, chi ha la sensazione che una “transizione” potrebbe portare a un ridimensionamento del suo ruolo nella gerarchia sociale data si oppone a qualsiasi cambiamento o cerca di fare in modo che *tutto cambi purché nulla cambi*⁷. Questo atteggiamento, peraltro, non riguarda solo chi sta al vertice della scala sociale, ma coinvolge, per timore e diffidenza, anche molti di coloro che stanno più in basso: la narrazione di sempre, rilanciata continuamente attraverso mille altoparlanti, ti suggerisce che la strada praticabile per te individualmente potrebbe farti salire in alto purché tu sappia essere “competitivo” e tutte queste fastidiose storie sull’ambiente e il clima sono un lusso di cui ti preoccuperai “dopo”. È la prevalenza del presente immediato, abbinata a un futuro individuale mitico, giocata contro un futuro reale incombente, anzi incombentissimo, che per altro si manifesta sempre più anche in quel presente che tendiamo a considerare come unica realtà degna di attenzione. Gli “eventi estremi” legati al mutamento climatico sono ormai ordinaria amministrazione e producono danni pesantissimi che ricadono su tutti ma soprattutto sui più deboli (la massima parte dell’umanità). La barca sta correndo sempre più veloce (lo dice l’IPCC) verso una cascata o quanto meno una rapida a forte pendenza ingombra di macigni. A bordo però la prima preoccupazione è quella di salvaguardare le gerarchie e difendere il proprio sedile.

E “la politica”?

6. IPCC - Sixth Assessment Report -Versione preliminare (agosto 2021).

7. «Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi», detto da Tancredi, nipote del principe di Salina, ne *Il Gattopardo*.

Missione 3 INFRASTRUTTURE

di Tomaso Montanari

1. Le premesse

L'ultima tappa della consacrazione di Mario Draghi a ennesimo salvatore di questa «povera patria, schiacciata dagli abusi del potere» (Franco Battiato) è avvenuta con sei mesi d'anticipo sulla sua programmata irruzione a Palazzo Chigi. Era il 18 agosto 2020, e l'allora segretario del Partito Democratico Nicola Zingaretti commentò così il discorso dell'ex governatore della BCE al Meeting di Comunione e Liberazione a Rimini: «C'è dentro quel che serve per andare avanti nell'interesse del Paese». In verità, quel discorso, infatti, era nient'altro che il riassunto del pensiero delle classi dirigenti conservatrici e liberiste che hanno conferito all'Europa e all'Italia la fisionomia attuale.

Il cuore ideologico di quel discorso pulsava nel passaggio in cui Draghi affermava che «il ritorno alla crescita, una crescita che rispetti l'ambiente e che non umili la persona, è divenuto un imperativo assoluto: perché le politiche economiche oggi perseguite siano sostenibili, per dare sicurezza di reddito specialmente ai più poveri». Ecco il dogma fondante del pensiero unico attuale: una crescita infinita in un pianeta finito. Un ossimoro, anzi una truffa. A cui si aggiungeva l'ipocrisia del «rispetto per l'ambiente», e quella dell'inclusione dei marginali. La realtà è radicalmente diversa. L'Earth Overshot Day, cioè il giorno in cui l'umanità consuma tutte le risorse naturali e ambientali disponibili per un anno, slitta costantemente all'indietro: nel 1970 era il 31 dicembre, cioè in pareggio, e nel 2020 è caduta il 22 agosto. Questa la media mondiale, mentre l'Italia esaurisce la sua parte già in maggio. In altri termini: affermare che la crescita si possa comporre con l'ambiente, con l'interesse delle prossime generazioni e con chi è già escluso da questa produzione di ricchezza significa, semplicemente, mentire.

Nel 2010 Tony Judt denunciava già «l'illusione di una crescita senza fine», e oggi è Greta Thunberg a gridare che «le persone stanno soffrendo, stanno morendo. Interi ecosistemi stanno collassando. Siamo all'inizio di un'estinzione di massa. E tutto ciò di cui parlate sono soldi e favole di eterna crescita economica». Ma questo è esattamente il punto: Draghi è stato scelto proprio perché tra i più credibili raccontatori di quelle favole. E, una volta a capo del Governo italiano, quelle favole verdi sono diventate la retorica ufficiale del nuovo corso: «La rivoluzione verde di Draghi», titolerà qualche mese dopo *la Repubblica*, che guida l'ecumenica schiera di testate corse in soccorso del vincitore (da *Il Foglio*, a *Il Giornale* e a *Liberò*).

Il discorso «di incoronazione» del Draghi presidente del Consiglio al Senato della Repubblica, il 17 febbraio 2021, fu una piena conferma di questa analisi: con il «buon pianeta» messo sullo stesso piano della «buona moneta» e le persone che diventano capitale umano. I tentativi di prospettare un qualche cambiamento erano pochi, incredibilmente vaghi, e moderatissimi. Prendiamo un nodo cruciale: il turismo, «che avrà un futuro – disse Draghi – se non dimentichiamo che esso vive della nostra capacità di preservare, cioè almeno non sciupare, città d'arte, luoghi e tradizioni che successive generazioni attraverso molti secoli hanno saputo preservare e ci hanno tramandato». Il senso è che il turismo non deve «sciupare» (una parola estetizzante che è in sé un'efficace spia culturale) le nostre città, perché altrimenti non avremo più turismo: la tutela del patrimonio culturale vale solo

in quanto consente la prosecuzione della messa a reddito del territorio, in una drammatica inversione tra mezzi e fini.

A poco più di un mese dal discorso, il 31 marzo, l'immarcescibile ministro Dario Franceschini annunciò la decisione del Governo di precludere alle Grandi Navi la Laguna di Venezia. Una buona notizia? Pochi giorni dopo il presidente del Veneto Luca Zaia dichiarò che MSC riprendeva le crociere a Venezia. E dunque? Dunque, c'è una doppia verità: il Governo dice di voler eliminare le navi dalla Laguna tra trent'anni (quando Draghi avrà 103 anni), realizzando nel frattempo a Marghera approdi "temporanei". I quali – nota Italia Nostra Venezia – «saranno opere di grandissimo impatto e dai costi insostenibili (62 milioni, ma verosimilmente molti di più): sarà necessario espropriare le aree interessate, arretrare le banchine e costruirne di nuove (700 m), pensare alle infrastrutture a viabilità nazionale, escavare il canale industriale, ampliare i bacini di evoluzione». Davvero si può credere che un approdo costato oltre 60 milioni di euro possa essere provvisorio? Anche se lo fosse, il danno provocato nel frattempo rischia di essere fatale: perché in attesa di costruire l'approdo le Grandi Navi percorreranno il Canale dei Petroli, che si dovrà ampliare, forse raddoppiare, e marginare con strutture rigide e scogliere. Conosciamo gli effetti del traffico in questo Canale: il moto ondoso che innesca cancella la morfologia della Laguna, annullandone la rete dei canali naturali, e esponendo la città a una forza idraulica che non ha nulla di naturale. I Piani e i voti dell'autorità di Salvaguardia per il recupero della Laguna volevano l'esatto contrario: e cioè la progressiva riduzione dell'uso di quel Canale dei Petroli che ora invece il Governo vuol trasformare in un'autostrada d'acqua per mezzi ultra-pesanti. Il paradigma Draghi è quello di un industrialismo ambientale che non ha nulla a che fare con la transizione ecologica.

Il vero cambiamento sarebbe un salto culturale: quello che impone di ammettere che Venezia deve liberarsi dalle Grandi Navi. Che veicolano un turismo desertificante, che produce utili per le compagnie crocieristiche e non per la città, alla quale porta molta più usura che guadagno. Di fatto, si rinnova l'errore del Mose: che sostituì alla manutenzione della Laguna, e a un governo sostenibile dell'ambiente, l'abuso violento dell'ecosistema e poi la prospettiva del rimedio meccanico della valvola del Mose. Che ha un costo immenso (6 miliardi di euro...), e che comunque risulterà presto inservibile a causa dell'aumento del livello del mare. Dal discorso al Senato alla realtà della Laguna, il *greenwashing* di Draghi mostra subito la sua vera faccia.

2. Lo sviluppo sostenibile in Costituzione?

Se c'è uno slogan capace di siglare il pensiero e l'azione del Governo Draghi in materia ambientale, è quello dello "sviluppo sostenibile". Un concetto che, negli ultimi anni, è servito a introdurre le fonti di energia rinnovabile, a recuperare parte dei materiali prima avviati agli inceneritori, a ridurre il consumo di plastica: tutto necessario. Ma è servito anche a far credere che tutto questo fosse sufficiente: una menzogna che può esserci fatale, perché se non mettiamo radicalmente in discussione l'idea di una produzione lanciata in una crescita infinita, quelle misure saranno forse capaci di rallentare il collasso finale, non certo di evitarlo. Il punto, dunque, non è immaginare come perpetuare ancora un po' nel futuro (per le generazioni prossime: forse due o tre prima della catastrofe finale?) il paradigma basato sullo sviluppo. Il punto è cambiarlo: se il pianeta e le sue risorse sono finiti, il consumo di queste risorse non può essere infinito: non possiamo produrre più anidride carbonica di quanta la fotosintesi delle piante non riesca a trasformare in ossigeno. Occorre un'idea di economia che non sia fondata sullo sviluppo inteso come produzione e consumo di merci in costante e infinita crescita. Anzi, un'economia che sia capace di ridurre, diminuire, decrescere: esattamente il contrario dell'imperativo assoluto di Draghi.

Il Governo, approfittando dell'ingenuo entusiasmo ambientalista di alcuni membri della maggioranza che lo sostiene, ha perfino cercato di far entrare questo concetto in Costituzione: andandolo a conficcare nel dettato adamantino dell'articolo 9. Draghi lo aveva annunciato in Senato, facendo sua la proposta di inserire in Costituzione «un punto sull'ambiente e sul concetto di sviluppo sostenibile». Il testo su cui alla fine la maggioranza sembrava d'accordo era: «La Repubblica tutela l'ambiente e l'ecosistema, protegge le biodiversità e gli animali, promuove lo sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni». E il ministro Enrico Giovannini, incurante del monito di Piero Calamandrei, che avrebbe voluto gli esecutivi lontanissimi dai cambiamenti del testo costituzionale, si era spinto a commentare così: «Mi permetto di segnalarvi questo risultato "storico" per il quale mi sono battuto negli ultimi cinque anni con l'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile. L'inserimento in Costituzione del riferimento allo sviluppo sostenibile e alle future generazioni sarebbe un risultato davvero straordinario sul piano culturale e politico» (*la Repubblica*, 19 maggio 2021).

Poiché una costante giurisprudenza della Corte Costituzionale ha stabilito che l'ambiente è già protetto dalla Carta (grazie al combinato disposto degli articoli 9 e 32, quello che tutela il diritto fondamentale alla salute) questa aggiunta sarebbe inutile: ma in politica non esiste l'inutile. E la vera utilità di questa mossa si coglie leggendo la stampa italiana della seconda metà di maggio 2021, mentre si avvicinava la discussione di quell'articolato. 80 sindaci del Pd sottoscrivono un documento sintetizzato dal titolo di stampa: «Abbattiamo la burocrazia! La democrazia è velocità!». Questi intemerati amministratori "di sinistra" invocano le mani libere: come ogni destra liberista che si rispetti. E il "loro" ministro Franceschini, che presiede la burocrazia delle soprintendenze, si mette sull'attenti: «Per il decreto Semplificazioni sto proponendo per il mio dicastero e le Soprintendenze nuove regole molto innovative, che renderanno tutto più rapido senza indebolire la tutela di paesaggio e beni culturali». Come si fa a rispettare le regole avendo al tempo stesso le mani libere? Ma diamine, basta cambiare le regole! A partire dalla prima: l'articolo 9 della Costituzione.

E qua il cambiamento è un veleno sottile. Perché a prima vista non è chiaro come possa giovare alle mani libere sul territorio l'introduzione di una nuova, ancorché pleonastica, tutela. Ma diventa invece chiarissimo leggendo l'intervista (ovviamente a *la Repubblica*) in cui il presidente di Legambiente, attacca a testa bassa i soprintendenti. Additandoli come i veri nemici della transizione ecologica: non le multinazionali, i governi, le banche. No: i cattivi sono i soprintendenti! Colpevoli di osteggiare la fondazione di pale eoliche alte 130 metri, poggianti su grandi basi di cemento armato, sui crinali dell'Appennino, o nello spazio visivo di monumenti straordinari. O, ancora, di non consentire la posatura di migliaia di pannelli fotovoltaici nei più bei paesaggi agrari italiani, o sui tetti delle città storiche. Ecco a cosa serve il cavallo di Troia del nuovo articolo 9: a colpire il paesaggio. Elevare la truffa dello "sviluppo sostenibile" al rango di principio fondamentale della Carta significa metterlo alla pari della tutela del paesaggio, obbligando soprintendenti e tribunali a bilanciarli. Così, nell'attesa di un possibile contributo a un beneficio generale di sostenibilità energetica, si fa intanto un danno certo a un paesaggio unico.

Ecco in cosa consiste l'ambientalismo industriale italiano: nello scagliare l'ambiente contro il paesaggio, per alimentare il lucro privato a danno del bene pubblico del territorio. Questo significa che nel Bel Paese non possiamo giovarci delle energie rinnovabili? Manco per nulla: ma vuol dire che dobbiamo bloccare i comitati d'affari (non di rado di stampo mafioso, come nel caso dell'eolico) che si rifanno una verginità grazie all'inganno dello «sviluppo sostenibile» (un ossimoro), continuando a consumare suolo in modo irreversibile in tempi storici. Una strada per non mettere contro ambiente e paesaggio esiste: ogni Regione deve approvare un Piano paesaggistico, e proprio lì si possono scegliere i luoghi compatibili con questi impianti, senza aspettare che lo decida la speculazione privata.

Alla fine della discussione, per fortuna lo sviluppo sostenibile è restato fuori dal testo votato in Commissione Affari Costituzionali, dove è entrato comunque l'“ambiente” (con tutti i rischi che sia usato appunto contro il “paesaggio”): ma il percorso parlamentare è ancora lungo, e le *lobbies* dell'ambientalismo industriale non staranno a guardare.

In un importante studio recentemente uscito su *Giustizia insieme*, il giurista Paolo Carpentieri spiega come rischia di finire: «Si ha, in conclusione, la sensazione che la “transizione ecologica” finirà come al solito per risolversi in un grande *greenwashing* del vecchio refrain della “Crescita&Sviluppo”, con sacrificio ulteriore dei paesaggi del già “Bel Paese”. La questione di fondo, come al solito, è culturale: forse la transizione ecologica “vera” non è quella della così detta *green economy*, che è totalmente organica e interna alle vecchie logiche del profitto e della crescita del PIL, ma è prima di tutto quella, mentale e culturale, basata su un nuovo modo di pensare e di guardare al mondo, su un nuovo stile di vita, sul recupero del senso del limite e su un profondo ripensamento della scala dei valori, con l'abbandono del consumo fine a se stesso e del falso slogan contraddittorio dello “sviluppo sostenibile”, nella ricerca di un equilibrio stabile e duraturo». Remotissimo da questo salto culturale, il governo del *greenwashing* è fermo all'imperativo assoluto della crescita e alla necessità di scassinare il testo della Costituzione per continuare a perseguirlo.

3. Il PNRR e le semplificazioni: contro le regole, per il cemento

«Trasformerà l'Italia», dice del PNRR Enrico Giovannini, ministro delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili: già, ma in meglio o in peggio? Avremo più alberi e più ossigeno, o più cemento e più anidride carbonica?

La risposta sta nelle pagine del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. I numeri non mentono: un piano che vuol contenere i danni di un disastro sanitario stanziava 25,13 miliardi per le Grandi Opere e solo 15,63 per la salute! E tra le Grandi Opere non c'è traccia dell'unica utile: la messa in sicurezza del territorio. Il Piano destina alle “Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico” 2,49 miliardi, meno di un decimo di quanto regalato al cemento delle nuove infrastrutture. Poi attribuisce 6 miliardi alla «valorizzazione del territorio dei comuni»: e siccome valorizzare ormai significa estrarre valore monetario, è già evidente che avremo altro cemento. Se il Piano parla della questione chiave – il «consumo di suolo» – lo fa solo per regredire dal consumo zero (che l'Unione Europea impone di raggiungere nel 2050) all'invito, paternalistico a «limitarlo»: il che significa dire “state buoni se potete” a un branco di capitalisti del cemento assatanati.

Paolo Pileri, ordinario di Pianificazione territoriale e ambientale al Politecnico di Milano ha scritto – su *Altreconomia* – che il Piano è «obbediente a logiche più industriali e finanziarie che ecologiche». Greenpeace lo ha valutato assegnando un voto a ciascuna componente del Piano che abbia a che fare con l'ambiente (anche le politiche energetiche): la media è un brillante 3,3 (su 10). Per WWF, Greenpeace, Legambiente, Kyoto Club e Transport & Environment (T&E) il PNRR è un'occasione sprecata, perché «non riesce a identificare nei settori della decarbonizzazione il volano per la ripresa economica sostenibile e non è incisivo nell'allocazione delle risorse e nelle riforme per innovare i settori pilastro della decarbonizzazione», e «le risorse classificabili come “verdi” appaiono marginali nella transizione energetica e scollegate da una strategia climatica».

Se si aggiunge che Giovannini e Draghi hanno rievocato il fantasma del Ponte sullo Stretto, già carissimo a Berlusconi e a Renzi, più che a *Next Generation* siamo di fronte a una visione da *Last Generation*: eredità tossica di un Governo con l'età media di 54,5 anni, composto per due terzi da maschi, e per tre quarti di ministri del Nord. Padroni anziani incuranti del futuro.

Ma il clima del Paese è proprio questo. Dopo l'eccidio della Funivia del Mottarone, il responsabile "Commercio e lavoro" di Forza Italia Giovani di Milano ha detto che tra le vittime si devono contare anche «i gestori dell'impianto», perché «costretti alla fame da regole assurde e tanto disperati all'idea di dover ritardare la riapertura da arrivare a voler riaprire ad ogni costo». Insomma, la colpa sarebbe delle "regole"! Ecco la vera ideologia di Draghi & c.: la demonizzazione delle regole. E la soluzione è togliere lacci e laccioli. Togliere il freno: dalle funivie all'economia.

Così, in un Paese che nel 2020 ha avuto 1270 morti sul lavoro, si torna a proporre il massimo ribasso e il subappalto libero (con parziale marcia indietro grazie all'indignazione di sindacati e associazioni antimafia): come il taglio dei costi del lavoro e il rimpallo senza fine dei subappalti non producessero necessariamente la diminuzione, fino all'annullamento, delle garanzie per chi lavora.

Ma la parola d'ordine è ormai "semplificazione". Il decreto "semplificazioni" che costruisce la "governance del PNRR" è un manifesto di questa ideologia del maniliberismo. Il nucleo ideologico è tutt'altro che nuovo: dalla Legge Obiettivo di Berlusconi allo Sblocca Italia di Renzi sappiamo bene come si costruiscono procedure speciali, commissariamenti, silenzi-assensi per aggirare istituzioni e regole in nome di urgenze eccezionali e interessi strategici.

Nella "variante Draghi" generata dal virus delle semplificazioni, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico viene fatta a pezzi: si crea per la prima volta l'aberrazione di una Soprintendenza speciale incardinata a Roma cui demandare tutti i progetti del PNRR che riguardano più di una soprintendenza (ma volendo pure gli altri), anche avvalendosi di "esperti" esterni (lautamente pagati e dunque forse non così severi verso i progetti dei datori di lavoro). In ogni caso, l'eventuale "dissenso" delle soprintendenze superstiti sarà "risolto" direttamente il Consiglio dei Ministri.

E per quanto riguarda l'installazione degli impianti di energia rinnovabile non esistono di fatto le "aree contermini" a quelle tutelate da un vincolo: il che significa che si potranno mettere pale eoliche enormi nell'area visiva, per esempio, di Castel del Monte o della Sacra di San Michele in Val di Susa, in vista della Laguna di Venezia, sulle colline del Chianti, in un crescendo di follia suicida. Il silenzio assenso – ricatto mortale ad amministrazioni esangui – se lo potrà certificare direttamente il privato: con verifiche a campione che lasceranno buchi macroscopici per truffe utili a devastare il devastabile. Poi scende ancora il tempo utile per annullare, in autotutela, autorizzazioni illegittime. E sulle foreste vincolate (come la dantesca Pineta di Ravenna, per dire) si potranno mettere le mani senza autorizzazione. Infine, per decidere se autorizzare i tracciati dell'Alta Velocità a sventrare mezza Magna Grecia non si potrà impiegare più di qualche giorno; dicendo addio all'archeologia preventiva. Anzi, all'archeologia *tout court*. Nei fatti, questo regime speciale prende l'articolo 9 e lo strappa, per quanto riguarda il PNRR, dal testo della Carta.

Ecco in cosa consiste la "rivoluzione verde di Draghi": ma i draghi verdi esistono solo nelle favole che si raccontano a cittadini tenuti in stato di minorità e di cattività culturale. La realtà è quella di un Governo che fa ripartire le trivellazioni, ripropone inceneritori e nucleare e legittima il Ponte sullo Stretto. Altro che custodia, lungimiranza, tutela: questo è un Governo padronale, miope, mangiasuolo. Prima ce ne accorgiamo, meglio sarà per tutti.

Missione 4 **ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA**

di Andrea Ranieri

Parlare del PNRR su Istruzione, Università e ricerca non è semplice, perché presenta un *collage* di interventi diversi, non molto collegati fra loro. Se un filo comune è possibile trovare è quello che anima un po' tutto il piano: la finalizzazione di ogni intervento alla competitività e alla crescita.

1. Ci sono – è vero – impegni che provano a rispondere a domande forti e diffuse del mondo della scuola e della famiglie, come ad esempio l'impegno al deciso incremento degli asili nido e all'estensione del tempo pieno. Ma anche su questi punti ci sono ambiguità da chiarire. La ragione di fondo per incrementare gli asili nido è tutta piegata sull'obiettivo, in sé condivisibile, dell'aumento dell'occupazione femminile – gli asili nido per permettere alle mamme di andare a lavorare – ma la scarsa attenzione ai contenuti educativi della misura, il mancato collegamento ai percorsi della scuola materna (che dovrebbe essere il primo tassello dell'obbligo scolastico), il lasciare sotto traccia il carattere pubblico (che dovrebbe caratterizzare i nuovi asili nido) lasciano in ombra la centralità educativa della proposta e il suo ruolo essenziale in una strategia che intenda combattere la dispersione scolastica. Tutta la pedagogia più seria ci dice come sia essenziale per il futuro scolastico dei bambini e dei ragazzi, specialmente di quelli che vivono in contesti di povertà di reddito e di cultura, un'entrata precoce in un percorso educativo serio. Il fatto poi che non sia precisato il sostanziale aumento di personale educativo pubblico necessario rende più che legittimi i sospetti che alla fine la misura si trasformi in voucher da spendere nelle strutture private, in una logica essenzialmente socio assistenziale e non educativa.

Contraddizioni e ambiguità di questo tipo si ritrovano anche nelle proposte riguardanti l'incremento del tempo pieno e la lotta alla dispersione scolastica con particolare riguardo ai divari territoriali. L'indicazione più netta contenuta nel Piano è il forte ricorso al Terzo Settore. Cosa, anche in questo caso, in sé non sbagliata. Soprattutto durante la pandemia, nelle zone a maggior povertà economica ed educativa sono stati tanti volontari e tante associazioni a farsi carico di problemi a cui la scuola non era da sola in grado di rispondere, come andare a trovare a casa ad uno ad uno i bambini e i ragazzi che non avevano gli strumenti e le capacità per collegarsi a distanza. Proprio dove il tessuto economico e sociale è più debole, nelle aree interne come nelle periferie delle grandi città, la scuola deve costruire alleanze con l'insieme delle strutture e delle opportunità educative presenti nel territorio. Ma di alleanza, comunque, deve trattarsi, con un forte ruolo di direzione da parte della scuola, e non di progetti paralleli che rischiano di diventare sostitutivi e di servire come alibi a una scuola non in grado di affrontare i problemi della dispersione. Ma è difficile affrontare seriamente la dispersione scolastica senza fare i conti con questioni decisive che sono all'origine del problema, sia nelle periferie delle grandi città (dove il numero degli alunni per classe rende difficile personalizzare l'intervento educativo) sia nelle aree interne (dove i provvedimenti sul dimensionamento assunti durante il periodo dell'*austerithy* hanno determinato la chiusura di decine di scuole nei piccoli comuni e nei piccoli paesi). La rivitalizzazione delle aree interne, in qualche modo resa possibile dal trasferimento di giovani lavoratori soprattutto al Sud, richiede interventi precisi per garantire a chi vi ritorna il godimento, per sé e per i propri figli, dei diritti fondamentali all'istruzione.

ne, alla salute, alla cultura. È necessario anche su questo punto affrontare il problema degli organici necessari per un tempo pieno che pratichi la compresenza, che costruisca un percorso educativo in cui il pomeriggio non sia il semplice doposcuola delle lezioni del mattino, ma dia luogo all'innovazione didattica necessaria, sull'esempio delle migliori esperienze in proposito, da Torino a Milano, alla Sicilia, al Vho di Piadena, alla scuola di Barbiana.

Ciò richiede risorse da collocare nel bilancio ordinario dello Stato, se non vogliamo che anche su questo punto le realizzazioni rese possibili dal Piano facciano la fine di molte esperienze finanziate coi fondi europei e poi inesorabilmente declinate quando il finanziamento europeo è finito. Bisogna definire da subito dove si prenderanno i soldi necessari. Difficile rispondere a questo se il presidente Draghi continua a sostenere che anche ai ricchi non è ora di prendere ma di dare. La riforma fiscale in senso progressivo è elemento essenziale per il conseguimento e il mantenimento degli stessi obiettivi del Piano.

2. Nel PNRR ci sono proposte che vanno nella direzione di una riforma complessiva del sistema scolastico. Ad esempio quella riguardante l'istruzione tecnica e professionale. Anche in questo caso il fine è l'incremento della competitività attraverso un collegamento più stretto tra scuola e mondo delle imprese. La filosofia è, come sempre, quella del capitale umano, che il sistema dell'istruzione deve rendere disponibile all'attività economica e produttiva. Se c'è un disallineamento tra le richieste delle imprese e le persone che forma la scuola, la colpa è della scuola. Un dirigente di un Istituto alberghiero romano, di fonte alla campagna di stampa basata sulle lamentele degli albergatori e dei ristoratori che denunciavano la carenza di personale disponibile alla ripresa delle attività dopo le chiusure determinate dalla pandemia, faceva notare come un ragazzo che aveva studiato cinque anni e più per formarsi una professionalità difficilmente poteva accettare un rapporto di lavoro precario che gli dava al massimo 400 euro al mese. Credo sia l'ora di rovesciare il rapporto. Sono la scuola e l'Università che devono pretendere dal mondo delle imprese risposte che rispettino la dignità e la professionalità dei loro allievi. Tanto più quando si proclama l'obiettivo della transizione ecologica e della economia circolare. Occorre interrogarsi, scuola e imprese, sul cambiamento necessario sia nei prodotti che nella organizzazione del lavoro richiesti dalla lotta contro il cambiamento climatico, e su quali siano le professionalità utili a raggiungere questo risultato. Questa è una grave carenza del Piano. In tutte le proposte sul sistema dell'istruzione e della ricerca manca qualsiasi collegamento all'obiettivo, dichiarato prioritario, della transizione ecologica. Eppure sappiamo bene come l'impegno della scuola, dell'Università e della ricerca sia decisivo per costruire un mondo che smetta di inquinare, di consumare suolo e di usare le energie fossili per produrre energia.

Ma la gestione come un "a parte" dell'istruzione tecnica e professionale rispetto all'insieme dell'ordinamento scolastico superiore rischia di portare a un ulteriore irrigidimento e separazione dei percorsi. Molti di quelli che hanno pensato nel recente passato la riforma avevano come punto focale la non irreversibilità delle scelte dei ragazzi a 15 anni e delle loro famiglie, che riproducevano il classismo negli indirizzi: ai licei i figli dei più ricchi e colti, ai professionali i più poveri di soldi e di cultura. Si ipotizzavano addirittura istituti che, dopo un biennio unitario, avessero al loro interno i diversi indirizzi, per favorire i passaggi e rendere evidente che la differenza di indirizzo non corrispondeva a una gerarchia dei saperi. Anche l'ampliamento delle discipline tecnico scientifiche rischia di rendere più netta la distinzione fra discipline umanistiche e tecnico scientifiche, in un momento in cui sarebbe più che mai necessario integrare i saperi. Così la misura che aumenta a mille i licei in cui sperimentare l'accorciamento a quattro anni del ciclo di studi superiore anticipa la riforma dando per scontata una direzione che meriterebbe una discussione seria e ponderata.

3. Anche rispetto agli interventi, per altro molto limitati, sull'Università e la ricerca, la priorità affidata alle ragioni della competitività e della crescita è evidente. Si privilegia infatti, ancora una volta, la ricerca applicata rispetto a quella di base. Anche rispetto al previsto aumento del numero dei dottorati. Si afferma, nel piano, la volontà di trovare per i dottori di ricerca sbocchi occupazionali diversi dalla carriera accademica o di ricerca, ad esempio – e questo è sacrosanto – prevedendo di fornire, attraverso i dottorati, professionalità più competenti alla Pubblica Amministrazione e ai Beni Culturali, e prevedendo accordi con le imprese per l'assunzione di dottori di ricerca. Obiettivi in sé giusti, ma il problema è che non si prevede analogo incremento per i giovani che intendono continuare a fare ricerca *curiosity driven*, per pura voglia di estendere le frontiere della conoscenza. Di fare cioè ricerca di base, la cui carenza nel nostro Paese è una delle ragioni storiche della incapacità di essere presenti nei settori dove è maggiore la richiesta di innovazione, a partire dalla ricerca necessaria per contrastare il cambiamento climatico.

4. Ma soprattutto manca qualsiasi considerazione sui cambiamenti che la pandemia e la consapevolezza crescente dei rischi connessi al cambiamento climatico hanno provocato nel cuore e nella testa delle giovani generazioni. Una recente ricerca dell'Unesco volta a indagare le aspettative per il futuro dei ragazzi di tutto il mondo, ha evidenziato, soprattutto per i ragazzi italiani (oltre l'80%), una caduta delle aspettative per quel che riguarda il loro futuro lavorativo, insieme a una forte preoccupazione per il rischio che il riscaldamento climatico proietta sulle loro vite e sul destino del genere umano. I ragazzi, durante la pandemia, hanno fatto i conti con la morte vera, e non solo con quella mostrata in televisione e vissuta nei video giochi. Alcuni hanno visto morire i nonni, hanno sentito le ambulanze che portavano le persone nei centri Covid, hanno fatto i conti con la loro stessa fragilità. Si sono posti, forse per la prima volta, domande fondamentali riguardo a se stessi, alla vita, alla morte. Quando leggevano dei possibili terribili disastri a cui il mondo andrà incontro nel 2050 se non saremmo capaci di affrontare in maniera risoluta il riscaldamento climatico, pensavano, a differenza dei più anziani fra noi, che quei disastri riguardavano la loro vita, che minavano il loro futuro e cambiavano già il loro presente. La scuola che riapre dovrebbe partire proprio dalle loro domande. Insegnargli a gestire le loro più che ragionevoli paure dando loro gli strumenti per pensare un altro mondo possibile. Non riprodurre semplicemente la stessa di prima, magari amplificata da un uso assurdo della DAD – a distanza per le lezioni, in presenza per fare le verifiche ed essere interrogati – che ha enfatizzato ancora di più l'individualismo docente e discente.

La scuola che deve rispondere alle domande dei ragazzi sul proprio presente e sul proprio futuro può essere solo la scuola della cooperazione educativa, fra i docenti, che devono imparare a integrare i saperi (nutrendo di umanesimo il sapere scientifico e viceversa), e fra chi insegna e chi impara. Il disorientamento dovuto al crollo delle aspettative può essere positivamente contrastato solo se si pensa a una scuola capace di riaprire la strada alla speranza di un mondo diverso.

Missione 5 **INCLUSIONE E COESIONE SOCIALE**

di Chiara Saraceno

Premessa

La Missione 5, dedicata a “Inclusione e Coesione”, ha tre sotto-ambiti alquanto eterogenei tra loro ed anche sviluppati con un diverso grado di articolazione: *a)* politiche del lavoro; *b)* infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; *c)* interventi speciali per la coesione territoriale.

L’eterogeneità potrebbe essere in parte spiegata con il ruolo assegnato a questa missione di favorire, anche se non da sola, i tre obiettivi trasversali del piano stesso, ovvero il sostegno all’*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, l’incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. In effetti, è vero che, pur essendo nominati come trasversali, quei tre obiettivi, specie i primi due, un po’ meno il terzo, si siano persi per la strada e siano stati recuperati qui (mostrando quanto poco in effetti siano stati pensati sistematicamente come trasversali). La cosa è addirittura plateale per quando riguarda l’obiettivo dell’*empowerment* femminile e del contrasto alle discriminazioni di genere, cui viene qui dedicato solo il punto, entro il tema delle politiche del lavoro, del sostegno all’imprenditorialità femminile, con un finanziamento peraltro ridotto. Di contrasto alle discriminazioni e agli stereotipi che spesso le sostengono non si parla né qui né altrove nel PNRR e, come vedremo, anche nella sezione “infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore” non si parla affatto di questioni che possono favorire l’*empowerment* femminile, al contrario.

Allo stesso tempo, questa missione sembra raccogliere tutto quanto non si è messo altrove in un PNRR più attento alle imprese e all’economia che ai lavoratori, alle condizioni di lavoro e alle infrastrutture sociali come altrettanto importanti di quelle tecnologiche. La stessa scelta di titolazione – inclusione e coesione – mentre segnala la consapevolezza che la ripresa potrebbe anche non produrre inclusione e coesione sociale senza attenzione e interventi *ad hoc*, sposta implicitamente l’attenzione dal piano dei diritti – e delle condizioni dei lavoratori, delle donne, dei giovani, delle persone non autosufficienti, di chi vive in aree svantaggiate – a quello, appunto, dell’inclusione sociale, che è un obiettivo certamente nobile, ma su un piano concettuale e pratico diverso.

1. Politiche del lavoro

Il primo ambito – politiche del lavoro – è il più sviluppato, anche con maggiore sistematicità e coerenza interna. In un’ottica di politiche attive, ci si muove in direzione del rafforzamento della “occupabilità” dei lavoratori effettivi o potenziali. Per questo si parla di iniziative sistematiche di *upskilling*, *reskilling* e *life long learning* che non dovrebbero riguardare solo chi ha perso il lavoro o chi è a bassa o bassissima qualifica – come molti beneficiari del reddito di cittadinanza – ma della forza lavoro in generale. Sicuramente una prospettiva positiva in un paese in cui le imprese tradizionalmente fanno poca formazione continua e quel poco viene per lo più destinato a chi è in partenza più qualificato e dove molti corsi di formazione destinati ai disoccupati sono brevissimi e a scarso contenuto professionale. Rimane da vedere chi sarà responsabile di queste attività

e come verranno eventualmente collegate ai contratti di lavoro nel caso degli occupati. Si parla di rafforzamento dei Centri per l'impiego e della loro integrazione con i servizi sociali e istruzione. Ma la questione della formazione professionale degli addetti ai CPI rimane sullo sfondo, così come non viene nominata la questione di come farne davvero gli istituti dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, cosa che al momento sono solo per una piccola frazione e non solo a causa del sottodimensionamento dell'organico, ma anche, e forse soprattutto, per la macchinosità delle procedure e per una insufficiente capacità/disposizione al rapporto con le imprese e non solo con i lavoratori. E, d'altro lato, la necessaria integrazione con i servizi sociali e l'istruzione (per altro difficile anche tra ministeri e dipartimenti), richiede la messa a punto di modelli di *governance* che la consentano e legittimino.

Per quanto riguarda in particolare l'obiettivo trasversale di rafforzamento delle *chances* occupazionali dei giovani, accanto agli investimenti in istruzione, di contrasto alla dispersione scolastica, di rafforzamento dell'istruzione tecnica, di cui si parla nella Missione dedicata all'istruzione, qui si indicano come strumenti da rafforzare il cosiddetto apprendistato duale (ove formazione e lavoro non siano collegati in modo puramente simbolico) e l'introduzione del servizio civile universale. Questa esplicita assunzione del servizio civile entro le politiche attive del lavoro completa un processo di trasformazione dell'istituto in atto da tempo, dapprima in modo informale, con molti giovani che usavano il servizio civile come possibile via di entrata nel mercato del lavoro e molte associazioni di terzo settore che utilizzavano questo istituto sia per compensare le proprie carenze di personale, sia per eventualmente selezionare e socializzare nuovo personale. È stato, tuttavia, l'utilizzo dell'istituto fatto da "Garanzia Giovani" che ha formalizzato il servizio civile come strumento di politica attiva del lavoro (e non, come in linea di principio dovrebbe essere, come tempo e lavoro dedicato al servizio della comunità, fuori dalla logica del mercato del lavoro).

Come anticipato sopra, trova collocazione qui anche un fondo a sostegno dell'imprenditorialità femminile e la messa a punto di uno strumento per la certificazione della parità di genere nel mercato del lavoro, nelle assunzioni, nelle remunerazioni e nelle progressioni di carriera.

Accanto alle politiche attive del lavoro, in questa sezione è prevista anche un'ambiziosa riforma degli ammortizzatori sociali, di cui la difformità – quando non, in alcuni casi, l'assenza – degli strumenti di protezione a fronte delle conseguenze occupazionali della pandemia ha mostrato drammaticamente la necessità. Aggiungo che è una questione che rientra pienamente nella logica dei diritti e non solo dell'inclusione sociale. Raggiungere l'obiettivo di fornire una protezione uniforme a tutti coloro che perdono il lavoro, a prescindere dalla categoria cui appartengono o del contratto di lavoro che hanno, inclusi i lavoratori autonomi, è più facile a dirsi che a farsi: non solo per le incrostazioni categoriali sedimentate nel tempo, ma perché richiede anche la creazione pratica e simbolica di comunità di rischio che si percepiscono mutuamente solidali e quindi sono disposte a contribuire a forme di assicurazione collettiva. Questo atteggiamento è da tempo consolidato tra i lavoratori dipendenti stabili, mentre lo è molto meno tra i lavoratori autonomi, anche se questi hanno spesso una qualche cassa previdenziale. In un mercato del lavoro sempre più frammentato, in cui le figure professionali e i contratti di lavoro anche nello stesso settore sono fortemente differenziati (si pensi alla inefficacia del ricorso ai codici ATECO per individuare tutte le occupazioni e i lavoratori che stavano perdendo reddito e lavoro a causa delle chiusure), lo stesso concetto di "comunità di rischio" è diventato più problematico, anche se più aperto. Una sfida che comunque va affrontata e la post pandemia è probabilmente il momento giusto che il PNRR opportunamente vuole cogliere.

2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

Questo ambito è quello in cui è maggiormente evidente lo scarto tra l'ampiezza un po' eterogenea dei temi e la loro articolazione, la definizione molto stretta e limitata delle necessità individuate e degli interventi previsti. Nell'articolazione del tema si parla di:

- rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità;
- migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei;
- integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale;
- riconoscere il ruolo dello sport nell'inclusione.

Trascuriamo pure di interrogarci sul perché solo lo sport, e non anche, ad esempio, le attività culturali, siano considerate un fattore di inclusione. La principale osservazione è che gli unici servizi sociali territoriali di cui si parla riguardano le persone non autosufficienti e le persone con disabilità. È vero che dei servizi per la prima infanzia si parla, correttamente, nella missione dedicata all'istruzione. Dal 2015, infatti, non solo la scuola per l'infanzia, ma anche i nidi sono definiti servizi educativi, non esclusivamente sociali e non esclusivamente come strumenti di conciliazione lavoro-famiglia per i genitori. Ma in questa missione, sotto l'etichetta "infrastrutture sociali" ci si sarebbe aspettati di trovare la menzione dei servizi sociali territoriali e dell'assistenza sociale, che in Italia in molti luoghi sono ancora carenti, quando non del tutto assenti, lasciando senza sostegno e monitoraggio molte fragilità individuali e familiari. Invece questo tema è del tutto assente. Come è noto, in molti Comuni e servizi non solo il numero di assistenti sociali è insufficiente rispetto a un bisogno che viceversa è aumentato anche a seguito dell'introduzione di nuove misure di politica sociale (si pensi al reddito di cittadinanza e al lavoro di accompagnamento che richiede). In molti casi le/gli assistenti sociali sono assunti con contratti temporanei, con frequenti turnover che non garantiscono né sufficiente coordinamento tra i servizi né continuità nel rapporto con chi ha bisogno di assistenza. La precarietà di impiego degli assistenti sociali è stata oggetto, come noto, di un provvedimento, contenuto nella Legge di bilancio 2021, che ha stanziato un contributo permanente agli Enti che procedono con assunzioni a tempo indeterminato per garantire almeno il rapporto di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Il "premio" favorisce, tuttavia, le Amministrazioni già strutturate (con un rapporto tra assistenti sociali assunti a tempo indeterminato e popolazione almeno già pari a 1 a 6.500). Rimangono quindi scoperte proprio le situazioni strutturalmente più fragili, che spesso coincidono anche con i contesti di maggior bisogno. Il PNRR avrebbe potuto essere l'occasione per disegnare almeno dei livelli minimi di prestazioni anche a questo livello, fornendo sia le indicazioni sia le risorse necessarie: se non con i fondi Next Generation EU, che sono destinati solo a investimenti strutturali e non al personale, con altri fondi, come avviene per altri temi. Il PNRR, infatti, giustamente non si riferisce solo a quei fondi specifici ma fornisce – dovrebbe fornire – un quadro integrato di tutte le risorse disponibili rispetto agli obiettivi individuati. In questo caso, prima ancora dei fondi, manca anche l'individuazione dell'obiettivo.

Al contrario è molto presente la questione dei servizi per la non autosufficienza, rispetto alla quale si promette anche una riforma organica di cui quanto previsto nel PNRR dovrebbe costituire una sorta di anticipazione. Sotto l'impressione di quanto è successo con la pandemia, che ha partico-

larmente falciato gli ospiti delle RSA per la combinazione di gravi fragilità e sottovalutazione del rischio, sembra che il modello cui si tende sia il superamento *tout court* delle RSA a favore di alloggi protetti e di servizi domiciliari. Se è positivo prendere in considerazione un approccio modulare, che – come già avviene in diversi paesi europei – meglio corrisponda a diversi gradi di disabilità e superi l'alternativa secca attuale tra istituzionalizzazione e domiciliarietà per lo più priva di sostegni pubblici, l'approccio delineato nel PNRR sembra trascurare i poli estremi di questa modularità. Da un lato sembra si ignori che già oggi la maggior parte delle persone con fragilità dovute all'età non è in un istituto, ma a casa propria o di familiari, accudita, quando lo è, da familiari (per lo più donne), con o senza l'aiuto di badanti. Non vi è, infatti, nulla nel PNRR che colleghi i progetti relativi alla domiciliarietà alle pratiche effettive che oggi la consentono e che non sono costituite dagli – scarsi – servizi domiciliari: sostegni ai *caregiver* familiari, regolazione e qualificazione delle badanti, *respite care* e così via. Dall'altro lato, nella demonizzazione senza distinzioni delle RSA, si sottovaluta il fatto che queste ospitano persone non solo gravemente non autosufficienti, ma con una pluralità di problemi sanitari, che difficilmente potrebbero essere curate a domicilio e anche in una casa protetta. Sarebbe stato opportuno dedicare parte dei fondi di questo capitolo non solo alla trasformazione delle RSA in abitazioni protette, ma anche alla ristrutturazione delle RSA che ne hanno bisogno per renderle più piccole, più accoglienti, più aperte al territorio, ma insieme anche con un personale più professionalizzato nel rispetto delle necessità non solo relazionali, ma anche medico-sanitarie degli ospiti.

Va segnalato infine che, nonostante nei titoli si parli di famiglia, di politiche per le famiglie si parla poco o punto in questa missione, e tutto sembra rimandato al *family act*, un progetto di legge non ancora entrato nella discussione parlamentare, salvo che per la parte sull'assegno unico universale per i figli. Di questo è stata approvata la legge istitutiva, ma mancano ancora i decreti attuativi, anche se sembra avviato a diventare una misura più orientata a contrastare la povertà delle famiglie con figli minorenni (peraltro discriminate negativamente dal reddito di cittadinanza, cioè la misura principe di sostegno al reddito di chi si trova in povertà, il) che una misura davvero universalistica a favore delle famiglie con figli.

3. Interventi speciali per la coesione territoriale

Oltre all'attenzione per il Mezzogiorno che si trova, in modo più o meno marcato, anche nelle altre missioni, in questa si prevedono alcune iniziative specifiche, eterogenee sia per dimensione che per contenuto. In particolare si prevede:

- il rafforzamento della strategia nazionale per le aree interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali;
- la valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie;
- il potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori;
- la riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES (zone economiche speciali), funzionali ad accrescere la competitività delle aziende presenti e l'attrattività degli investimenti.

La prima e l'ultima azione si riferiscono a strumenti di politiche pubbliche già in essere e che non sembra, finora, abbiano dato i risultati sperati. Anche la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie non è uno strumento nuovo e, se può avere un importante valore simbolico e culturale, lascia aperta la questione del contrasto alle mafie stesse e alla loro costante riproduzione. Quanto alla terza azione, che si collega ad altre con lo stesso obiettivo previste nella missione dedicata all'istruzione,

sembra inserita, anche qui, per richiamare il ruolo del terzo settore, che viene esplicitamente nominato come uno dei soggetti da reclutare allo scopo (laddove nella sezione precedente, pur essendo nominato nel titolo, non ha poi collocazione specifica).

Per concludere

L'architettura e il contenuto di questa missione – nonostante l'opportunità e positività di molte delle azioni previste – evidenziano bene, a mio parere, l'insufficiente messa a fuoco delle infrastrutture sociali come altrettanto essenziali, per il benessere e lo sviluppo, delle infrastrutture economiche e tecnologiche e il modo limitativo con cui sono concepite. Colpisce infine, in una missione intitolata all'inclusione sociale, che non vi sia menzione delle politiche migratorie né di quelle dedicate all'integrazione/inclusione dei migranti.

Missione 6 SALUTE

di Nerina Dirindin

In questa breve nota si illustra la Missione 6 (Salute), con qualche incursione nella Missione 5 (Inclusione e coesione) nelle parti collegate con la salute. Ad esse sono dedicati rispettivamente 15,63 e 19,8 miliardi del NGEU¹.

1. La Missione 6 “Salute”

La Missione 6 “Salute” si articola in due componenti:

a) *Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale*, con una dotazione di 7 miliardi di euro (fondi NGEU) e con i seguenti obiettivi:

- rafforzamento delle prestazioni erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali (come Case della Comunità e Ospedali di Comunità);
- rafforzamento dell’assistenza domiciliare;
- sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi sociosanitari.

b) *Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale*, con una dotazione finanziaria di complessivi oltre 8,6 miliardi di euro (fondi NGEU) e con i seguenti obiettivi:

- ammodernamento del parco tecnologico e digitale degli ospedali: è previsto l’acquisto di oltre 3 mila grandi apparecchiature, la digitalizzazione di 280 ospedali sedi di Dea, il consolidamento della dotazione di posti letto in terapia intensiva e sub intensiva;
- completamento e miglioramento strutturale nel campo della sicurezza degli edifici ospedalieri, con particolare riferimento agli interventi antisismici;
- infrastrutturazione tecnologica e strumenti per elaborazione dati, compreso il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico e il miglioramento della capacità di monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA);
- valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica e sviluppo delle competenze tecniche, professionali e manageriali del personale del SSN.

Particolare attenzione meritano gli interventi di competenza del Ministero della Salute riferibili alla rete dei servizi territoriali. La pandemia ha reso infatti evidente la necessità di rinnovare il welfare socio sanitario a partire dal potenziamento dell’assistenza territoriale, il cui compito – presidiare la salute delle persone e delle comunità – è stato riscoperto dopo anni di disattenzione, proprio grazie al Coronavirus.

Sono previste tre importanti linee di attività:

a) lo sviluppo dell’assistenza territoriale attraverso la realizzazione di 1.350 **Case della comunità**. Si tratta di una forma evoluta delle Case della salute (nate nel 2007) destinata a diventare lo strumento attraverso cui coordinare tutti i servizi offerti sul territorio, in particolare ai malati

1. Le altre Missioni sono: 1. Digitalizzazione, innovazione e cultura; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture e mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca. I fondi devono essere destinati obbligatoriamente per almeno il 37% alla transizione verde e per almeno il 20% alla trasformazione digitale.

cronici. Costituisce un punto di riferimento continuativo per tutta la popolazione, anche attraverso un'infrastruttura informatica, un punto prelievi, la strumentazione polispecialistica, e ha il fine di garantire la promozione, la prevenzione della salute e la presa in carico della comunità di riferimento. All'interno delle Case della comunità saranno presenti, fra l'altro, il punto unico di accesso (PUA), le unità per le valutazioni multidimensionali, i servizi dedicati alla tutela della salute della donna, del bambino e dei nuclei familiari. Potranno essere ospitati servizi sociali e assistenziali rivolti prioritariamente alle persone anziane e fragili, variamente organizzati a seconda delle caratteristiche della comunità specifica. È prevista la presenza degli assistenti sociali, a garanzia di una più forte integrazione con la componente sociale;

b) il potenziamento dell'**assistenza domiciliare** con l'obiettivo di aumentare il volume delle prestazioni fino a prendere in carico, entro la metà del 2026, il 10% della popolazione con più di 65 anni (in linea con le migliori prassi europee), in particolare le persone con una o più patologie croniche e/o non autosufficienti (attualmente la quota di persone assistite in ADI è prossima al 4%); la misura dovrà coordinarsi con quanto previsto dalla Missione 5, per integrare l'assistenza sanitaria domiciliare con gli interventi di tipo sociale anche grazie all'introduzione di strumenti di domotica, telemedicina e telemonitoraggio;

c) lo sviluppo delle **cure intermedie** attraverso la realizzazione di 400 Ospedali di comunità, una struttura della rete territoriale a ricovero breve, destinata a pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata. È dotata di norma di 20 posti letto (fino ad un massimo di 40) e ha gestione prevalentemente infermieristica. Contribuisce a una maggiore appropriatezza delle cure determinando una riduzione di accessi impropri ai servizi sanitari come al pronto soccorso o al ricovero ospedaliero o alle prestazioni specialistiche. L'Ospedale di comunità potrà anche facilitare la transizione dei pazienti dalle strutture ospedaliere per acuti al proprio domicilio, consentendo alle famiglie di avere il tempo necessario per adeguare l'ambiente domestico e renderlo più adatto alle esigenze di cura.

Agli interventi si affiancano alcune riforme che nel caso della Missione 6 fanno riferimento a:

- definizione di standard strutturali, organizzativi e tecnologici omogenei per l'assistenza territoriale;

- definizione di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con l'approccio "One-Health".

Oltre all'assistenza territoriale (Componente 1), la Missione Salute prevede interventi anche sull'assistenza ospedaliera e sulla ricerca (Componente 2). Il Piano prevede l'ammmodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero, la messa in sicurezza degli ospedali (con oltre 100 interventi antisismici), lo sviluppo della ricerca biomedica e della formazione del personale del SSN, il potenziamento del sistema degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico, IRCCS. L'obiettivo è garantire un'evoluzione significativa dell'assistenza sanitaria, migliorando la qualità e la tempestività delle cure, valorizzando il ruolo del paziente come parte attiva del processo clinico-assistenziale e garantendo una maggiore capacità di governance e programmazione sanitaria guidata dalla analisi dei dati, nel pieno rispetto della sicurezza e della tutela dei dati e delle informazioni.

2. La Missione 5 "Inclusione e Coesione"

Il PNRR collega alcuni investimenti della Missione 6 "Sanità" alla Missione 5 "Inclusione e Coesione", in particolare ai progetti previsti dall'Investimento 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale" della Componente 2, rivolti a:

- sostenere le persone vulnerabili e prevenire l'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti;
- promuovere percorsi di autonomia per persone con disabilità;
- aiutare le persone senza dimora ad accedere a una sistemazione temporanea (Housing temporaneo e stazioni di posta).

Anche la Missione 5 prevede due riforme di sistema:

- a) la riforma della normativa sulle disabilità nell'ottica della de-istituzionalizzazione e della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità (legge quadro per la disabilità);
- b) la definizione di un sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti (legge delega sulla non autosufficienza).

Particolare attenzione meritano le linee di intervento sulle persone con disabilità e a favore degli anziani non autosufficienti, finalizzate alla prevenzione dell'istituzionalizzazione attraverso soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali che permettano di conseguire e mantenere la massima autonomia, con la garanzia di servizi accessori, in particolare legati alla domiciliarità, che assicurino la continuità dell'assistenza, secondo un modello di presa in carico socio-sanitaria coordinato con il parallelo progetto di rafforzamento dell'assistenza sanitaria e della rete sanitaria territoriale previsto nella componente Salute. In particolare, il progetto di riforma sulla non autosufficienza, **ambizioso ma non finanziato**, dovrebbe contribuire a rispondere a esigenze a lungo rappresentate ma mai affrontate in modo organico a favore di oltre 2 milioni di anziani. Esso prevede l'individuazione di specifici livelli essenziali delle prestazioni sociali, la semplificazione dell'accesso mediante punti unici di accesso sociosanitario, l'individuazione di modalità di riconoscimento della non autosufficienza basate sul bisogno assistenziale, la definizione di un progetto individualizzato. La linea di intervento richiede, una volta definiti i contenuti, il reperimento delle risorse attraverso stanziamenti ordinari (extra PNRR), che potranno essere negoziati nei prossimi anni.

Conclusioni

I progetti previsti dal PNRR possono contribuire a migliorare significativamente il sistema di tutela della salute e a ridurre almeno in parte le disuguaglianze che ancora persistono fra territori e gruppi di popolazione. La sua attuazione è tuttavia un'opera molto complessa che richiede un cambio di passo rispetto al passato nell'utilizzo delle risorse. Per questo vanno sottolineate alcune priorità, che dovrebbero guidare l'intero processo di attuazione².

La prima priorità è **spendere bene** le risorse disponibili. È fondamentale utilizzare i fondi per le priorità troppo a lungo trascurate, a partire dall'assistenza sociale e sanitaria territoriale, evitando di ricorrere a ricette ormai superate. A tal fine è necessario un attento accompagnamento critico, un costante monitoraggio e l'apertura di un grande dibattito nazionale.

La seconda priorità è **garantire a livello regionale una attuazione coerente** con gli indirizzi del PNRR. Le prime affermazioni di alcune regioni sembrano far pensare a un PNRR all'interno del quale ogni regione può fare scelte in totale autonomia, anche disattendendo indicazioni rile-

2. Si riprendono alcune delle considerazioni espresse dalla *Rete Salute, Welfare, Territorio* (Rete SWT), promossa dalle associazioni: Salute Diritto Fondamentale; saluteinternazionale.info; Sossanità, CoPerSaMM; Sos Sanità; Lisbon Institute of Global Mental Health; Campagna PHC now or never, nel documento *Il PNRR: passi in avanti ma non basta. Serve molta più energia per Salute e diritti Sociali*. Agli Appelli della Rete hanno aderito oltre cento organizzazioni sociali e sindacali: cfr. <https://salutedirittofondamentale.it/il-pnrr-passi-in-avanti-ma-non-basta-serve-molta-piu-energia-per-salute-e-diritti-sociali/>

vanti proprio per superare quelle diseguaglianze interregionali e infraregionali più volte denunciate. Dopo il PNRR i divari nel diritto alla tutela della salute devono essere diminuiti e non aumentati.

La terza priorità è assicurare uno **stretto coordinamento** dei progetti del PNRR **con l'ordinaria programmazione** del SSN e delle politiche sociali. I progetti devono essere rigorosamente monitorati a tutti i livelli, istituendo apposite sedi di partecipazione anche con le forze sociali e sindacali.

La quarta priorità è **procedere speditamente e senza timidezze con le riforme**, anche definendo con chiarezza grandi temi quali il Distretto, la Casa della comunità, l'Assistenza domiciliare, la Residenzialità e la prevenzione della istituzionalizzazione, per consentire una attuazione rapida e omogenea su tutto il territorio nazionale.

Va infine considerato che servono **ulteriori stanziamenti ordinari**, soprattutto per strutturare il SSN nella componente del personale, rispetto alla quale il NGEU non prevede finanziamenti, senza la quale i progetti restano inattuabili o comunque limitati nel tempo o, addirittura, destinati ad alimentare solo le iniziative della sanità privata.

Missione 6 SALUTE Tanti dubbi e altrettante perplessità

di Mauro Valle

La Pandemia da SARS CoV-2 ha messo in evidenza alcuni aspetti critici di natura strutturale del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), che in prospettiva potrebbero essere aggravati dall'accresciuta domanda di cure derivante dalle tendenze demografiche, epidemiologiche e sociali in atto. Vi sono significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio; un'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali; tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni; una scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari. Ciò è quanto si afferma nella premessa della Missione 6-Salute del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

1. La Missione 6 Salute è quella a cui vengono destinati meno fondi: 15,62 miliardi di euro, pari all'8,2% del totale (192 miliardi).

Dal documento governativo si evince (cfr. *supra*, N. Dirindin, *Missione 6-Salute*) che la Missione 6 si articola in due componenti: 1) reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale: gli interventi di questa componente intendono rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari; 2) innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale: le misure comprese in questa componente consentiranno il rinnovamento e l'ammmodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), una migliore capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) attraverso più efficaci sistemi informativi.

Dei 15,62 miliardi di Euro di cui sopra 7,00 sono destinate alla componente 1 e 8,62 alla componente 2. La maggior parte delle risorse della missione 6 è quindi destinata ad "attrezzature, nuove tecnologie e digitalizzazione" (62%), il 30% alle strutture sanitarie e il restante 8% alla ricerca scientifica e alla formazione del personale sanitario. Al Piemonte spetteranno 535 milioni di euro.

Non sono previste spese per la assunzione di nuovo personale sanitario, eppure si stima che oggi in Italia manchino al SSN circa 45 mila medici e 75 mila infermieri (Elaborazione Fiaso - Federazione Italiana Aziende Sanitarie e Ospedaliere su dati Conto Annuale RGS e MIUR - 2021).

Gli investimenti nella digitalizzazione (4 miliardi di euro, un quarto delle risorse totali) puntano alla telemedicina e alla casa come primo luogo di cura. L'obiettivo è quello di ridurre il ricorso ai ricoveri ospedalieri ma il rischio è che i pazienti vengano lasciati soli per la mancanza di medici che li seguano. In Piemonte, come nel resto d'Italia, esiste una carenza di medici di base a un punto tale che la Regione ha ampliato il numero di assistiti a carico dello stesso medico di famiglia che passano da 1500 a 1800 (*Piemonte Informa* 18 novembre 2021). Inoltre, è chiaro che attraverso la telemedicina viene a mancare il rapporto diretto, il fondamentale contatto tra il medico e il paziente.

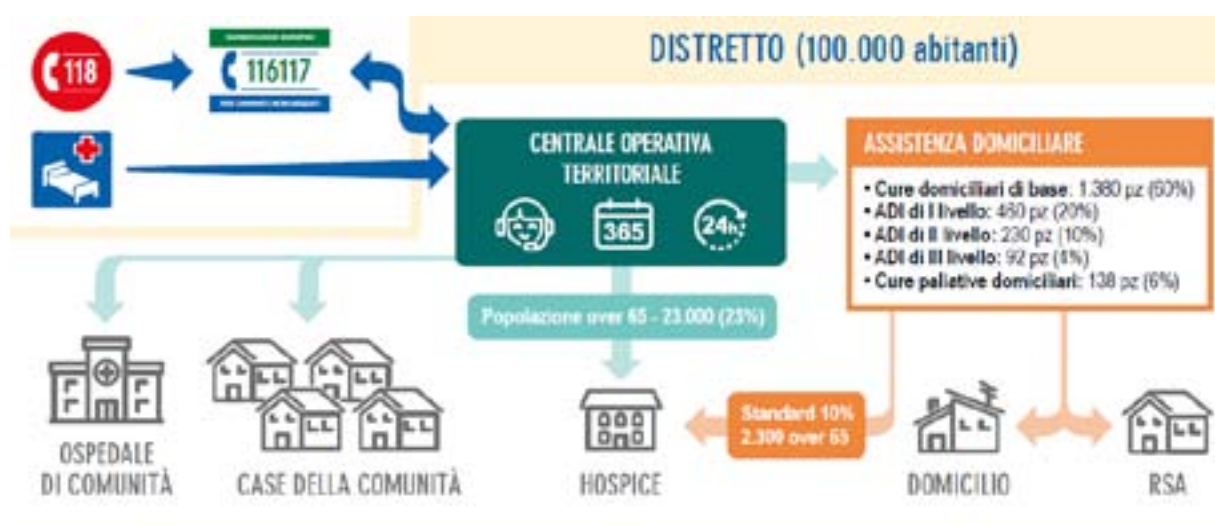
Con il decreto legge 8 aprile 2020 n. 23 il Governo ha affidato ad AGENAS (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, ente pubblico non economico di rilievo nazionale) il compito di collaborare all'azione di potenziamento della rete di assistenza ospedaliera e territoriale, al fine di assicurare la più elevata risposta sanitaria all'emergenza epidemiologica ed omogeneizzare a livello nazionale gli interventi previsti dal PNRR. Molte regioni avevano infatti presentato progetti in maniera autonoma, talora "bizzarri". Ad esempio la Regione Piemonte aveva proposto la realizzazione di Punti di Pronto Intervento sanitario nelle stazioni sciistiche, ottima iniziativa per favorire il turismo nelle aree montane ma meno valido a contrastare la pandemia. Nel numero 45 di *Monitor*, il bollettino di AGENAS, vengono esplicitate le modalità di utilizzo dei fondi del PNRR. Si prevede di realizzare:

a) Case della Comunità, evoluzione delle Case della Salute, 1 ogni 50.000 abitanti, in cui saranno previsti sale di visita, servizi diagnostici di base, come ecografia, elettrocardiografia, radiologia, spirometria, esami del sangue e anche la presenza dei servizi sociali (in Regione Piemonte saranno 93);

b) Centrali Operative Territoriali, una ogni 50.000 abitanti, in molti casi coincidenti con gli attuali distretti sanitari, che nel progetto rappresentano il fulcro dell'attività di coordinamento dei servizi territoriali e il collegamento con la rete ospedaliera, con un ruolo di primaria importanza della telemedicina (in Piemonte saranno 43);

c) Ospedali di Comunità dedicati alle cure intermedie, cioè per persone che non hanno necessità di cure di alta intensità ma che non possono essere gestiti a domicilio, a prevalente gestione infermieristica: 27 in Regione Piemonte per complessivi 549 posti letto, 1 ogni 8.000 abitanti.

In questa figura lo schema dell'offerta dei servizi territoriali a seguito delle misure indicate dal PNRR:



(Agenas, Monitor, 45, p. 13)

2. In questo quadro vi sono alcune questioni che devono ancora essere definite con chiarezza e situazioni che destano perplessità:

- quale ruolo avranno in medici di base, il cui numero è già carente;
- come si inseriranno i Servizi Sociali dei Comuni;
- che ruolo avranno i distretti e le attuali strutture già presenti sul territorio come i CAVS (Continuità Assistenziale a Valenza Sanitaria), le RSA (Residenza Socio Assistenziale), gli Hospice (lungodegenze per persone con malattie terminali) che, pur indicate nelle figura sopra riportata, non trovano corrispondenza nel testo di AGENAS;

d) per quanto riguarda gli Ospedali di Comunità, la “prevalente gestione infermieristica” significa forse che non è garantita un’assistenza medica continuativa ai pazienti fragili degenti in questi piccoli presidi di base territoriali?;

e) con quale personale si gestirà tutto ciò che sarà realizzato: non sono infatti previste nuove assunzioni;

f) con quali fondi si effettuerà la manutenzione di ciò che viene realizzato.

Anche il **ruolo dei privati** non viene definito con chiarezza, la Regione potrà convenzionare ad esempio un ospedale di comunità a completa gestione privata, esattamente come fa attualmente per le strutture di lungodegenza, inserendo nel sistema regionale sanitario un “pacchetto completo” di uomini e mezzi del privato? In Regione Piemonte la digitalizzazione dei servizi sarà a cura di 43 Cooperative (cfr. *Repubblica Torino, supplemento Salute*, 11 novembre 2021) ma non si specificano i criteri di scelta e che ruolo avrà il CSI Piemonte (Consorzio per il Sistema Informativo) che è pubblico. Del resto il Governo Draghi è favorevole alla privatizzazione dei Servizi Pubblici: si pensi al disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, che prevede, nell’ambito specifico della tutela della salute, di agevolare l’accesso all’accreditamento delle strutture sanitarie private, cioè di rafforzare il settore privato anziché quello pubblico (<https://volerelaluna.it/in-primo-piano/2021/11/12/il-disegno-di-legge-concorrenza-ovvero-la-festa-delle-privatizzazioni/>).

Ulteriori osservazioni critiche sono state espresse da numerose persone che lavorano in Sanità o, comunque, se ne occupano (<https://www.motoresanita.it/eventi/verso-una-costituente-della-medicina-territoriale-focus-piemonte/>). Al Segretario della Federazione Italiana dei Medici di Medicina Generale, Roberto Venesia, il PNRR sembra solo un mero piano di edilizia sanitaria e di come il piatto della Sanità pianga ancora: ricorda infatti che negli ultimi anni sono stati sottratti 30 miliardi di euro al Servizio Sanitario Nazionale. Il Direttore Generale dell’ASL Città di Torino, Carlo Picco, ritiene che aver definito gli ambiti delle strutture sulla base del numero degli abitanti, senza tenere in considerazione i territori, non sia stato utile: ad esempio in ambito urbano torinese le centrali operative sono forse troppe, non sono state date le indicazioni sul personale che dovrà “riempire” le strutture previste, né indicazioni sul *turn over* dell’attuale personale delle ASL. Alessio Terzi, past president di *Cittadinanzattiva*, sottolinea come non sia stato definito il ruolo pur previsto dell’associazione di base e di tutela dei cittadini: semplici vicari di attività non espletate dalle ASL o attori nei processi decisionali? I tempi di realizzazione sono comunque stretti: la Regione dovrà definire il piano completo entro il 31 dicembre 2021.

In conclusione in un contesto globale nazionale con una cultura sanitaria ancora ospedalocentrica e non orientata al territorio così come sarebbe stato opportuno realizzare nel contesto della pandemia, con spinte neoliberiste e una sanità privata che si sta organizzando per mettere le mani sui fondi del PNRR, la presenza di attenzione ai territori, alla realizzazione di servizi di prossimità e alle cure domiciliari è aspetto comunque da tenere in considerazione.

È sicuramente un piano di quelli meno desiderabili. È davvero il migliore di quelli possibili? (cfr. N. Dirindin in <https://www.youtube.com/watch?v=dmcuZTXrUZA>).

Missione 6 SALUTE Uno schiaffo alla sanità pubblica

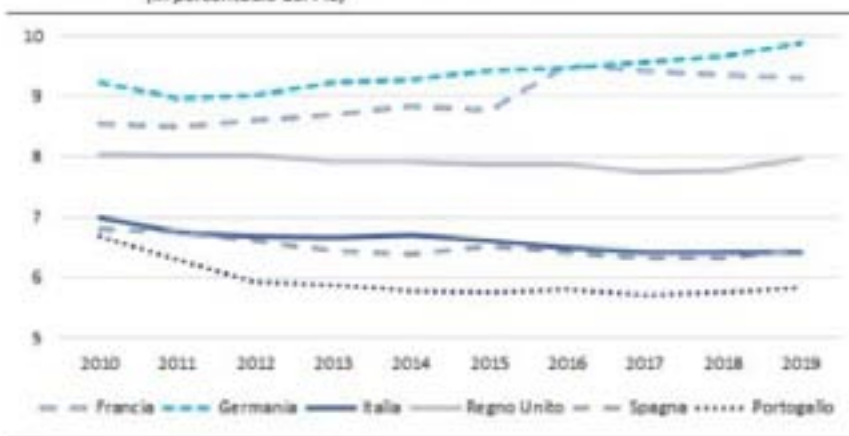
di Gianluigi Trianni

Premessa

«La pandemia da Covid-19 ha confermato il valore universale della salute, la sua natura di bene pubblico fondamentale e la rilevanza macroeconomica dei servizi sanitari pubblici»: questo l'incipit vero, ma parziale, pudico e disatteso del testo della Missione 6 - Salute del PNRR, presentato dal Governo e approvato dal Parlamento lo scorso aprile.

Parziale perché del Servizio Sanitario Nazionale si evidenziano solo **le disparità territoriali** (che, peraltro, aumenterebbero in caso di attuazione dell'autonomia regionale differenziata ex comma 3 art. 116 Costituzione prevista da Governo e maggioranza parlamentare nel collegato alla Nodef 2021 e quindi nella legge di Bilancio 2022), **l'inadeguata integrazione ospedale-territorio, i tempi di attesa elevati e «l'inesistenza di sinergie» nelle risposte «ai rischi ambientali, climatici e sanitari»**. *Pudico* perché questa esposizione nasconde la **mancanza di volontà politica, sottaciuta, e i tagli ai finanziamenti per lo sviluppo della sanità pubblica**, anch'essi sottaciuti, che sono alla radice della acclarata – dalla sindemia Covid-19 – insufficienza (come minimo) della medicina territoriale, dell'inadeguatezza strutturale del sistema ospedaliero (senza personale e terapie intensive sufficienti tanto da lasciare privi di assistenza anche pazienti non Covid-19), della incapacità di programmare servizi sulla base dell'evolversi della situazione epidemiologica e delle nuove acquisizioni della ricerca in medicina e della tecnologia dell'informazione. *Disatteso*, quell'incipit, sia dalla parzialità delle previsioni del PNRR Missione 6 che dalle politiche di Bilancio preconizzate dalla Nodef 2021 e dalla Legge di Bilancio 2022 che, nell'insieme, confermano quanto osservato dal Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio il 23 novembre 2021: «Pertanto, **dal punto di vista finanziario, non sembra si intenda dare luogo a un effettivo rafforzamento strutturale del SSN**, ma sarebbero piuttosto confermate le precedenti scelte di allocazione delle risorse, che ponevano l'Italia tra i Paesi europei con spesa sanitaria meno elevata e in progressiva riduzione (Fig. 3.14)» (1).

Fig. 3.14 – Spesa sanitaria (schemi pubblici/obbligatori)
(in percentuale del PIL)

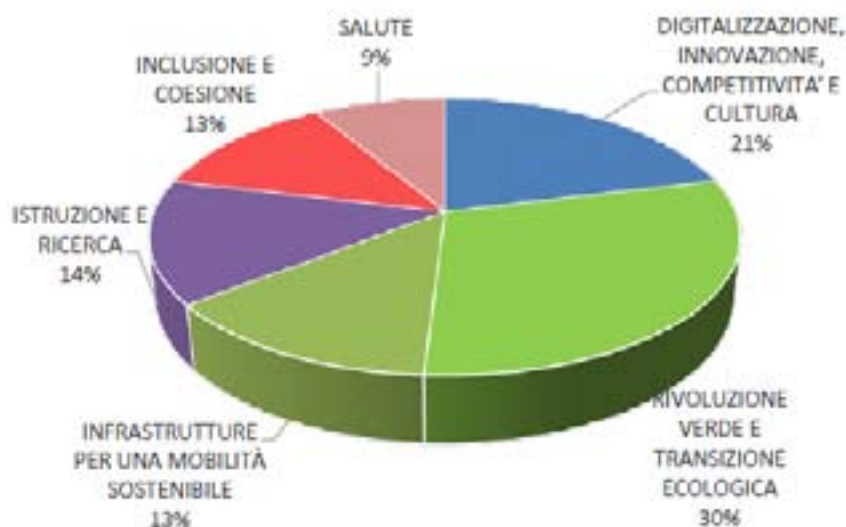


Fonte: OCSE, Global Health Expenditure Database.

1. Briciole alla salute della popolazione

In altre parole: *Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR): uno schiaffo alla sanità pubblica. Briciole alla salute della popolazione*, come denunciò già l'11 dicembre 2020, in riferimento alla proposta di PNRR presentata dal Governo Conte2, un insieme di associazioni (Salute Diritto Fondamentale, SOS Sanità, saluteinternazionale.info, CoPerSaMM - Conferenza permanente per la salute mentale nel mondo F. Basaglia; Lisbon Institute of Global Mental Health) costituitesi a difesa del Servizio Sanitario Nazionale e della sua norma istitutiva, la legge n. 833/1978 che proseguivano affermando: «Ci aspettiamo che il Governo ascolti le richieste del Ministro della Salute al quale chiediamo di fare una battaglia per un vero rilancio delle politiche e dei servizi socio-sanitari». Quelle richieste ammontavano a 68 miliardi di euro (2).

Ma la battaglia del Ministro della Salute (delle forze politiche di centro sinistra e delle organizzazioni sindacali confederali, e di altri) non ci fu. Anzi, **tra la bozza del Governo Conte e il PNRR del Governo Draghi, i fondi per la Missione 6 si sono ridotti di alcune centinaia di milioni** (3) e si sono trasferiti investimenti dalla rete di strutture territoriali sanitarie (Case di Comunità, Ospedali di Comunità, Centrali operative territoriali) alla telemedicina, proposta in funzione dell'assistenza domiciliare (che è certamente utile e giusto finanziare ma non a scapito dei finanziamenti delle strutture territoriali e della spesa sanitaria in generale!). Per la Missione 6 sono infatti previsti e proposti dal Governo, e accettati dal Parlamento, complessivamente **20,22 miliardi, pari a solo l'8,6%**, la percentuale minore, **dei 235,12 miliardi** dell'insieme delle 6 missioni del PNRR, come illustra la grafica seguente (4):



Un finanziamento palesemente inferiore non solo ai 68 miliardi proposti dal Ministero della Salute, ma anche ai 37 miliardi di defianziamento del Servizio Sanitario Nazionale verificatosi tra gli anni 2010-2019 (5), cioè sino all'anno precedente l'esplosione della sindemia da Covid-19, che ha reso drammaticamente evidenti in tutte le regioni d'Italia, comprese quelle del centro-nord, che avevano fama di essere dotate di servizi sanitari efficienti e ben sviluppati, le inadeguatezze da tagli di personale e di investimenti.

È da precisare inoltre che ai 20,22 miliardi stanziati si arriva perché ai 15,63 miliardi del PNRR vero e proprio (pari a solo l'8.2% dei complessivi 191,50), si aggiungono 4,6 miliardi di euro, dei quali:

- 1,7 miliardi del REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe - Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa - programma concepito in un'ottica di breve termine), pari al 13,1% dei circa 13 a disposizione del Governo italiano e utilizzati per finanziare: spese straordinarie per assunzione a tempo determinato di personale sanitario aggiuntivo necessario durante la pandemia (1,1 miliardi di euro, di cui 374 milioni al Sud); acquisto di vaccini anti SARS-CoV-2 e di farmaci per la cura dei pazienti con Covid-19 (400 milioni di euro, di cui 136 al Sud); aumento dei contratti di formazione dei medici specializzandi, dagli attuali 6.700 posti in specializzazione a circa 10.400 l'anno (210 milioni di euro, di cui 72 al Sud);

- 2,89 miliardi del Fondo Nazionale Complementare 6 cioè del ("Piano nazionale per gli investimenti complementari finalizzato a integrare con risorse nazionali gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza" - decreto legge n. 59/2021), pari al 9,4% dei 30,62 complessivi, stanziati con una variazione di bilancio ad aumento del debito pubblico e finalizzati a: Salute, ambiente, clima (500 milioni), Verso un ospedale sicuro e sostenibile (1.450 milioni), Ecosistema innovativo della salute (437 milioni), Iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario (500 milioni, ma a disposizione del Ministero dell'Università).

Solo una parte di questi fondi, peraltro, sono per progetti, dai nomi tanto evocativi quanto evasivi degli obiettivi specifici perseguiti, direttamente attribuibili a quelli indicati dal PNRR per la Missione 6. Nella seguente tabella le risorse rese disponibili per la Missione 6 del PNRR, **da impiegare nel 2021-2026**, sono illustrate disaggregate per fonte (PNRR, Fondo Complementare e REACT-EU9) e finalità (due Componenti e 5 obiettivi di investimento) (6).

M6: Salute				
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	PNRR 25 aprile 2021			
	PNRR	Fondo complementare	Totale	React EU
	(a)	(b)	(c) = (a) + (b)	(d)
Riforma 1: Servizi sanitari di prossimità, strutture e standard per l'assistenza sul territorio		n.d.	n.d.	n.d.
Investimento 1: Case della Comunità e presa in carico della persona	2	n.d.	n.d.	n.d.
Investimento 2: Casa come primo luogo di cura, assistenza domiciliare e telemedicina	4	n.d.	n.d.	n.d.
Investimento 3: Sviluppo delle cure intermedie	1	n.d.	n.d.	n.d.
Totale M6C1	7	0,5	7,5	1,5
				9
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale	PNRR 25 aprile 2021			
	PNRR	Fondo complementare	Totale	React EU
	(a)	(b)	(c) = (a) + (b)	(d)
1. Aggiornamento tecnologico e digitale	7,36	n.d.	n.d.	n.d.
Riforma 1.: Riorganizzare la rete degli IRCCS		n.d.	n.d.	n.d.
Investimento 1.: Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	4,05	n.d.	n.d.	n.d.
Investimento 1.2: Verso un ospedale sicuro e sostenibile	1,64	n.d.	n.d.	n.d.
Investimento 1.3: Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione	1,67	n.d.	n.d.	n.d.
2. Formazione, ricerca scientifica e trasferimento tecnologico	1,26	n.d.	n.d.	n.d.
Investimento 2.1: Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN	0,52	n.d.	n.d.	n.d.
Investimento 2.2: Sviluppo delle competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario	0,74	n.d.	n.d.	n.d.
Totale M6C2 (*)	8,62	2,39	11,01	0,21
				11,22
				20,22

2. La mancanza di una programmazione razionale

La “riforma” dell’organizzazione dei servizi sanitari territoriali pubblici, ineludibile dopo la drammatica “esperienza” della sindemia da Covid 19 fatta in primo luogo dai cittadini ma anche dal management pubblico e dal personale politico, **appare programmata in maniera insufficiente sia nei mezzi che nelle scelte di politica sanitaria.**

Nei mezzi perché la stessa attività di rendicontazione del Governo agli organi dell’UE prevede, per far funzionare strutture e presidi territoriali come le Case di Comunità e gli Ospedali di Comunità, un costo per il personale, per il periodo 2022-2026, di 6,44 miliardi, mentre il PNRR provvede al finanziamento solo con 2,72 miliardi di euro (7). I restanti 3,72 miliardi saranno da reperire a carico del Bilancio dello Stato. Quanto sarà problematica questa situazione lo stiamo ampiamente provando con la Nedef 2021 e il Bilancio 2022 attualmente in discussione.

La deficienza di finanziamenti, e di personale *tout court*, appare ulteriormente preoccupante (o irresponsabile e cinicamente perseguita) se si considera che i fondi attualmente previsti sono destinati a finanziare l’implementazione della nuova figura dell’infermiere di famiglia, la cui presenza è prevista nelle Case della comunità (480 milioni per ogni anno pari a 2,4 miliardi nel periodo 2022-2026), e il potenziamento dell’Assistenza domiciliare integrata (ADI), mentre 0,240 miliardi sono destinati all’incremento delle borse/posti in scuole di specializzazione per medici. Ma **non si tiene nel dovuto conto la grave carenza di personale medico e delle altre professionalità sanitarie e non sanitarie** (ingegneri, fisici, chimici, giuristi, esperti della comunicazione, amministrativi, economisti e via dicendo) che è emersa: *a) nel servizio ospedaliero pubblico*, come esemplificato in questi giorni dalla denuncia del fatto che oltre 3.000 dei circa 9.000 posti letto previsti a regime per la sindemia Covid 19 (e comunque necessari anche a prescindere da essa per gestire al meglio le nuove potenzialità terapeutiche offerte dallo sviluppo della ricerca biomedica) sono solo sulla carta per mancanza di personale e spesso previsti in strutture edilizie inadeguate; *b) nei servizi di prevenzione e di medicina del lavoro*, gli uni soccombenti alle esigenze di tracciamento dei contagi e di vaccinazione di massa dell’epidemia Covid 19, gli altri, nella stessa, soccombenti alle esigenze di tutela della salute nei luoghi di lavoro di tutti i settori (dall’industria ai trasporti alla logistica all’insegnamento ai servizi al tempo libero).

Al contrario, nei documenti inviati alla Commissione UE si teorizza un **Piano di sostenibilità** che si basa su **previsioni di riduzione della spesa sanitaria** ragionieristico/irresponsabili/risibili del tipo:

a) aumento del Fondo Sanitario Nazionale: per gli anni a venire è ipotizzato un aumento annuo del FSN dell’1%, a fronte di una fase di stagflazione già iniziata e quindi di incremento dei costi assistenziali;

b) riduzione dei ricoveri ad alto rischio di inappropriatezza per patologie croniche: con una conseguente riduzione di spesa assolutamente improbabile atteso l’impatto di marginalità che la condizionerebbe comunque e, soprattutto, il fatto che il personale ospedaliero, non più impegnato in assistenza in costanza di degenza, dovrebbe comunque essere dedicato, e in misura certamente maggiore, nell’assistenza extraospedaliera nell’ambito dei modelli di continuità ospedale-territorio oggi già praticati in molte discipline;

c) riduzione degli accessi inappropriati al Pronto soccorso per i codici bianco e verde: valgono le stesse considerazioni sopra esposte con in più il fatto che l’attività d’urgenza-emergenza è caratterizzata da una indispensabile evoluzione verso il super specialismo, che consente interventi di maggiore e obbligatoria efficacia clinica comportanti grandi e crescenti disponibilità di personale specializzato (si pensi al caso delle Stroke-Unit e alle emergenze cardiologiche);

d) riduzione della spesa farmaceutica relativa a tre classi di farmaci ad alto consumo e con rischio di inappropriatazza: falsa rappresentazione di una crescita costante dei costi della spesa farmaceutica in realtà “drogata” dai profitti di “Big Pharma” (tutti i giorni sui media generalisti e ancor di più su quelli dedicati ai rendimenti finanziari) nonché dalla scelta di depotenziare la ricerca pubblica e di non realizzare un’industria pubblica del farmaco (a partire dai vaccini).

3. La (non) scelta di una politica sanitaria pubblica innovativa

Nelle scelte di politica sanitaria pubblica col PNRR si programma in maniera insufficiente e si scontano gli effetti di un mancato rigore attuativo delle istituzioni pubbliche dello Stato centrale e delle Regioni a fronte di una normativa e di un *back ground* tecnico già sufficientemente solidi.

Si programma in maniera insufficiente come si evince dalla, non casuale, discrepanza tra le previsioni di un documento prodotto pochi mesi fa dall’Agenzia per i Servizi sanitari Regionali (Agenas) in preparazione del decreto ministeriale di riorganizzazione della medicina territoriale, previsto dalla Riforma della Componente 1 della Missione 6 entro il giugno 2022. L’intento esplicitato da PNRR è di realizzare 1288 Case di Comunità, una ogni circa 50.000 abitanti, mentre l’Agenas ne prevede una ogni circa 24.500 abitanti, e 381 Ospedali di Comunità, uno ogni 156.000 abitanti, mentre Agenas ne prevede uno, da 20 posti letto, ogni 50.000 abitanti (8).

E ciò benché le Case della Salute (Comunità) siano state previste già nel 2006 dalla Finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006 - art. 1, comma 806, lett. *a*) che stanziò 10 milioni di euro per la loro sperimentazione quali strutture polivalenti in grado di erogare in uno stesso spazio fisico prestazioni sociosanitarie integrate ai cittadini, e dotate di linee guida specifiche (con il decreto ministeriale 10 luglio 2007). Successivamente inoltre, nel 2012, si normò l’intero settore della sanità pubblica territoriale con il decreto Balduzzi (decreto legislativo n. 158 del 13 settembre 2012, c.d. “decreto omnibus” per la sanità), naturalmente senza copertura finanziaria adeguata. Per quanto riguarda gli Ospedali di Comunità (OSCO), invece, la previsione risale al 2014 (Patto per la Salute 2014-2016), anche se i requisiti minimi nazionali sono del febbraio 2020, pur avendo molte Regioni già provveduto a normarli e sperimentarli negli anni precedenti.

È da osservare, peraltro, che come modello organizzativo quello della **integrazione tra medicina di base e specialistica ambulatoriale nella realtà appare già realizzato nella sanità privata italiana**, nella forma di quelle strutture poliambulatoriali promosse da medici di base e/o farmacisti “imprenditori” che hanno organizzato la coesistenza fisica e la relazione funzionale tra medicina di base e specialistica ambulatoriale privata, grazie anche alla facoltà di esercitare la libera professione extra-moenia dei dipendenti del SSN.

La riforma/previsione della Missione 6, Componente C1, del PNRR di un decreto ministeriale entro il giugno 2022 sulla riorganizzazione dell’assistenza territoriale, già anticipata da un documento dell’Agenzia per i servizi regionali (Agenas), risulta poi “condizionata”, nei tempi e nei contenuti, dalla forte opposizione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta. Tale opposizione è generata in parte dalla sfiducia sulla possibilità di esprimere la loro professionalità nelle Case di Comunità senza le oppressioni burocratiche della cosiddetta “medicina amministrata” (sfiducia fondata visti i tagli dei finanziamenti alla sanità pubblica da almeno 10 anni, la correlata malintesa prassi della lotta agli sprechi tramite vincoli “a priori” dell’attività clinica e il disinteresse sostanziale a potenziare la sanità pubblica territoriale, negletta in Lombardia e nelle regioni del Sud e malamente celata nelle altre, come l’Emilia-Romagna e la Toscana, da “narrazioni” tanto roboanti quanto inconcludenti e “ipocrite” nell’assecondare e accettare la coazione a ripetere delle normative

dell'*austerità* che al massimo concedono di riformare ma senza aggravii di spesa pubblica). Per l'altra quota parte l'opposizione alla riforma potenziamento della assistenza territoriale pubblica è motivata dall'ambizione/interesse a proporsi essi stessi come erogatori privati, spesso già molto organizzati, anche per impulso pubblico (come in Lombardia con il fallito piano per la gestione delle cronicità che prevedeva percorsi assistenziali per la cronicità appaltati ad associazione private di medici di medicina generale - MMG). Purtroppo, su questa strada corporativo/privatistica i medici sono seguiti dalle altre professioni assistenziali (infermieristiche, ostetriche ecc.), decise a conquistarsi normativamente il "diritto" alla libera professione come i medici, e assecondate con accordi *ad hoc* dai governi nazionali e regionali.

4. Il rischio di privatizzazione dei fondi del PNRR

In generale il pericolo/previsione del rischio privatizzazione dei fondi della Next Generation EU tramite la Missione 6 del PNRR di Governo e Parlamento italiani è occultato nel testo ufficiale che si limita, come la Nadef 2021 e la bozza di legge di Bilancio 2022, a perseguire il depotenziamento finanziario e strutturale del SSN pubblico.

Tale pericolo/previsione fa capolino invece nel su richiamato documento di Agenas in funzione del previsto decreto ministeriale di riforma entro il giugno 2022 nel quale ricorre il richiamo alla «erogazione in forma diretta o indiretta dei servizi sanitari e sociosanitari territoriali» e alla «partecipazione della Comunità e valorizzazione della co-produzione, attraverso le associazioni di cittadini e volontariato» in riferimento alla galassia del terzo settore nelle attività delle Case di Comunità. E fa capolino nella Riforma 1 (Riorganizzare la rete degli IRCCS della Componente 2 "Innovazione, Ricerca e Digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale), là dove si prevede un decreto ministeriale entro la fine del 2022 che li regolamenti in particolare in relazione «alla capacità di attrarre risorse in finanziamenti competitivi nazionali e internazionali, allo sviluppo di trial clinici, in un ambito di collaborazione multicentrica e di prodotti e soluzioni nell'ambito del trasferimento tecnologico».

Le attuali pratiche di relazione con Big Pharma e gli altri investitori privati rischiano di ulteriormente far prevalere il trasferimento tecnologico sulla ricerca di base. Ne è specifica ed esplicita esemplificazione l'**Investimento 2.1 (Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN)**, un obiettivo del quale è potenziare il sistema della ricerca biomedica, rafforzando la capacità di risposta dei centri di eccellenza presenti in Italia nel settore delle patologie rare e favorendo il trasferimento tecnologico tra ricerca e imprese, in particolare attraverso «il finanziamento di progetti Proof of Concept (PoC) volti a ridurre il gap fra i risultati del settore della ricerca scientifica e quello dell'applicazione per scopi industriali, attraverso la predisposizione di prototipi per la commercializzazione e la mitigazione dei rischi potenziali – derivanti da eventuali brevetti, licenze o barriere all'entrata – che potrebbero scoraggiare gli investitori di mercato»!

L'alternativa sarebbe un forte finanziamento della ricerca pubblica e una politica di eliminazione dei brevetti. Ma è tema su cui si dibatte poco e si fa nulla.

5. Un aspetto positivo

Avviandoci alla conclusione è opportuno evidenziare almeno un aspetto positivo della M6 del PNRR.

Non ci si sofferma sull'**Investimento 1.1 (Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero)**, che destina opportunamente fondi alle infrastrutture tecnologiche e digitali ospedaliere che presentano un significativo grado di obsolescenza e risultano carenti in molte strutture; né

sull'**Investimento 1.2 (Verso un ospedale sicuro e sostenibile)**, che mira a interventi nel campo della sicurezza degli edifici ospedalieri, adeguandoli alle vigenti norme in materia di costruzioni in area sismica (una goccia nel mare magnum della vetustà e dell'esigenza di ricostituzione del patrimonio della edilizia ospedaliera, negletto in tempi di bonus 110% per l'edilizia privata e che auspichiamo basata su progettazioni di qualità); né sull'**Investimento 2.1 (Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN)**, che, oltre a quanto più sopra richiamato, si caratterizza per essere (ed essere accettato!) come programma di finanziamento dell'occupazione precaria e del mantenimento delle barriere all'accesso agli studi in ambito sanitario: un succedaneo fallimentare e irricevibile delle necessarie politiche di potenziamento del personale dipendente del SSN e dell'eliminazione del numero chiuso in tutte le discipline universitarie (quelle di interesse sanitario a maggior ragione visti i fallimenti appalesati da Covid 19 e lo svilupparsi di una società della conoscenze anche nel settore biomedico in evidente contraddizione con le politiche di contenimento della spesa pubblica nel settore della scuola e della formazione universitaria).

Ci soffermiamo brevemente invece sull'**Investimento 1.3 (Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione)**, di cui Ministero della Salute, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Dipartimento per la Trasmissione Digitale saranno congiuntamente responsabili. **Il potenziamento del Fascicolo sanitario elettronico (FSE)** al fine di garantirne la diffusione, l'omogeneità e l'accessibilità su tutto il territorio nazionale da parte degli assistiti e operatori sanitari **e il rafforzamento del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS)**, ovvero dell'infrastruttura e degli strumenti di analisi del Ministero della salute per il monitoraggio dei LEA e «la programmazione di servizi di assistenza sanitaria alla popolazione che siano in linea con i bisogni, l'evoluzione della struttura demografica della popolazione, i trend e il quadro epidemiologico» **sono la premessa dello sviluppo della sanità pubblica.** Merito degli appassionati funzionari pubblici che lo hanno sostenuto in fase di predisposizione del PNRR. E che dio ce la mandi buona.

Note

(1) Audizione di G. Pisauro, Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022: Commissioni congiunte 5^a del Senato della Repubblica (Bilancio) e 5^a della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 23 novembre 2021.

(2) L. Fassari, *Quotidiano Sanità*, 4 settembre 2020.

(3) M. Palombi, *Sanità senza Recovery. Dimezzati i fondi per la rete territoriale. Salute. Il Def traccia la strada: spesa giù fino al 2024*, *Il Fatto quotidiano*, 9 maggio 2021.

(4) Dossier XVIII Legislatura n. 28 - Il PNRR, Ufficio Studi Senato della Repubblica - Ufficio Studi Camera dei Deputati, 27 maggio 2021.

(5) Report osservatorio Gimbe, n. 7/2019. GIMBE, "Il definanziamento 2010- 2019 del Servizio Sanitario Nazionale", settembre 2019.

(6) C. Mochi Sismondi, *La salute nel PNRR e il paradigma One Health*, FPA Digital 360, 29 giugno 2021.

(7) F. Pesaresi, *I finanziamenti per la Missione Salute del PNRR. Opportunità e rischi*, 1 giugno 2021.

(8) L. Fassari, Documento Agenas, Med Territoriale Cambierà, 13 luglio 2021 e D. Mantoan AGENAS, Audizione Comm. Igiene e Sanità Senato, 4 agosto 2021.

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Uno sguardo d'insieme

di Vincenzo Cerulli Irelli

1. Il punto di partenza del mio breve discorso prescinde dal Piano, e attiene piuttosto alla vita di questo Paese, il quale, tra i tanti tormenti che ha, ne ha uno che è la *questione amministrativa*. Questo Paese si trova a essere governato, in tutti gli aspetti della vita delle famiglie, delle imprese, della vita individuale e collettiva, da una pubblica amministrazione che generalmente non funziona in modo soddisfacente. Da tempo, almeno a partire dal programma del Governo Prodi degli anni '90, nel quale la riforma della pubblica amministrazione era situata con grandi prospettive di successo, la *questione* è al centro di ogni programma di governo. Ma al di là di leggi significative che via via sono state adottate e della riforma costituzionale del 2003, i risultati, dal punto di vista del cittadino, delle famiglie, delle imprese, sono in larga misura assenti. Si parla anche della *questione giustizia*, che certamente è molto importante, ma meno importante della *questione amministrativa* perché, per il cittadino, l'interesse è comunque quello di avere risultati concreti nella vita quotidiana, non di dover litigare per ottenere quello che gli spetta: deve poterlo ottenere semplicemente, attraverso un rapporto tendenzialmente paritario con la pubblica Amministrazione.

La questione amministrativa presenta molteplici aspetti, com'è noto (e oggetto di molteplici contributi di dottrina e di documenti pubblici, nazionali ed europei). Anzitutto, presentano aspetti problematici le modalità e i criteri per il reclutamento del personale, articolato in procedure troppo lunghe e complesse, produttive di amplissimo contenzioso. Il reclutamento ha ad oggetto, nella maggioranza dei casi, profili professionali giuridico-amministrativi piuttosto che tecnici (ingegneri, architetti, economisti, aziendalisti etc.). Ciò è causa non ultima del diffuso formalismo nell'operare concreto dell'amministrazione.

La legislazione amministrativa presenta caratteri di pervasività (si occupa anche degli aspetti più marginali del funzionamento complessivo della "macchina", irrigidendolo oltre misura), di confusione normativa (leggi illeggibili, contenenti norme spesso sconnesse, a volte sovrapposte, a carattere incrementale, norme che si aggiungono ad altre norme anziché intervenire dopo aver sistemato o abrogato le prime); ciò che rende assai difficile per i funzionari districarsi nell'opera di interpretazione con il rischio corrente di errori, e ai cittadini utenti di avere chiara la loro situazione nei rapporti con l'amministrazione.

La disciplina dei procedimenti (attraverso i quali l'azione amministrativa si svolge), pur chiara nei suoi principi generali (legge n. 241/90 e successive integrazioni), si intrica in molteplici discipline di specie che prevedono lunghi e complessi itinerari procedimentali, spesso articolati in molteplici fasi, di competenza di diverse Amministrazioni, con difficile possibilità di componimento; ciò che dà luogo all'allungamento infinito dei tempi di conclusione (pur previsti puntualmente dalle leggi!), che passano dai "mesi" previsti, agli "anni" (ai molti anni) effettivamente richiesti; giungendo il provvedimento finale quando spesso di esso non vi è più utilità o è stato superato nei suoi presupposti tecnici.

La disciplina dei contratti pubblici, che costituiscono la parte preponderante in termini quantitativi dell'azione amministrativa, anche per l'eccessiva dilatazione del cosiddetto *public procurement* (in parte dovuto allo sguarnimento degli uffici tecnici della amministrazione: si pensi alla

progettazione delle opere pubbliche in tempi anteriori effettuata principalmente dagli stessi uffici), è contenuta nel Codice dei contratti pubblici del 2016 più volte modificato, eccessivamente lungo (a fronte delle Direttive europee delle quali è pur dichiarata attuazione) e confuso, pervasivo nell'intento di normare tutte le fasi delle procedure, tutti i momenti decisionali riducendo, oltre ogni limite ragionevole, la discrezionalità delle Amministrazioni. Il Codice sembra impostato allo scopo di rallentare piuttosto che a quello di accelerare la realizzazione delle opere, la prestazione dei servizi, cui pure tutta l'azione amministrativa attraverso lo strumento contrattuale per definizione è intesa. La connessione della disciplina contrattuale a quella anticorruzione (della quale non vi è traccia nelle Direttive europee), con il conferimento all'ANAC di poteri estesi di interpretazione della disciplina e di controllo della sua attuazione, aggrava l'impostazione formalistica e l'inefficienza operativa della disciplina stessa.

2. Su tutti questi aspetti della “questione amministrativa” (ve ne sono molti altri, com'è noto) occorre avviare un processo riformatore organico, che presuppone un orientamento deciso e consapevole dei programmi di governo, cui dovrà mettersi mano (lo si spera) una volta superata l'attuale situazione di emergenza. Ma, allo stato, al di là dell'emergenza prodotta dalla pandemia, è emersa la necessità, altrettanto pressante, di intervenire con provvedimenti di applicazione immediata, su alcuni degli aspetti che la “questione amministrativa” presenta, al fine di rendere possibile, nel rispetto dei tempi prescritti dalla normativa europea (regolamento UE/2021/241 del Parlamento e Consiglio) l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (il PNRR), presentato alle autorità europee lo scorso 30 aprile e che dovrà essere completato entro il 31 dicembre 2026. L'attuazione del Piano verrà monitorata periodicamente dalla Commissione europea; e alla corretta attuazione del Piano, nei tempi e nelle modalità, è correlata l'erogazione di finanziamenti europei. Si è imposta, dunque, l'introduzione di correttivi del nostro sistema normativo, sul versante della pubblica amministrazione (a tacere qui di altri necessari interventi, ad esempio sul versante della giustizia) tali da garantire modalità e tempi di attuazione del Piano e la rispondenza alle regole europee.

Il piano rappresenta un'importante novità nel nostro panorama istituzionale, perché non si tratta di un semplice programma dell'azione di governo, come tanti avviati e spesso rimasti incompiuti, ma di un atto i cui adempimenti sono vincolanti per lo Stato italiano (ne risponde il Governo) nei confronti delle autorità europee, nel senso che il rispetto delle modalità e dei tempi ivi stabiliti è condizione per la progressiva erogazione delle risorse europee e il mancato rispetto conduce alla sospensione, alla interruzione, e finanche alla revoca dei finanziamenti. È dunque un vincolo fortissimo. In genere, quando l'Europa ci manda i suoi finanziamenti e non li spendiamo, rimangono lì in attesa di essere spesi. In questo caso, no! In questo caso abbiamo una temporalizzazione rigida!

Si pone allora, come problema centrale per l'attuazione del Piano, quello della riforma della pubblica amministrazione; con specifico riferimento a tale attuazione (al di là del più generale problema della riforma organica). Invero, il Piano, in tutte le sue missioni (che sono tante), per essere attuato, necessita sempre di adempimenti amministrativi, di procedimenti che portano all'approvazione dei progetti, al conseguimento di determinati risultati che sono di competenza di pubbliche amministrazioni; e di avviare tutta una serie di rapporti con i soggetti esterni (per esempio, per la realizzazione dei lavori finanziati dal Piano), attraverso contratti. Quindi, si pone il problema stringente di adottare tutte le misure che consentiranno di portare avanti le missioni previste dal Piano nei tempi prefissati.

3. Sono stati approvati i primi provvedimenti, necessari, che introducono modifiche significative (le prime, ancora insufficienti) al nostro sistema amministrativo, relativamente ai tre punti critici

sopra indicati: il personale, i procedimenti amministrativi, i contratti (decreto legge n. 44/2021, convertito in legge n. 76/2021, per il personale; decreto legge n. 77/2021, convertito in legge n. 108/2021, per i procedimenti e i contratti).

La gestione del Piano è affidata a un sistema di *governance* multi-livello, affidata a una cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione del PNRR) e a un tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (che ha funzioni consultive ed è composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni e delle Province autonome, nonché degli enti locali, delle categorie produttive e sociali etc.), organi che si servono del supporto di una Segreteria tecnica e del Servizio centrale per il PNRR istituito presso il MEF. In materia di beni culturali e paesaggistici (fortemente coinvolti nell'attuazione del Piano), inoltre, è stata istituita una Soprintendenza centrale, al fine di evitare orientamenti e valutazioni non omogenee a livello periferico.

Oltre alle novità relative alla nuova struttura di *governance*, sono previsti ulteriori fondamentali strumenti al fine di dare effettività al PNRR, sia potenziando i poteri sostitutivi del Governo in caso di inerzie o ritardi imputabili alle Amministrazioni nell'ambito dei progetti rientranti nel Piano, sia prevedendo nuove procedure di superamento dei dissensi manifestati nell'ambito dei procedimenti autorizzatori. In caso di mancato rispetto, da parte delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, degli obblighi e degli impegni finalizzati all'attuazione del Piano (nel caso della mancata adozione di atti e di provvedimenti necessari all'avvio dei progetti o nel ritardo, inerzia o difformità nella loro esecuzione), il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della cabina di regia o del Ministro competente, assegna all'attuatore un termine per provvedere non superiore a trenta giorni; nel caso l'inerzia perduri, individua il soggetto o il commissario *ad acta* cui attribuire il potere di adottare gli atti e i provvedimenti necessari in via sostitutiva. Nel caso il soggetto attuatore inadempiente non sia un ente territoriale o locale, alla sostituzione provvede direttamente il Ministro competente e, in caso di inerzia di quest'ultimo, il Consiglio dei ministri.

Con riferimento, invece, ai casi di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente: se il soggetto attuatore è un ente territoriale o locale la Segreteria tecnica, qualora non sia previsto altro strumento di superamento del dissenso, propone al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome per individuare una soluzione entro quindici giorni; decorso il termine, in mancanza di soluzioni condivise, il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro per gli affari regionali, propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma Costituzione.

4. Sui nuovi strumenti per il reclutamento del personale e i nuovi necessari criteri intesi all'individuazione di profili professionali adeguati sono state previste modalità speciali di assunzione temporanea (che potranno successivamente stabilizzarsi, espletate adeguate procedure selettive) di giovani dotati di titoli idonei nelle diverse professionalità richieste (dottorati, master, lauree magistrali con alti punteggi, abilitazioni, esperienze professionali etc.) da impiegare nei compiti di amministrazione straordinaria, necessari ai fini dell'attuazione del Piano. Si tende così al raggiungimento di due obiettivi: da un lato quello di definire percorsi veloci, trasparenti e rigorosi per il reclutamento dei profili tecnici e gestionali necessari all'attuazione del Piano, dall'altro quello di semplificare, digitalizzare e velocizzare l'accesso ordinario alla pubblica amministrazione valorizzando il merito. Per le "alte specializzazioni" (dottori di ricerca, esperienze in organizzazioni internazionali etc.) è prevista una modalità speciale di reclutamento attraverso l'iscrizione in un apposito elenco a fronte

di una selezione basata sulla valutazione dei titoli e sull'esame scritto; dall'elenco le pubbliche amministrazioni potranno attingere liberamente.

In ordine alla responsabilità dei pubblici funzionari, per danni erariali, è prevista la limitazione ai casi di dolo per danni prodotti dai pubblici agenti in virtù di fatti commissivi, mentre opportunamente viene confermata la responsabilità anche nei casi di colpa grave per danni prodotti mediante fatti omissivi; con il duplice risultato di favorire l'esercizio della discrezionalità amministrativa nell'interesse pubblico e reprimere il non esercizio di scelte discrezionali e quindi l'inerzia dei pubblici uffici. Tale disciplina, prorogata al 2023, sarebbe opportuno potesse essere trasformata in disciplina a regime della responsabilità per danni cosiddetti erariali dei pubblici dirigenti, che è uno degli istituti che molto spesso frenano l'attività degli uffici.

5. In tutti i settori più importanti, l'amministrazione si svolge attraverso procedimenti estremamente complessi, articolati in fasi che continuamente si ripetono, a cui partecipano una miriade di Amministrazioni che devono essere messe d'accordo tra loro, e spesso sono portatrici di interessi contrapposti. Problema, questo, aggravato dal fatto (che di per sé sarebbe positivo) che ci troviamo in un Paese fondato sul pluralismo istituzionale e su tutte le questioni più importanti vi sono interessi statali, interessi regionali, interessi locali. Ciascuno di questi ambiti di competenza, è costituzionalmente protetto, è un ambito politico, rappresenta la collettività, non può essere quindi pretermesso. Da qui l'estrema difficoltà di introdurre misure efficaci di semplificazione, di eliminare gli aggravamenti della procedura, per far sì che siano rispettati dei tempi ragionevoli. Sul punto, bisogna tener conto che uno dei principi ormai da anni vigente nel nostro sistema, è quello della *temporalizzazione* dell'azione amministrativa; cioè, l'azione amministrativa, nelle diverse sue manifestazioni, è temporalizzata, ha un termine nel quale deve pronunciarsi. Ma questi termini, in molteplici casi, anche per l'eccessiva articolazione delle procedure, sono ampiamente superati. Nelle procedure che riguardano il settore energetico, che è uno dei settori principali che sono oggetto del PNRR, si danno casi nei quali il termine di 180 giorni, si prolunga sino a cinque o sei anni!

Sui procedimenti, con il decreto n. 77, si è inserita una serie di misure, assai interessanti, di semplificazione: ridurre i tempi dei procedimenti, rendere vincolante la scadenza del termine (nel senso che una volta scaduto il termine poi succedono delle conseguenze sanzionatorie), prevedere l'esercizio di poteri sostitutivi. Si tratta di superare una serie di "colli di bottiglia" (come è scritto nel testo del Piano) sui quali l'azione amministrativa si arresta, o riesce con difficoltà a superarli. Come ad esempio, il procedimento di VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) al quale sono soggetti gran parte degli interventi incidenti sul territorio e sull'ambiente (salvi quelli di piccola entità) che si presenta assai complesso sul piano tecnico, ma anche sul piano "politico", coinvolgendo molteplici interessi. E così, ancora, i procedimenti di autorizzazione e nulla osta di competenza del Ministero della cultura, che a loro volta coinvolgono complesse valutazioni di carattere tecnico, spesso opinabili, che si pongono in molteplici casi in contrapposizione alla realizzazione di opere valutate positivamente in sede di programmazione (e adesso, dal Piano!).

Le misure di semplificazione introdotte ai fini dell'attuazione del Piano, riducono in vario modo l'impatto di questi "colli di bottiglia", ponendo, tuttavia, qualche rischio in ordine alla tutela di interessi assai rilevanti e di valore costituzionale (il paesaggio, la salute, l'ambiente etc.). Il nostro territorio, invero, si può considerare un territorio particolarmente a rischio, molto limitato in termini quantitativi rispetto alla popolazione, soggetto a forti impatti sul piano idrologico e, d'altra parte, di grande interesse paesaggistico, naturalistico, in molti punti vincolato come bene di interesse culturale. Quindi, lo scontro tra interessi è vivacissimo: la realizzazione rapida del progetto, e segnatamente dei progetti previsti dal PNRR per i quali dobbiamo rispettare i vincoli europei, da

una parte, e la tutela di questi interessi contrapposti dall'altra parte. Si tratta di una ponderazione comparativa, molto delicata, che al di là delle prescrizioni normative, è affidata alla responsabilità delle pubbliche amministrazioni al fine di trovare composizioni efficaci. Una parte importante dei progetti previsti dal PNRR riguarda, ad esempio, la produzione di energia da fonti rinnovabili, che nelle sue diverse articolazioni, dal fotovoltaico all'eolico, prevede interventi molto spesso distruttivi nell'assetto del paesaggio. Difficile, spesso, contemperare esigenze così confliggenti.

Quel che si vuole con la semplificazione procedimentale, non è di semplificare interessi di rilievo costituzionale quale quello del paesaggio, ma disciplinare i relativi procedimenti in modo tale da consentire di giungere in tempi rapidi, e soprattutto certi, a delle soluzioni, che possono essere, e in molti casi devono essere, di carattere negativo (rigetto della domanda perché il progetto impatta in maniera non giustificata sull'ambiente); superando la prassi dei rinvii, delle continue richieste di integrazione a fini dilatori, e così via. Da qui l'opportunità della previsione dei poteri sostitutivi in capo al Governo. Insomma combattere l'inerzia, affermare la cultura del fare piuttosto che quella del non fare.

6. La riforma della disciplina dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive integrazioni) è da tempo nell'agenda del Governo e all'attenzione della dottrina, ed è stata incisivamente modificata ai fini dell'attuazione del Piano, con norme che, almeno in parte, ne hanno reso più agibile l'applicazione, in attesa di una possibile riforma organica della materia (circa la quale si prospettano diverse soluzioni, a partire da quella più drastica di azzerare la disciplina nazionale applicando direttamente le direttive europee).

Sono previsti strumenti acceleratori, come l'attribuzione in capo alla figura apicale dell'ente del potere sostitutivo in caso di inerzia nella stipulazione del contratto, nella consegna dei lavori etc.; la possibilità, per la stazione appaltante, di prevedere nel bando o nell'avviso di gara un premio di accelerazione per ciascun giorno di anticipo nell'ultimazione dei lavori; un incremento delle penali per il ritardato adempimento e così via. È stata introdotta una nuova procedura speciale per alcuni specifici interventi del PNRR che rilevano per la particolare complessità o per il rilevante impatto, per i quali, al fine di semplificare e velocizzare la procedura, è previsto che tutti i pareri e le autorizzazioni richiesti (la VIA e il nulla osta, ad esempio) siano acquisiti sullo stesso livello progettuale, ossia il progetto di fattibilità tecnico-economica, il cui contenuto essenziale viene definito dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Per tutte le procedure di affidamento dei contratti pubblici (non solo quelle relative alle opere previste dal Piano) è prevista l'applicazione di un regime semplificatorio che consente la possibilità di affidamento diretto, secondo lo schema privatistico, dei contratti di importo inferiore, e di affidamento mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara (la tradizionale "trattativa privata") dei contratti di importo superiore, secondo diverse modalità; che prevede termini brevi entro i quali concludere l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente (due mesi per gli affidamenti diretti e quattro mesi per la procedura negoziata senza bando); che la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità dell'agente per danno erariale; e così via (la disciplina è assai complessa).

La nuova disciplina incide anche sul regime delle controversie in materia di contratti pubblici (dove fortissimo è il contenzioso ed è spesso causa di ripetuti rallentamenti). Si prevede che – in determinati casi – in sede di pronuncia cautelare del giudice amministrativo (la richiesta sospensione dell'aggiudicazione), quest'ultimo debba tener conto del preminente interesse alla sollecita realizzazione dell'opera e dell'interesse dell'ente alla prosecuzione delle opere. È previsto altresì che

in determinati casi l'annullamento dell'aggiudicazione non comporti la caducazione del contratto *medio tempore* stipulato, e che il risarcimento del danno eventualmente dovuto avvenga soltanto per equivalente (comma 3). Cioè, il rapporto contrattuale resta fermo, e può proseguire la realizzazione dell'opera o l'espletamento del servizio.

Norme particolari, ancora una volta d'intento "liberalizzante" sono previste in materie di subappalto, eliminando eccessive restrizioni della vigente disciplina: anche in conformità alle direttive europee, che vedono nel subappalto un istituto dal fine marcatamente proconcorrenziale, coinvolgendo una pluralità di imprese nella realizzazione delle opere più complesse.

I pochi elementi indicati intorno al quesito «dove ci porta il Piano?» sul versante amministrativo, credo siano sufficienti a rappresentare la complessità degli interventi legislativi (cui si spera seguano adeguati comportamenti amministrativi) resi necessari dalla complessità dell'operazione che siamo per intraprendere. Un'operazione che (una volta conclusa, come speriamo) produrrà conseguenze a regime sul nostro sistema di governo, non solo dal punto di vista istituzionale (sulla riforma organica della pubblica amministrazione) ma anche dal punto di vista finanziario (le risorse economiche finiranno e molteplici opere resteranno e dovranno essere mantenute, e molte attività dovranno proseguire a carico delle finanze ordinarie).

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Una lettura critica

di Sergio Foà

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), adottato dal Governo in attuazione dell'analogo strumento sovranazionale¹, ripropone il risalente e consolidato convincimento che uno stimolo fondamentale per la ripresa economica sia rappresentato dalla semplificazione dell'apparato amministrativo e da una incentivazione degli investimenti pubblici: l'impianto di riforma immaginato enfatizza il correlato ruolo dello "Stato promotore" della ripresa (F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia [a cura di], *Lo Stato promotore*, Bologna, Il Mulino, 2021). Il sillogismo è semplice: la burocrazia, nella accezione veicolata, cioè univocamente negativa, è intesa come il principale ostacolo all'economia, mentre l'imperativo di favorire gli investimenti pubblici impone una semplificazione e una accelerazione nella realizzazione di infrastrutture e di servizi, e quindi anche delle procedure di affidamento degli appalti pubblici, specialmente di quelli ritenuti strategici.

1. La riforma della Pubblica amministrazione in ordine alfabetico

Il PNRR immagina una riforma della pubblica amministrazione in rigoroso ordine alfabetico: *a)* accesso, testualmente «per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale»; *b)* buona amministrazione «per semplificare norme e procedure»; *c)* competenze «per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna»; *d)* digitalizzazione, intesa «quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme». Il Piano ha cura di precisare che alcune delle riforme elencate non avranno impatto sulla finanza pubblica.

A. Accesso

Gli obiettivi sono decisamente ambiziosi e mirano a rivedere le procedure selettive del personale della pubblica amministrazione, con enfasi ribattezzato "capitale umano", partendo dall'analisi dei fabbisogni di competenze, potenziando i sistemi di preselezione e semplificando lo svolgimento delle procedure concorsuali. In questo senso si legge «costruire modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza», nonché «progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone, differenziati rispetto ai profili da assumere» e «disporre di informazioni aggregate qualitative e quantitative sul capitale umano della funzione pubblica e sui suoi cambiamenti». L'esigenza conoscitiva è affidata a una piattaforma unica per il reclutamento nelle amministrazioni centrali, cui si deve accompagnare la definizione di modelli di pianificazione strategica delle risorse umane, che saranno definiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica «anche grazie a sistemi di intelligenza artificiale e di *business intelligence*». Anche qui, è appena il caso di segnalarlo, l'automa-

1. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF). Per un'illustrazione, cfr. la Nota UE n. 67/1 del Servizio studi del Senato.

tizzazione delle procedure deve essere attentamente governata, come peraltro ha ammonito la giurisprudenza del Consiglio di Stato, preoccupata di concorsi non presidiati dall'uomo. Una delicata peculiarità riguarda gli «altri percorsi di reclutamento» affiancati alle procedure concorsuali, ove per i giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, master, esperienza internazionale) si prevede un «inserimento», a tempo determinato, nelle amministrazioni con «percorsi rapidi, affiancati da una formazione *ad hoc*». Il percorso di riforma è stato avviato con l'art. 10 del decreto legge n. 44/2021, che ha introdotto meccanismi semplificati per le procedure di concorso che prevedono «un ampio ricorso al digitale» (in tali termini si esprime il PNRR), con tutti i connessi problemi applicativi che il piano tuttavia dimentica di affrontare.

B. Buona amministrazione

L'imperativo categorico è «eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese». Colpisce che i primi interlocutori menzionati siano le associazioni imprenditoriali, che hanno individuato i seguenti «colli di bottiglia» (*sic!*): la VIA statale e quella regionale, l'autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana (edilizia urbanistica) nonché le Conferenze di servizi per l'approvazione dei progetti e le infrastrutture per la transizione digitale. La procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) è bollata come ostacolo all'economia: di durata troppo lunga, frena la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi sul territorio. Le opere previste dal PNRR saranno quindi sottoposte a una «speciale VIA statale» che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando a un'apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC 2030). È previsto un maggiore utilizzo del Provvedimento Unico in materia Ambientale (PUA), il quale, sostituendo ogni altro atto autorizzatorio, deve divenire la disciplina ordinaria non solo a livello regionale, ma anche a livello statale; proprio in questa prospettiva, va altresì previsto che tale provvedimento unico possa sempre assorbire anche gli atti autorizzatori necessari per l'approvazione dei progetti di bonifica (come già previsto a livello regionale). In via più generale l'Agenda della semplificazione prevede la mappatura dei procedimenti e delle attività e dei relativi regimi vigenti, l'individuazione del catalogo dei nuovi regimi, l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie, l'estensione della Scia, il silenzio assenso, la comunicazione e l'adozione di regimi uniformi condivisi con Regioni e Comuni. Obiettivo è «la completa reingegnerizzazione in digitale e semplificazione di un set di 200 procedure critiche, selezionate sulla base della consultazione degli *stakeholder*». Il metodo e gli istituti invocati non sono certo nuovi: basti pensare ai cosiddetti «decreti Scia del 2016» e alla recente riforma che ha imposto alle amministrazioni di certificare al privato l'avvenuta maturazione del silenzio-assenso, rendendo paradossalmente il silenzio una manifestazione di volontà espressa dello stesso ente pubblico. E ancor prima si pensi alla c.d. MOA, misurazione degli oneri amministrativi, disciplinata dal legislatore già nel 2008, ma dimenticata per il suo insuccesso. Abbondano i termini anglosassoni: gli standard tecnici comuni di interoperabilità (*backend*), in corso di definizione, servono ad attuare il principio *once-only*. D'interesse l'impegno di messa a punto di meccanismi di monitoraggio e coinvolgimento dei cittadini, con l'obiettivo di rivedere le norme sulle banche dati di interesse nazionale, di assicurarne il costante aggiornamento delle informazioni e l'affidabilità delle funzioni e dell'esercizio. Per supportare l'implementazione di queste attività a livello di amministra-

zioni locali è previsto il ricorso a uno strumento di assistenza tecnica (TA) equivalente alla creazione di un pool di 1.000 esperti. Anche la logica della performance dell'ente e del dipendente, risalente alla c.d. riforma Brunetta, è rafforzata: introdurre iniziative di *benchmarking* nelle amministrazioni centrali, regionali e nei grandi comuni, al fine di promuovere misurazioni delle prestazioni orientate ai risultati ottenuti (*outcome-based performance*), introducendo specifici incentivi alle performance a essi collegati che mirano a valorizzare il contributo offerto dai dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa e miglioramento della qualità dei servizi, sia in termini economici che attraverso l'accesso a percorsi formativi altamente qualificati. A questo scopo è altresì prevista una riforma degli Organismi Indipendenti di Valutazione. Da notare che il lavoro di semplificazione e quello di riduzione degli oneri burocratici proseguirà, in modo progressivo e costante, fino al 2026, insieme all'azione sul miglioramento della performance amministrativa.

C. Competenze

Due sono le direttrici di intervento: revisione dei percorsi di carriera della pubblica amministrazione, che introduca maggiori elementi di mobilità orizzontale e verticale, per favorire gli avanzamenti di carriera dei più meritevoli e capaci e differenziare maggiormente i percorsi manageriali. Il Piano intende favorire, anche attraverso modelli di mobilità innovativi, l'accesso da parte di persone che lavorano «nel privato più qualificato, in organizzazioni internazionali, in università straniere o presso soggetti pubblici e privati all'estero». Tema centrale di questa linea di azione è il miglioramento della capacità formativa della pubblica amministrazione. È inoltre prevista una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali (Province e Comuni da 25.000 a 250.000 abitanti), sulla base del modello sul futuro dell'ambiente di lavoro già definito dalla Commissione Europea (*behaviours, bricks and bytes*, COM(2019) 7450, con il finanziamento di specifici programmi volti a una revisione dei processi decisionali e organizzativi (*behaviours*), a una riorganizzazione degli spazi di lavoro (*bricks*) e a una crescente digitalizzazione delle procedure (*bytes*), con acquisizione delle competenze specifiche, tramite formazione o attraverso l'immissione in ruolo di nuovo personale.

D. Digitalizzazione

La digitalizzazione è definita «un abilitatore trasversale ad ampio spettro»: dalla piattaforma per la selezione e il reclutamento delle persone, alla formazione, alla gestione delle procedure amministrative e al loro monitoraggio. La natura trasversale degli interventi previsti richiede la costruzione di una *governance* chiara ed efficiente tra tutte le amministrazioni coinvolte. In particolare, per quel che riguarda più specificamente gli ambiti di azione della pubblica amministrazione, al Dipartimento della Funzione Pubblica è affidata la supervisione strategica del processo di reingegnerizzazione delle procedure secondo standard comuni; la loro implementazione anche a livello di amministrazioni periferiche, Regioni ed enti locali; e la gestione di tutti gli aspetti afferenti la selezione delle risorse umane dotate di adeguate competenze tecniche e la loro qualificazione e riqualificazione. Al Ministero per la Transizione Digitale sono attribuite le competenze in materia di definizione e costruzione delle tecnologie necessarie e delle infrastrutture digitali interoperabili, sulla base delle quali sono implementate le procedure reingegnerizzate.

2. Le cosiddette “riforme abilitanti”: semplificazione e concorrenza

Le cosiddette “riforme abilitanti” includono congiuntamente le voci “semplificazione e concorrenza”. L'accostamento non è nuovo e ripete tentativi rincorsi anche recentemente dal legislatore statale di migliorare la chiarezza delle fonti normative e al contempo ridurre gli oneri amministrativi, tutti additati quali ostacoli all'esercizio dell'attività economica e, per l'effetto, al dispiegarsi della concorrenza. Lo stesso Piano allude alle precedenti politiche di semplificazione normativa in termini di sperimentazione, e imputa il loro parziale fallimento al progressivo impoverimento di risorse finanziarie, umane e strumentali che ha indebolito la capacità amministrativa della pubblica amministrazione e all'adozione di misure di semplificazione legislativa non accompagnate dai necessari interventi di carattere organizzativo. La semplificazione amministrativa e normativa, con una endiadi imprecisa, è rimessa conseguentemente al potenziamento delle strutture del Dipartimento della funzione pubblica con il reclutamento delle professionalità necessarie, mediante l'adozione dei provvedimenti attuativi della riforma della pubblica amministrazione.

L'attività di “regolazione” (dove il termine è utilizzato in senso tecnico, comprendendo sia le fonti normative sia atti delle autorità amministrative indipendenti) è riferita a una serie di misure, alcune delle quali realmente innovative e altre non certo nuove, che richiedono chiarimenti circa le non esplicitate modalità applicative. Tra queste la programmazione delle iniziative normative del Governo per consentire un'adeguata istruttoria degli interventi, anche mediante il ricorso alla consultazione. La “consultazione”, utilizzata con modalità differenziata in termini di partecipazione alla formazione e alla definizione degli atti di regolazione, è fino ad ora utilizzata dalle autorità indipendenti (si pensi all'Anac) e solleva delicate questioni sul relativo ricorso in ambito di politica normativa, sulle modalità di esercizio e sui soggetti legittimati a intervenire.

Certo non innovativo è l'obiettivo di «assicurare maggiore chiarezza, comprensibilità e accessibilità della normazione», ma ad esso è affiancata una nuova prospettata modalità di analisi e verifica di impatto della regolazione, con particolare riferimento all'efficacia delle iniziative normative e agli effetti sui destinatari, che involge l'utilizzo di tecnologie innovative e dell'intelligenza artificiale. Evidente, ma forse sottinteso, che il rinvio a nuove modalità tecnologiche di verifica implica una serie di interventi normativi circa l'ambito del loro utilizzo e le garanzie delle situazioni giuridiche soggettive conseguentemente incise da norme e relativi provvedimenti di attuazione adottati in tal modo. È appena il caso di accennare al tema spinoso della trasparenza degli algoritmi, che merita sicuramente apposita disciplina normativa e, anche in questo caso, forme di controllo garantite alla collettività.

Criptico è l'obiettivo della «riduzione del *gold plating*» (cioè di livelli di regolazione superiori a quelli richiesti dalle direttive comunitarie): esso è attualmente vietato nei settori dei contratti pubblici, dunque riesce di difficile comprensione la sua “riduzione”. Si tratta verosimilmente di ridurre l'ambito nel quale il legislatore o il regolatore nazionale può aggravare gli adempimenti amministrativi per lo svolgimento di attività disciplinate da fonti normative dell'Unione europea.

Di sicuro interesse e sfidante rispetto al tradizionale assunto della certezza delle fonti del diritto e della stabilità delle decisioni amministrative sono le iniziative di sperimentazione normativa, incluso il ricorso a regimi normativi speciali e temporanei volti a facilitare la sperimentazione di prodotti e servizi innovativi ostacolati dalla disciplina ordinaria (cd. *regulatory sandbox*), nonché all'applicazione del principio *digital by default* nelle proposte normative. La cd. sperimentazione normativa è ispirata agli indirizzi del Consiglio dell'Unione europea, che la riferisce come indissolubilmente legata a un quadro normativo flessibile «basato su dati concreti e resilienti»². A parte

2. Consiglio UE, 16 novembre 2020, 13026/20, Conclusioni del Consiglio sugli spazi di sperimentazione normativa e le clausole di sperimentazione come strumenti per un quadro normativo favorevole all'innovazione, adeguato alle esigenze future e resiliente che sia in grado di affrontare le sfide epocali nell'era digitale.

l'abuso dell'aggettivo "resiliente", imputabile al linguaggio delle istituzioni europee e ribadito dall'esecutivo nazionale, il "dato" posto a fondamento del testo normativo, se appunto è "resiliente", richiede adattamento e quindi è destinato a incidere sulla vigenza della fonte normativa che sullo stesso è fondata. Anche questo ragionamento non è nuovo, se solo si pensa che è stato utilizzato in un primo momento per invocare la fuga dalla legge a favore delle fonti secondarie e, in tempi relativamente più recenti, per delineare quella "riserva di regolazione" a favore delle autorità amministrative indipendenti, con il correlato deficit di democraticità³. Di queste ultime si pretende un ulteriore rafforzamento, specie nella regolazione settoriale, visto che il Piano mira espressamente a consolidare i poteri delle varie autorità nazionali di regolazione (tra le altre: CONSOB, ARERA, AGCOM, ART), preservando la loro indipendenza strutturale e funzionale. Nel nostro caso, tuttavia, parrebbe che sia la fonte primaria a divenire sperimentale, con ciò implicando inevitabilmente nuove tecniche di formulazione del testo legislativo, destinato a rinviare a specifiche tecniche esterne, mutevoli e, appunto, resilienti.

I provvedimenti attuativi delle disposizioni normative adottati dal Governo implicano nuovamente una sperimentazione, questa volta riferita a «nuovi indicatori di valutazione dell'azione/programma di Governo»: anche in questo caso il rimedio pare essere di natura organizzativa, mediante l'implementazione della piattaforma Monitor e del relativo applicativo web della Presidenza del Consiglio dei ministri, con l'istituzione di un'apposita Unità con il reclutamento delle professionalità necessarie.

Di sicuro interesse, ma non certo immediato, è l'obiettivo di applicare, in via sperimentale e appunto progressiva, i risultati provenienti dalle scienze cognitive e dalla economia comportamentale applicata alla regolazione. Il presupposto, affascinante sul piano teorico, enfatizza l'importanza della previa individuazione degli aspetti comportamentali che possono ostacolare il conseguimento dei risultati perseguiti da una misura di *policy*, in modo da definire anticipatamente i correttivi, piuttosto che misurare l'impatto di quella stessa misura, oltre al fatto che l'introduzione di tali correttivi aumenta la probabilità che l'intervento produca gli effetti attesi. In questa direzione il modello sembra essere il *Behavioural Insights Team* del Regno Unito, ora società a partecipazione pubblica, con funzione consultiva al Governo in tema di efficacia delle politiche pubbliche sulla base di analisi comportamentali. Uno degli strumenti sui quali l'economia comportamentale procede alla valutazione delle politiche pubbliche è l'analisi costi-benefici (ACB), che richiede un'attenta definizione dei criteri che la orientano, non sempre così agevole, come testimonia la recente casistica italiana sulle infrastrutture e i servizi di trasporto ferroviario. La questione di fondo è che la scelta resta politica e quindi l'ACB può essere poi seguita o disattesa dall'Esecutivo, in ragione di convenienze contingenti.

3. Concorrenza e valori sociali

Sul fatto che le dinamiche di mercato non interessino in via diretta i diritti sociali dei cittadini è eloquente il seguente passaggio del Piano: «una parte importante del disegno di legge sarà diretta a promuovere dinamiche competitive finalizzate ad assicurare *anche* la protezione di diritti e interessi non economici dei cittadini, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e all'ambiente». In particolare in materia di servizi pubblici, soprattutto locali, si registra una grande diffidenza per l'auto-produzione. Il ripetuto e ormai ultraventennale invito alla razionalizzazione della normativa, che «in primo luogo chiarisca il concetto di servizio pubblico» è infatti accompagnato da un preciso

3. S. FOÀ, *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura dal mercato*, in Dir. amm., 2020, n. 4, 765 ss.

monito, inteso ad «assicurare un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'*in house providing*». Il vizio del legislatore italiano di limitare il ricorso all'autoproduzione non pare quindi sopito, anzi. Il Piano ricorda la libertà sancita dal diritto europeo di ricorrere a tale strumento, ma severamente afferma che «andranno introdotte specifiche norme finalizzate a imporre all'amministrazione una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici della forma dell'*in house* dal punto di vista finanziario e della qualità dei servizi e dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in auto-produzione, o comunque a garantire una esaustiva motivazione dell'aumento della partecipazione pubblica». Non solo: sarà inoltre previsto un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico, compresi quelli affidati con la modalità dell'*in house* (legge annuale 2021 ovvero altro provvedimento da adottare entro il 2022). È appena il caso di ricordare quali burrascose vicende la materia abbia affrontato in questi anni e quanto sia rischioso forzare queste limitazioni all'autoproduzione, ove nemmeno il diritto dell'Unione europea, ispirato alla massima apertura al mercato, teme in questo modo l'istituto in esame.

In ambito sanitario occorre introdurre modalità e criteri più trasparenti nel sistema di accreditamento e ridurre i poteri discrezionali eccessivamente ampi nella nomina dei dirigenti ospedalieri.

In relazione agli obiettivi di sostenibilità ambientale, l'attenzione è concentrata sul mercato: «efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti», rafforzamento della diffusione delle energie rinnovabili e, più in generale, di attività economiche e servizi sostenibili: criteri trasparenti e non discriminatori per l'assegnazione di spazi e/o la selezione degli operatori per l'installazione delle colonnine di ricarica delle auto elettriche (valorizzando adeguatamente la componente di prezzo offerto dalle imprese nei confronti dei consumatori) e «superamento degli ostacoli regolatori che, soprattutto dal punto di vista tariffario, ancora si frappongono al libero svolgimento dell'attività di fornitura dell'energia elettrica per la ricarica dei veicoli».

4. La "auto-delega" del Governo in materia di contratti pubblici

Nel quadro di semplificazione in tali termini delineato si inseriscono le più specifiche misure di semplificazione in materia di contratti pubblici, che vengono ritenute il motore della ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19. Secondo il PNRR tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione, programmazione e progettazione. Ferma restando l'analisi delle singole disposizioni normative introdotte in Italia, è impressionante scorrere l'elenco delle misure che il PNRR ritiene "urgenti", coagulando profili di diritto sostanziale e processuale e perfino amministrativo-contabile. Basti pensare al grave equivoco secondo cui occorre insistere sulla limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno è dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia.

La limitazione della responsabilità del funzionario pubblico, che si ritiene paralizzato dalla paura della firma, è foriera di paradossi ben evidenziati dalla magistratura contabile e di causazione di danno erariale. Illuminanti sul punto le parole del Procuratore regionale della Corte dei conti, Sez. giurisdizionale Veneto all'Inaugurazione anno giudiziario 2020: «Non trova pertanto alcun fondamento la tesi secondo la quale la funzione esercitata dal pubblico ministero contabile favorisca la cd. paralisi della firma dei dirigenti, per il timore di commettere errori, e incentivi la cd. burocrazia difensiva o, nell'ambito della responsabilità sanitaria, la cd. medicina difensiva. Le cause ostative alla efficienza dell'agire dalla pubblica amministrazione hanno ben altra origine, tra cui la (eufemisticamente) complessa disciplina normativa e regolamentare da applicare, ad esempio in materia

di appalti pubblici, e immagino, al contrario, una pericolosa deresponsabilizzazione dei dirigenti pubblici laddove rispondano dei danni finanziari a loro imputabili esclusivamente a titolo di dolo» (P. Evangelista, *Requisitoria*, citata).

La riforma complessivamente prevista si concreta nel recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano *self executing* e «ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente», che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea. Un rinvio non meglio precisato è «alle discipline adottate in Germania e nel Regno Unito» per la loro rilevanza sul piano della semplificazione.

A tal fine colpisce la strana anticipazione che il Governo indirizza al Parlamento circa il contenuto della successiva delega legislativa, che il Parlamento, di ritorno, dovrà rivolgere al Governo stesso. Insomma, il Governo delega sé stesso. Il tema è particolarmente delicato, perché riguarda l'assetto delle fonti normative, dove il ruolo del Parlamento è relegato nello stesso Piano al controllo e monitoraggio sugli interventi, auspicando «un ruolo attivo del Parlamento, attraverso la trasmissione di relazioni periodiche da parte del Governo». Certo molti principi e criteri direttivi (anticipati dal PNRR) sono generici e forse permetteranno al Parlamento di riappropriarsene: si pensi alla riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni o alla piena apertura e contendibilità dei mercati o ancora alla riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle procedure di evidenza pubblica. In altri casi lo stesso obiettivo perseguito non è nettamente definito: così il «tendenziale divieto di clausole di proroga e di rinnovo automatico nei contratti di concessione» o «la revisione della disciplina dell'appalto integrato, con riduzione dei divieti». In altri casi la previsione opera tramite rinvio a disciplina tecniche: così «la realizzazione di una *e-platform* ai fini della valutazione della *procurement capacity*».

5. Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione

Colpisce decisamente il lettore che tra le norme che alimentano la corruzione vengano incidentalmente additate le norme sulla trasparenza amministrativa! Non vi è dubbio che sia necessario semplificare gli adempimenti per ridurre la cattiva amministrazione, ma il nesso eziologico qui immaginato è davvero eclatante, laddove include tra le norme che in qualche misura inducono a rischi di cattiva amministrazione proprio alcuni eccessi burocratici della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico. Occorre evitare che norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti. È il caso delle disposizioni sulla trasparenza che prevedono obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori. È il caso, inoltre, delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative. Un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa alleggerirà gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche è idoneo a produrre effetti di semplificazione.

Le semplificazioni della legge n. 190/2012 e del decreto legislativo n. 39/2013, nonché della disciplina sugli obblighi di pubblicazione e sull'accesso alle informazioni pubbliche, richiedono un intervento legislativo. La piattaforma unica per la trasparenza può essere realizzata in via ammini-

strativa dall’Autorità Nazionale Anticorruzione. È appena il caso di ricordare che l’efficacia della trasparenza si misura sulla comprensibilità delle informazioni rese e sulla più ampia accessibilità alle informazioni da parte dei cittadini, applicando in via restrittiva le eccezioni previste dalla legge alla trasparenza e all’accesso civico generalizzato.

Una breve sintesi

Volendo sintetizzare, le novità e criticità più evidenti riguardano una riserva di pianificazione governativa che vincola la fonte legislativa; una nuova modalità di esercizio del potere legislativo “sperimentale” che richiede un diverso rapporto tra legge e amministrazione, stressando il principio di legalità dell’azione amministrativa; un rinvio a interventi organizzativi di natura tecnica che costituiscono il presupposto per l’effettività del sistema di riforme proposto; un nuovo bilanciamento di interessi pubblici anticipato dal Governo che classifica come strategiche determinate attività economiche e infrastrutturali e riduce gli oneri, ma anche le garanzie, procedimentali e processuali, che servono a realizzare o eventualmente a sospendere l’esecuzione delle medesime attività.

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

di Nello Rossi

1. La centralità della riforma della giustizia nel Piano nazionale di ripresa e resilienza

Nel “vasto programma” politico, organizzativo e gestionale racchiuso nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) Next Generation Italia, la riforma della giustizia è qualificata, al pari della riforma della pubblica amministrazione, come una riforma “orizzontale” destinata a investire una pluralità di gangli del sistema Paese per migliorarne in termini complessivi la qualità e l’efficienza.

La premessa da cui sono partiti gli estensori del Piano è che «il sistema della giustizia italiana» è «caratterizzato da solide garanzie di autonomia e di indipendenza e da un alto profilo di professionalità dei magistrati» ma soffre del fondamentale problema della eccessiva durata dei tempi della celebrazione dei processi. Questo dato, prosegue il Piano «incide negativamente sulla percezione della qualità della giustizia resa nelle aule giudiziarie e ne offusca indebitamente il valore, secondo la nota massima per cui “giustizia ritardata è giustizia denegata”.

Di qui la centralità del “fattore tempo” nel dibattito politico del Paese, nell’attenzione dell’Unione Europea e nel Piano che mira a “riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività”. Con la consapevolezza che «l’efficienza dell’amministrazione della giustizia rappresenta un valore in sé, radicato nella cultura costituzionale europea» che richiede di assicurare “rimedi giurisdizionali effettivi” per la tutela dei diritti, specie dei soggetti più deboli e sostiene il funzionamento dell’intera economia» e rappresenta «condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato» e premessa necessaria del rilancio del Paese, nel corso e all’indomani della pandemia.

Abbandonando (finalmente) l’illusione di interventi riformatori a costo zero il Piano individua tre ambiti di intervento – organizzazione, interventi processuali, valorizzazione delle *best practice* – e su ciascuno di questi terreni formula proposte.

2. Il capitolo dell’organizzazione

L’azione di riorganizzazione della macchina giudiziaria e amministrativa è affidata a una pluralità di progetti che mirano a realizzare un ampio spettro di obiettivi:

- « - Portare a piena attuazione l’Ufficio del processo;
- Sviluppare la capacità amministrativa del sistema, valorizzando le risorse umane, rinforzando le cancellerie, garantendo l’apporto di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell’innovazione organizzativa e per garantire un adeguato trasferimento di conoscenze;
- Aumentare il grado di digitalizzazione della giustizia mediante l’utilizzo di strumenti evoluti di conoscenza (utili sia per l’esercizio della giurisdizione sia per adottare scelte consapevoli), il recupero del patrimonio documentale, il potenziamento dei software e delle dotazioni tecnologiche, l’ulteriore potenziamento del processo (civile e penale) telematico;
- Garantire al sistema giustizia strutture edilizie efficienti e moderne;

- Porre le basi per una reale lotta alla recidiva che ponga al centro la rieducazione e l'inserimento sociale dei soggetti inseriti nel circuito penitenziario».

Non si tratta – è bene dirlo subito – di obiettivi declamati o proclamati genericamente perché nel Piano essi sono corredati, almeno per quanto riguarda l'Ufficio del processo, da indicazioni precise. Tale Ufficio «mira ad affiancare al giudice un team di personale qualificato di supporto, per agevolarlo nelle attività preparatorie del giudizio e in tutto ciò che può velocizzare la redazione di provvedimenti» ed è perciò destinato a operare come struttura organizzativa orizzontale in grado di «offrire un concreto ausilio alla giurisdizione così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli uffici giudiziari per sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato e ridurre la durata dei procedimenti civili e penali». Per esso sono previste dotazione organiche e – questa la promessa più significativa – l'apporto di nuove professionalità diverse da quelle tradizionalmente impiegate nel giudiziario: informatici, esperti di organizzazione, statistici.

3. Le riforme processuali

Il secondo e non meno decisivo capitolo è quello delle riforme processuali. Anche in questo campo si prevede una azione ad ampio spettro che abbraccia quattro grandi interventi riformatori: riforma del processo civile e *Alternative Dispute Resolution* (ADR); riforma della giustizia tributaria; riforma del processo penale; riforma dell'ordinamento giudiziario.

Solo una notazione sul versante della ***giustizia civile***, per sottolineare che si ripongono grandi speranze sulla valorizzazione di strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie. Strumenti già previsti con il disegno di legge AS 1662 di cui si vuole tuttavia incrementare l'utilizzo, garantendo un maggior ricorso all'arbitrato, alla negoziazione assistita e alla mediazione. Con lo scopo dar vita ad una giustizia preventiva e consensuale, indispensabile per il contenimento del contenzioso presso gli uffici giudiziari.

Sul diverso terreno della ***riforma del processo penale e della prescrizione*** il quadro è divenuto molto complicato. C'è un susseguirsi di consensi e dissensi, di aperture di credito e di preclusioni, di indicazioni correttive o alternative sulle prospettive di riforma delineate dalla legge delega che attendono ora di essere integrate da una pluralità di decreti legislativi delegati concernenti le indagini preliminari, i riti alternativi, il dibattimento, il sistema sanzionatorio. E alle tradizionali difficoltà a trovare ragionevoli convergenze sui temi della giustizia penale si è aggiunto il rapido e inaspettato cambio di prospettiva attuato dalla legge delega. Al meditato e organico contributo di analisi della Commissione Lattanzi, infatti, ha fatto seguito una mediazione politica di non alto profilo che ha alterato in più punti l'originaria fisionomia della proposta formulata dal gruppo di studio. Di qui la preoccupazione della magistratura che la politica si ritenga paga di consegnare a pubblici ministeri e giudici riforme mal calibrate e inadeguate, presentandole all'opinione pubblica come interventi risolutivi; con l'effetto oggettivo di caricare sulle spalle degli operatori della giustizia il peso dei possibili fallimenti. In passato non sono mancate operazioni di questa natura che sono state almeno in parte scongiurate per la loro evidente strumentalità o per la modesta o nulla rispettabilità politica dei proponenti. Ma oggi, paradossalmente, è proprio il capitale di credibilità di cui giustamente godono il Presidente Draghi e la Ministra Cartabia a rendere più insidiosa la prospettiva di una fiduciosa approvazione di riforme che alla prova dei fatti possano rivelarsi impari alle attese ed alle speranze suscitate.

All'origine delle maggiori difficoltà sta il mediocre compromesso politico realizzato sul nodo cruciale dell'intervento riformatore: il fattore tempo. Scorrendo l'ideale quadro sinottico a tre colonne che vede allineati il disegno di legge delega del Ministro Bonafede (Atto Camera 2435), l'ar-

ticolato normativo proposto dalla Commissione Lattanzi e la legge delega di riforma del processo penale n. 134 del 27 settembre 2021, si colgono le notevoli differenze di impostazione tra i tre testi e in particolare si nota la diversa attenzione riservata alle misure in grado di garantire una ragionevole durata dei processi.

Nella relazione e nell'articolato normativo ad essa allegato, la Commissione ministeriale presieduta da Giorgio Lattanzi si era mostrata consapevole che la riduzione dei tempi dei processi penali non si proclama né si realizza per decreto ma può scaturire solo da una pluralità di interventi innovativi e coraggiosi, destinati da incidere su diversi aspetti della giurisdizione penale e su diverse fasi del processo. Naturalmente una politica della ragionevole durata del processo non si esaurisce neppure nella disciplina processuale giacché ha bisogno – come peraltro il PNRR prevede – di investimenti in strutture, dotazioni tecnologiche, personale di supporto oltre che di una ragionevole intensità di lavoro dei magistrati e di tutti gli operatori della giustizia. Ma ogni politica è destinata a sicuro insuccesso se il processo si rivela un pozzo senza fondo per effetto di meccanismi processuali che determinano la vuota dispersione di energie e non favoriscono un uso oculato della risorsa scarsa e costosa del processo penale. Di qui la scelta della Commissione di formulare un insieme di proposte operative miranti a realizzare quattro grandi obiettivi: incisiva deflazione del carico giudiziario, più ampio accesso alle alternative al processo, filtri più rigorosi dei processi destinati al dibattimento, significativa riduzione delle impugnazioni.

Su almeno tre di questi versanti la legge delega segna un passo indietro:

a) in primo luogo appaiono ridotti e depotenziati gli strumenti miranti alla deflazione dell'insostenibile carico penale immaginati dalla Commissione. Nella legge delega non vi è infatti più traccia dell'istituto della *archiviazione meritata* che la Commissione Lattanzi aveva proposto di innestare nel nostro ordinamento in considerazione della buona prova offerta in numerosi altri Paesi. Si è così rinunciato a un istituto che avrebbe permesso «di non esercitare l'azione penale (o di estinguere l'imputazione in un momento successivo alla sua formulazione), laddove questa appaia oggettivamente superflua, perché l'indagato (o, a seconda dei casi, anche l'imputato) ha posto in essere condotte positive nei confronti della collettività e/o della vittima di reato, idonee a compensare l'interesse pubblico e privato leso». Più circoscritti, ma non insignificanti, gli scostamenti tra la proposta della Commissione e la legge delega riguardanti altri due fondamentali meccanismi deflattivi: la «non punibilità per tenuità del fatto» e la «sospensione del processo per messa alla prova», meccanismi che la Commissione aveva proposto di ampliare più generosamente e la cui portata è stata ridotta dando l'impressione che in sede di mediazione politica la linea del rigorismo abbia cercato e ottenuto piccole vittorie rispetto alla più radicale e coraggiosa impostazione dell'organismo consultivo;

b) anche sui procedimenti speciali e segnatamente sul *patteggiamento* la riforma si attesta su scelte estremamente più caute e restrittive (e perciò meno intensamente deflative) rispetto a quelle prospettate dalla Commissione. Quest'ultima si era spinta a ritenere opportuna una «riduzione per il rito fino alla metà della pena in concreto» e a suggerire l'eliminazione delle preclusioni oggettive e soggettive al patteggiamento previste dal comma 1 *bis* dell'art. 444 del codice di procedura penale mentre la delega si limita a ribadire che «quando la pena detentiva da applicare supera due anni, l'accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alle pene accessorie e alla loro durata», con il corollario che «in tutti i casi di applicazione della pena su richiesta, l'accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alla confisca facoltativa e alla determinazione del suo oggetto e ammontare»;

c) del tutto abbandonata, infine, appare la prospettiva di una incisiva *riduzione dei giudizi di appello*, da realizzare attraverso le numerose ipotesi di inappellabilità suggerite dalla Commissione

ministeriale: inappellabilità delle sentenze di condanna e di proscioglimento da parte del pubblico ministero; inappellabilità per l'imputato delle sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa; inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e dei capi civili delle sentenze di condanna ad opera della parte civile in sede penale.

Il nascente dibattito sulle ragioni ispiratrici e sulla legittimità dell'esclusione dell'appello del pubblico ministero è dunque superato dalla scelta legislativa che si limita a riproporre le limitate ipotesi di inappellabilità già contemplate nel disegno di legge Bonafede riguardanti le sentenze di proscioglimento e di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa e la sentenza di condanna sostituita con il lavoro di pubblica utilità. Non è facile comprendere le ragioni della repentina rinuncia da parte del Ministro a così tanti punti, numerosi e qualificanti, del progetto innovatore frutto della Commissione da lei stessa incaricata. Lasciamo agli specialisti dei retroscena politici il compito di offrire credibili risposte a questo interrogativo. Registriamo però che la combinazione di minore deflazione, meno agevole accesso alle alternative al processo e rinuncia al ridimensionamento delle impugnazioni allontana il raggiungimento, attraverso percorsi fisiologici, dell'obiettivo della ragionevole durata del processo e drammatizza ulteriormente il nodo, da sempre aggrovigliato, della prescrizione. Così che la vistosa retromarcia posta in essere rischia di sostituire alla razionalità processuale un comando politico astratto e velleitario sui tempi da rispettare nelle fasi di giudizio successive al primo grado.

L'inadeguatezza dell'approccio prescelto si rivela appieno a fronte del difficile compito di individuare soluzioni accettabili all'annosa questione della prescrizione. Su questo terreno si è alla fine scelta una terza via rispetto alle alternative che si erano delineate nel corso degli anni e che erano state ben descritte e sistematizzate dalla Commissione Lattanzi. Da un lato c'era la prospettiva, più aderente al regime tradizionale della nostra prescrizione, di mantenere in vita i termini di prescrizione sostanziale dei reati, sospendendoli e facendoli rivivere in caso di sfioramento dei termini temporali previsti per i giudizi di appello e di cassazione. Sull'altro versante si profilava la possibilità di mutare sistema, optando per la cessazione della prescrizione in coincidenza con l'esercizio dell'azione penale e per l'ingresso del processo in un nuovo regime di "prescrizione processuale" concernente i tre gradi del giudizio penale.

Il *tertium genus* adottato nasce da una meccanica operazione di addizione. Al vigente regime della prescrizione adottato dalla maggioranza Cinque Stelle-Lega su impulso del Ministro Bonafede (regime evidentemente ritenuto intoccabile per salvaguardare gli equilibri politici della maggioranza) si è sommato un successivo dispositivo processuale che sanziona con l'improcedibilità i giudizi di appello e di cassazione non celebrati entro i tempi previsti dal legislatore. Si è dinanzi a un sistema ibrido, in grado di produrre non pochi effetti paradossali. Ci saranno processi rapidamente definiti in primo grado che si estingueranno per il mancato rispetto dei termini per la celebrazione del giudizio di appello quando sarà ancora lontano il termine di prescrizione previsto dalla preesistente normativa. Così come ci saranno processi che si concluderanno a ridosso della scadenza del previgente termine di prescrizione e che verranno prolungati dall'entrata in funzione degli ulteriori termini procedurali introdotti per appello e cassazione. Ne verrà sconvolta tutta la logica che collega la prescrizione al decorso di un determinato lasso di tempo dalla commissione del reato in ragione dell'oblio prodotto dal tempo e del venir meno dell'interesse pubblico alla repressione di fatti criminali molto risalenti nel tempo.

Ma al di là di questi effetti (che potrebbero essere minimizzati perché ritenuti occasionali, marginali e non decisivi) va posto in evidenza che quando sono venute alla ribalta le dichiarate inadeguatezze di importanti Corti di appello a rispettare i termini biennali o triennali (a seconda della gravità dei reati) contemplati dalla nuova normativa è giunta l'ultima versione della riforma che

ha attribuito al giudice un inedito potere: la facoltà di prorogare, in ragione della complessità del procedimento (per numero delle parti o delle imputazioni o per la natura delle questioni giuridiche o di fatto da affrontare), la durata dei giudizi di appello e di cassazione. Proroga che potrà essere adottata una sola volta per la generalità dei procedimenti mentre sarà reiterabile per i giudizi di impugnazione su reati di mafia, terrorismo, violenza sessuale aggravata e associazione finalizzata al traffico di stupefacenti. L'ultima parola al giudice, dunque. Non solo, come è naturale, sui fatti e sulle responsabilità, sulla colpevolezza o sull'innocenza, ma anche sulla durata del processo. Eppure, secondo la Costituzione, è "la legge" che deve assicurare la ragionevole durata del processo e, aggiungiamo, la ragionevole prevedibilità di tale durata. Ed è perciò il legislatore che deve fissare la cornice temporale ed i limiti invalicabili di ogni processo, valutando il "fattore tempo" nelle sue diverse valenze: tempo dell'oblio sociale nei confronti del reato; vicinanza temporale tra i fatti per cui si procede e il giudizio, per permettere all'innocente di fornire prove a discarico, irrintracciabili a eccessiva distanza dagli eventi; grado di accettabilità di una condizione di imputato troppo a lungo protratta. Il sentiero impervio, ora imboccato, legittima molti e inquietanti interrogativi. Quanto saranno comprensibili e socialmente accettabili scelte "operative" sui tempi dei processi (inevitabilmente diverse a seconda dei casi) che incideranno profondamente sul destino ultimo degli imputati? Fino a che punto il "merito" di tali scelte sarà controllabile dal giudice di legittimità? A quali rischi esse esporranno magistrati, che devono certo essere pronti ad assumere ogni responsabilità per un giudizio emesso in scienza e coscienza, ma che, in questo caso, saranno chiamati a valutazioni di diversa natura, con effetti salvifici o pregiudizievoli per gli imputati?

In conclusione: mentre la politica saluta con soddisfazione la riforma del processo penale e ciascuna forza politica si affanna a rivendicare il suo "decisivo" contributo, è giusto che chi si occupa di giustizia ponga, tra gli altri, questi spinosi problemi. Non per negare l'indispensabilità di un intervento riformatore ma per avvertire che il congegno messo in campo rischia di risultare difettoso quando sarà sottoposto alla prova della realtà.

4. Gli interventi sull'ordinamento giudiziario

Anche il versante delle riforme ordinamentali è decisivo per fronteggiare la crisi di credibilità della magistratura. La crisi della magistratura non passa. Montata due anni fa, l'ondata di piena non accenna a placarsi, alimentata da campagne martellanti, dai toni spesso parossistici e da mediocri conflitti interni al mondo dei magistrati che ostacolano la severa critica di se stessi indispensabile per rialzarsi e ricostruire. Una magistratura quotidianamente additata al sospetto e una giustizia inefficace e paralizzata sono un danno incalcolabile per il Paese. Nasce da qui la scommessa ambiziosa della Ministra della Giustizia di puntare su riforme che restituiscano alla giurisdizione un accettabile grado di efficienza e tempestività e favoriscano una visibile rinascita etica della magistratura. Con quale ordine e con quali priorità?

Partiamo dal ***Consiglio superiore della magistratura***, organo che la Costituzione – ricordiamolo agli improvvisatori che invocano sorteggi nella più svariate salse – prevede "eletto", nella sua componente togata, da tutti i magistrati. Proprio chi è convinto che le aggregazioni tra magistrati che hanno una comune visione della giustizia e dei suoi problemi siano non solo legittime ma anche indispensabili deve volere che il sistema di elezione dei membri togati del CSM sia liberato dal peso opprimente dei leader unici e incontrastati, dei notabili onnipotenti, delle oligarchie onnipresenti, anche in seno alla magistratura progressista. È un fatto che la vigente legge elettorale del CSM, datata 2002 e targata Berlusconi-Castelli, ha miseramente fallito l'intento proclamato di annullare o ridurre il peso elettorale delle correnti. Eppure quella legge era il trionfo dell'atomismo: i gruppi

associativi non vi erano mai menzionati, non c'erano liste di candidati, le candidature erano tutte rigorosamente individuali. Piccolo inconveniente: quella legge non faceva i conti con la ritrosia dell'elettore (di ogni elettore razionale in qualsiasi elezione al mondo) per il voto inutile. E poiché tutti i voti dati a un candidato non eletto venivano cancellati e mandati al macero, i gruppi associativi hanno avuto buon gioco nel suggerire di concentrare i voti su chi aveva – sulle base delle loro indicazioni o, nel migliore dei casi, sulla base di elezioni primarie – concrete possibilità di essere eletto. Un boomerang classico delle riforme mal concepite: la produzione di effetti opposti a quelli desiderati. Oggi, per le elezioni del CSM si punta – sulla scorta delle indicazioni della Commissione Luciani – sul sistema elettorale del “voto singolo trasferibile” che chiede all'elettore di dare una pluralità di preferenze “in scala” nell'ambito di una platea di candidati presentati da pochi sostenitori. Il sistema dovrebbe consentire agli elettori scelte più articolate e attente alle qualità dei candidati, e spargliare i calcoli meramente elettoralistici. Il meccanismo funzionerà se le candidature saranno numerose e se sarà alto il numero di preferenze che l'elettore “dovrà” esprimere. Nel rispetto, tra l'altro, dell'esigenza di una equilibrata rappresentanza di genere, sempre più avvertita in una magistratura ricca di presenze femminili. La priorità della riforma del meccanismo elettorale nasce dalle cose – il rinnovo del CSM non è lontano – e dalla consapevolezza che solo un Consiglio rigenerato e depurato da scorie clientelari potrà gestire efficacemente le molte modifiche dell'ordinamento giudiziario prefigurate dalla Commissione in tema di nomine e conferme dei dirigenti, di formazione dei magistrati e di organizzazione degli uffici.

L'altra grande priorità di ogni azione riformatrice è *disinnescare il carrierismo*. È davvero possibile disinnescare il carrierismo, divenuto la fonte di gran parte dei problemi, salvaguardando al contempo un ruolo forte e significativo della dirigenza degli uffici? La risposta deve tener conto di due evidenze storiche apparentemente in contrasto l'una con l'altra. La prima: è stata la magistratura “senza carriera” ad aver svolto, nel periodo repubblicano, un ruolo di straordinaria importanza, promuovendo nuovi valori, adeguando la giurisprudenza alle mutate sensibilità collettive, contrastando mafia e terrorismo e orientando l'attenzione sulla criminalità politico amministrativa ed economica, in precedenza troppo a lungo negletta. La seconda: è stata l'attenzione dedicata negli ultimi due decenni ai temi della “organizzazione” e della “dirigenza” ad aver realizzato – nei limiti consentiti dai nostri farraginosi codici di procedura – significativi guadagni sul versante dell'efficienza e dell'efficacia della giurisdizione e della coerenza e omogeneità della giurisprudenza. Con il risultato che, oggi, la dirigenza degli uffici giudiziari è complessivamente migliore di quella selezionata sulla base del precedente criterio dell'anzianità senza demerito. Da entrambe queste evidenze, assai difficilmente contestabili, scaturisce una prima indicazione utile per disinnescare la mina morale e professionale del carrierismo, preservando gli indubbi vantaggi organizzativi e culturali della scelta per una dirigenza dinamica e incisiva. Si tratta di salvaguardare e valorizzare il ruolo attivo e incisivo della dirigenza e, al contempo, di sganciarla dalla prospettiva di una “carriera dirigenziale”, diversa da quella propria del magistrato e potenzialmente destinata a snodarsi attraverso passaggi da un incarico direttivo a un altro. Questo obiettivo è realizzabile in un solo modo. Prevedendo che, al termine di un incarico di direzione, il magistrato sia ricollocato – per un congruo periodo di tempo, almeno pari alla metà del tempo dell'incarico svolto – nella stessa posizione professionale di provenienza o in altra analoga, senza possibilità di richiedere e ottenere un nuovo incarico direttivo per tale lasso di tempo. Solo escludendo o limitando drasticamente la “carriera dirigenziale” e vanificando le relative aspettative si può infatti rendere chiaro a tutti (i magistrati diretti e lo stesso magistrato dirigente) che il ruolo di direzione di un ufficio giudiziario non è uno *status* ma un incarico temporaneo, di durata adeguata a garantirne l'incisività, che non istituisce differenze permanenti tra dirigenti e diretti ma solo una temporanea diversità di funzioni. Non si è osservato

abbastanza che la temporaneità delle funzioni direttive e la parallela riduzione dei requisiti di anzianità per l'accesso ad incarichi di direzione – a lungo rivendicate dalla stessa magistratura – sono state introdotte dalla riforma Castelli senza essere accompagnate dalla previsione di un lungo intervallo obbligatorio nel quale il dirigente dovesse ritornare, una volta terminato il suo incarico, a svolgere esclusivamente il lavoro di magistrato. Questo assetto ha stimolato una impropria rinascita della carriera, allineando la magistratura ad altre carriere burocratiche nelle quali il *cursus honorum* inizia con incarichi di direzione più modesti per passare progressivamente a incarichi via via più prestigiosi. L'obiezione mossa alla cesura che si propone di introdurre è nota: il rischio di perdere l'apporto prezioso di dirigenti che hanno dato buona prova di sé in un precedente incarico. Ora, a parte che la soluzione prospettata non preclude lo svolgimento di due incarichi di direzione nel corso della vita professionale, l'obiezione è tutt'altro che decisiva. Da un lato si può replicare che nel mondo della magistratura i talenti acquisiti e l'esperienza maturata nel positivo svolgimento di un incarico dirigenziale possono essere proficuamente reimpiegati in molteplici sedi: nel circuito del governo autonomo, nel settore della formazione, nelle molteplici attività di coordinamento all'interno degli uffici. Dall'altro lato va messo in rilievo che un più intenso avvicendamento negli incarichi direttivi e la più ampia diffusione delle esperienze organizzative possono rivelarsi estremamente positivi e fruttuosi in un contesto, come quello della magistratura, nel quale non mancano talenti e competenze da valorizzare nella chiave della dirigenza. Inoltre, il guadagno che ne verrebbe in termini simbolici, culturali ed etici sarebbe altissimo giacché il ritorno alle funzioni di magistrato al termine dell'incarico direttivo non potrebbe – se previsto dalla legge come obbligatorio – essere vissuto come una sorta di *deminutio* e inciderebbe in profondità sulla psicologia dei cittadini, dei magistrati e degli stessi interessati, dando vita, finalmente, a una diversa considerazione del ruolo direttivo, meglio rispondente al dettato costituzionale che prevede la distinzione dei magistrati solo sulle base delle funzioni svolte e non autorizza l'emersione di una parallela carriera di dirigente. Si tratterebbe, in definitiva, di ritornare alle proposte originarie della magistratura che, nel rivendicare la temporaneità delle funzioni direttive, l'aveva sempre collegata alla prospettiva di un lungo rientro nei ranghi ordinari al termine dell'esperienza dirigenziale. Più flessibile potrebbe essere invece la disciplina degli incarichi semidirettivi per i quali la cesura successiva all'incarico dovrebbe essere ribadita ma potrebbe essere più breve di quella prevista per i dirigenti, disciplinando queste funzioni in modo da renderle più vicine e compenstrate con quelle proprie del magistrato e valorizzandone il positivo apporto alla organizzazione interna degli uffici.

RIFORMA DEL LAVORO?

di Maria Vittoria Ballestrero

1. Di quali riforme parliamo

Il titolo di questo intervento propone un interrogativo. Potrei cavarmela in pochi secondi, rispondendo semplicemente: no. Ma so bene che mi corre l'obbligo di dare una risposta più articolata, spiegando, almeno brevemente, come e perché il PNRR intervenga nella materia del lavoro guardando al mercato con gli occhiali del *workfare*, e taccia invece sulle regole dello scambio del lavoro nel mercato: condizioni che riguardano direttamente la vita delle persone.

Poiché farò qualche osservazione critica sul PNRR, mi preme dire, in premessa, che negare l'importanza delle politiche dirette a rendere occupabili i lavoratori disoccupati o inoccupati sarebbe stupido, ma non è intelligente neppure enfatizzarne a dismisura il ruolo¹: come se la salvaguardia dell'occupazione non dovesse camminare insieme alle politiche attive del lavoro, e queste a loro volta non dovessero trovare solide basi nelle politiche passive del lavoro, vale a dire nelle misure di sostegno del reddito dei lavoratori che l'espulsione ha ributtato sul mercato.

Come ho detto, il PNRR tace sulle regole, ma le regole hanno già subito un adattamento alle logiche della "ripresa e resilienza". Contestualmente all'adozione del blocco dei licenziamenti c.d. economici (individuali e collettivi, per ragioni tecniche, produttive, organizzative delle imprese), già in parte allentato e ormai destinato a scadere definitivamente entro il 31 dicembre 2012, sono stati eliminati i vincoli che limitavano proroghe e rinnovi dei contratti e delle somministrazioni a termine, introdotti nel 2018 con il c.d. "decreto dignità" (d.l. 87/2018, conv. in l. n. 96/2018), fiore all'occhiello di Luigi Di Maio, ministro del lavoro nel Governo Conte1. Questa liberalizzazione in origine era destinata a durare sino a fine anno, ma un emendamento al decreto "sostegni-bis" (d.l. n. 73/2021) approvato a larga maggioranza in Commissione Bilancio ha rimosso il vincolo delle causali per proroghe e rinnovi che il "decreto dignità" prevedeva dopo i primi 12 mesi "liberi". Il vincolo delle causali di legge è caduto (resta il termine massimo di 24 mesi); l'eventuale definizione di causali è rinviata ai contratti collettivi (anche aziendali) stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale o dalle loro rappresentanze (art. 51 d.lgs. 81/2015). Una toppa è stata messa da un altro emendamento (voluta dai 5Stelle e Leu, evidentemente pentiti), che ha fissato al 30 settembre 2022 la scadenza del nuovo regime. Il termine è stato confermato dall'art. 41 *bis* della legge di conversione del d.l. (legge n. 106/2021). A far dubitare della possibilità che, dopo quella data, si possa davvero tornare ai vincoli del "decreto dignità" (fortemente osteggiato dagli imprenditori) è la giustificazione addotta per la rimozione di quei vincoli. Se il recupero di posti persi a causa della pandemia (buona parte dei quali precari) è costituito quasi esclusivamente da assunzioni a termine – si sostiene – vuol dire che per ripartire le imprese chiedono flessibilità, e dunque le rigidità legali vanno rimosse, passando a una flessibilità "buona", affidata alla gestione dei

1. È questo l'approccio di coloro che sostengono che sia inutile accanirsi per salvare posti di lavoro in aziende che hanno deciso di chiudere, e che sia invece necessario farsi carico della ricollocazione dei licenziati, riqualificandoli perché possano essere assunti in altre aziende. Per i necessari ragguagli consiglio di visitare il sito web di Pietro Ichino.

sindacati: magari azienda per azienda, e tenuto conto delle esigenze specifiche di ciascuna. Risultato: il lavoro precario perduto è sostituito da nuovo lavoro precario. Ma così va il mercato.

La contro-riforma dei contratti a termine (nonché delle somministrazioni a termine) è già in sé significativa, ma vale la pena di ribadire che i problemi più gravi e urgenti della disciplina del lavoro che ha visto, nell'ultimo decennio, crescere l'instabilità e l'insicurezza e affievolirsi i diritti dei lavoratori, restano al di fuori del PNRR: come fossero la cornice di un quadro che raffigura un paesaggio fiabesco. Il che non vuol dire, ovviamente, che per tutto il tempo che ci separa dalla scadenza del Piano il legislatore, abituato da decenni a riformare ogni giorno il diritto del lavoro, non troverà modo di intervenire. Alcune riforme già hanno imboccato la strada della post-pandemia, altre sono in cantiere (e qualche disposizione contenuta nella intensa decretazione dell'emergenza pandemica probabilmente resterà)², altre ancora prenderanno forma successivamente.

Come giustamente ha osservato qualcuno³ dalla crisi si può uscire da destra o da sinistra. Temo che, allo stato, la via d'uscita sia scontata: Draghi garantisce il governo di una destra presentabile e rassicurante, allineata alla Ue, che sembra aver imboccato la via dell'economia *sociale* di mercato enunciata nei Trattati, ma smentita dalle politiche di *austerità* imposte fino a quando la pandemia non ha costretto le istituzioni dell'Ue a cambiare strada. Forse il Governo Draghi riuscirà a durare per tutta la legislatura. E poi? Preferisco non fare previsioni.

2. Cosa c'è scritto nel PNRR

Stiamo al presente, e diamo intanto un'occhiata a quello che c'è scritto nel PNRR. La Componente 1 (Politiche per il lavoro) della Missione 5 (Inclusione e coesione sociale), per la cui attuazione è previsto un ingente investimento di risorse (complessivamente 6,6 miliardi), è articolata in due riforme: Politiche attive del lavoro e formazione; Servizio civile universale. All'interno della prima (l'unica di cui mi occupo qui), sono previsti specifici investimenti, di cui dirò brevemente.

Programmando la riforma delle politiche attive del lavoro e della formazione, il PNRR si fa carico di dare risposta alle CSR (*Country Specific Recommendations*) formulate dalla Commissione Ue (2019 e 2020)⁴, con interventi che, riprendendo i capisaldi della *flexicurity* cara all'Ue (*flessibilità nei rapporti di lavoro in cambio di sicurezza nel mercato*), sono diretti a creare quella "rete di sicurezza" nel mercato che dovrebbe essere garantita dalla crescita della occupabilità dei lavoratori, consentendo la transizione da un posto di lavoro all'altro o la ricollocazione di chi è stato espulso⁵. Ridotte

2. Penso ad esempio all'abbassamento della soglia numerica a 100 dipendenti per il contratto di espansione (art. 39 d.l. n. 73/2021, c.d. "sostegni-bis").

3. P. Alleva, in una breve intervista pubblicata da *MicroMega*, 29 giugno 2021.

4. Le Raccomandazioni sono le seguenti. Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione. [...]. Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso. Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgono soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili. Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità [...].

5. Da più parti (e specialmente da parte sindacale) si sottolinea la necessità e urgenza, proprio nel contesto del non facile avvio delle politiche attive del lavoro, della revisione e del rifinanziamento dell'assegno di ricollocazione (sin qui scarsamente utilizzato). Segnalo che l'art. 41, d.l. n.73/2021 ("sostegni-bis") istituisce (per il periodo 1° luglio-31 ottobre 2021) il contratto di lavoro subordinato di rioccupazione destinato ai disoccupati per favorirne il reinserimento nelle imprese alla ripresa dell'attività, con un periodo di riqualificazione della durata di sei mesi (al termine dei quali sono consentiti il recesso con preavviso o la continuazione come ordinario rapporto di lavoro a tempo indeterminato).

veramente all'osso, le politiche attive consistono nella presa in carico di lavoratori già espulsi o in via di espulsione e nel loro accompagnamento al lavoro mediante formazione e riqualificazione professionale, con il sostegno del reddito garantito da un ammortizzatore sociale.

Non è solo questo l'obiettivo della Componente 1: gli interventi previsti nel PNRR, sempre rispondendo alle CSR della Commissione, sono mirati altresì ad incentivare la partecipazione al mercato del lavoro dei giovani e delle donne, con particolare riguardo al Sud, in linea con l'impegno ad assegnare "priorità trasversali" alle pari opportunità di genere, generazionali e territoriali.

I tempi previsti sono strettissimi: la attuazione deve avvenire entro il quarto trimestre 2021. Le misure programmate non sono descritte in modo analitico. Il Piano si limita unicamente a tracciare gli obiettivi, le caratteristiche principali, e le risorse stanziati⁶.

2.1. Le politiche attive del lavoro

Come ho detto, il primo e fondamentale obiettivo del PNRR è potenziare le politiche attive del lavoro e la formazione professionale.

Di politiche attive si parla nel nostro paese da almeno vent'anni, senza che siano mai state davvero messe in campo: tanto da diventare il tipico argomento "benaltrista" di quanti hanno storto il naso di fronte al prolungato blocco dei licenziamenti. La materia è peraltro estremamente complessa: dal punto di vista organizzativo, le politiche attive sono di competenza delle Regioni; il coordinamento a livello nazionale è assegnato all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal)⁷. Il decentramento potrebbe sembrare un aspetto positivo, ma di fatto l'assenza di una linea nazionale adeguata (dovuta sin qui alla scarsa efficienza dell'Anpal) ha fatto sì che ogni Regione si muovesse in maniera indipendente, creando una forte eterogeneità dei servizi territoriali, e un notevole divario tra le diverse aree del paese. Costituisce dunque un elemento di cruciale importanza la definizione del destino, che appare ancora incerto, dell'Anpal. L'Agenzia è stata commissariata (cacciando finalmente via quel mitico Parisi che la dirigeva – si fa per dire – in *smart working* dal Mississippi), ma i nodi della natura e delle funzioni non sono sciolti: duri giudizi erano già stati espressi sull'ipotesi di riassorbire l'Agenzia all'interno del Ministero del Lavoro (adottando il modello dell'Agenzia delle entrate); l'ipotesi pare tramontata ma, allo stato, non dispongo di informazioni sulle reali prospettive di una riforma certamente necessaria e urgente.

Essendo la formazione professionale materia di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, allo Stato spetta (solo) definire il quadro dei *livelli essenziali delle prestazioni* da valere su tutto il territorio nazionale. In questo ambito si muove la prevista adozione, d'intesa con le Regioni, del nuovo GOL, ovvero "Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori", con il quale ci si propone il superamento – con un approccio basato appunto sulla definizione di livelli essenziali delle prestazioni – dell'eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale; la maggiore prossimità degli interventi di politica attiva; l'integrazione on-line dei servizi territoriali. Il

Elemento essenziale del contratto di rioccupazione è il progetto individuale di inserimento di durata semestrale, concordato tra le parti, finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali. La Commissione europea ha fornito parere positivo sullo sgravio contributivo previsto a favore del datore di lavoro.

6. Complessivamente le risorse ammontano a 6,6 miliardi di euro, di cui 4,4 destinati alle politiche attive del lavoro e della formazione; 0,60 miliardi sono destinati al potenziamento dei Centri per l'impiego; 0,40 alla creazione di imprese femminili; 0,01 alla certificazione della parità di genere; 0,60 al Sistema duale; 0,65 al Servizio civile universale.

7. L'Anpal è stata istituita dal d.lgs. n. 150/2015. L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposta alla vigilanza del Ministro del lavoro. Ad Anpal Servizi s.p.a. (ente *in house* dell'Agenzia) è stato affidato, tra l'altro, il compito di garantire il funzionamento del Reddito di cittadinanza, anche attraverso i *navigator*.

GOL, per il quale l'art. 1, comma 324, della legge di bilancio 2021 aveva già stanziato 223 milioni (risorse ammissibili nell'ambito del programma *React-EU*), richiederà una complessa e non breve elaborazione, nella quale è attualmente impegnato il Commissario straordinario dell'Anpal.

Il progetto di rivedere la *governance* (immancabile!) del sistema di formazione professionale in Italia è affidato al "Piano Nazionale Nuove Competenze", definito dal PNRR come un «programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata». Gli obiettivi che si propone sono: riorganizzare la formazione dei *lavoratori in transizione e disoccupati*, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di *upskilling* e *reskilling* in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (Naspi e Dis-Coll), dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale, e dei beneficiari del reddito di cittadinanza. L'inserimento di quest'ultima categoria rappresenta una novità importante, ma apre anche diversi interrogativi, su cui dirò due parole oltre.

Per quanto riguarda i *lavoratori occupati*, il PNRR conferma il *Fondo nuove competenze* (attualmente gestito da Anpal) per consentire alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro, al fine di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali. Si tratta di uno strumento istituito mediante l'articolo 88, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, per il quale sono già stati stanziati 430 milioni di euro per il 2020 e 300 milioni per il 2021. Il Piano ne prevede il rifinanziamento per 1 miliardo mediante i fondi del *React-EU* e ne sottolinea l'importanza per «accompagnare processi di ricollocazione della forza lavoro ovvero aiutare la transizione verso nuova occupazione» nei casi in cui venga utilizzato per far fronte a ristrutturazioni aziendali o crisi strutturali⁸.

2.2. Le strutture

Per realizzare l'obiettivo di potenziare le politiche attive del lavoro, il PNRR prevede un investimento (600 milioni, che si aggiungono ai 400 già ripartiti tra le Regioni), diretto a rafforzare i Centri per l'Impiego (CpI), promuovendo interventi di *capacity building* a supporto dei CpI, con l'obiettivo di fornire servizi innovativi di politica attiva e riqualificazione professionale (*upskilling* e *reskilling*), anche mediante il coinvolgimento di *stakeholders* pubblici e privati. Credo sia nelle intenzioni promuovere l'adozione di modelli innovativi, anche sulla scorta di quelli che si vanno sperimentando a livello locale (come l'*hub* di Milano e le esperienze dell'Emilia Romagna e del Veneto).

Non posso aprire qui il capitolo della inefficienza e del malfunzionamento dei CpI. Mi milito a segnalare, da un lato, che l'investimento in risorse umane è comunque scarso, se raffrontato a quello di altri Paesi in cui le politiche attive funzionano davvero; d'altro lato, che si sta verificando una reale difficoltà delle Regioni di procedere tempestivamente alle assunzioni degli 11.600 addetti, suddivisi per ogni Regione, ancora ferme all'8% di quelle autorizzate.

8. Da parte degli imprenditori si propone di coinvolgere i Fondi Interprofessionali, affidando loro i necessari strumenti finanziari (cominciando intanto a restituire loro i 120 milioni di euro trattenuti dallo Stato per finanziare la cassa integrazione in deroga e vincolandoli per destinazione) per intervenire nella promozione di attività formative consistenti, *tailor made* e realizzate dalle aziende stesse, finalizzate esclusivamente all'inserimento lavorativo. Fondimpresa (Fondo interprofessionale di Confindustria, CGIL Cisl e UIL) ha condotto, con buon successo, una sperimentazione in tal senso; con l'avviso 3/2019 sono state finanziate attività formative importanti il cui costo è stato corrisposto all'azienda, alla fine di tali attività, solo a fronte dell'avvenuta assunzione a tempo indeterminato di almeno il 70% dei partecipanti (il costo per lavoratore è valutato tra 6 e 9 mila euro). Per informazioni utili sulle esperienze e sui costi (molto ingenti) cfr. A. Arzuffi, in *Newsletter di Nuovi Lavori* 30 giugno 2021; L. Olivieri, in *Phastidio.net*, 27 agosto 2021.

E poi ci sono i silenzi del PNRR. Manca ancora un disegno complessivo sul raccordo tra livello nazionale e livelli territoriali dei servizi pubblici e sulla condivisione delle informazioni con INPS, INAIL, INL; manca anche un disegno del raccordo pubblico privato: mi riferisco alle Agenzie per il lavoro presenti sul territorio e ormai dotate di lunga esperienza.

Manca soprattutto nel PNRR ogni riferimento al Reddito di cittadinanza (RdC), che dovrebbe essere riformato nella parte (fino ad ora fallimentare) relativa alle politiche attive del lavoro, la quale dovrebbe essere riassorbita nel nuovo disegno complessivo delle politiche attive. Il RdC, che ha dimostrato in questo lunghissimo periodo di pandemia di essere uno strumento indispensabile di solidarietà sociale, dovrebbe essere più utilmente riconfigurato come reddito di inclusione, tenuto conto della larga fascia di popolazione povera in condizioni di inoccupabilità, e bisognosa invece di servizi sociali che consentano di combatterne l'emarginazione.

2.3. La parità di genere

Sempre nell'ambito delle politiche attive del lavoro, ma guardando alla grande questione "trasversale" della parità di genere, il PNRR interviene con due misure, il cui obiettivo è «la piena emancipazione economica e sociale della donna nel mercato del lavoro»⁹: la creazione di imprese femminili e la certificazione della parità di genere. A lato si colloca l'art. 47 del d.l. n. 77/2021 (decreto "Semplificazioni"), che rende la parità di genere obbligatoria per le aziende che intendono partecipare a gare di appalto per le opere del PNRR e per gli investimenti complementari.

Due osservazioni a margine delle misure previste dal PNRR.

Prima osservazione. La scelta di investire 400 milioni per stimolare le donne a farsi imprenditrici non è in sé sbagliata, ma certo è molto riduttiva: come se il problema della discriminazione di genere, che rende ancora così basso il tasso di partecipazione delle donne, potesse essere bypassato spingendo le donne a fare le datrici di lavoro di sé stesse. Mi si potrebbe obiettare che sul versante del tasso di attività (e di occupazione) femminile il PNRR già interviene in via indiretta (Missione 4), tramite il Piano asili nido, che mira ad innalzare il tasso di presa in carico degli asili, il potenziamento dei servizi educativi dell'infanzia (3-6 anni) e l'estensione del tempo pieno a scuola, per fornire sostegno alle madri con figli piccoli e contribuire così all'occupazione¹⁰. Cose indubbiamente utili e importanti, ma potrei ribattere che si tratta ancora di interventi a valle dei problemi¹¹, e non nel cuore di essi, che riguarda sì l'offerta di lavoro, ma non meno la domanda. Proprio guardando alla domanda di lavoro sono sempre stata favorevole alle quote¹²: anche perché considero il diritto alla differenza di genere un diritto fondamentale. Ma sarebbe un discorso lungo, e non ho il tempo di farlo ora.

Seconda osservazione. Il PNRR prevede l'istituzione di un Tavolo di lavoro sulla "Certificazione di genere delle imprese", presso il Dipartimento Pari Opportunità; la creazione di un Sistema infor-

9. L'obiettivo di tali misure è così definito: «realizzare la piena emancipazione economica e sociale della donna nel mercato del lavoro, prevedendo una sistematizzazione e ristrutturazione degli attuali strumenti di sostegno, con una visione più aderente ai fabbisogni delle donne, attraverso una strategia integrata di investimenti di carattere finanziario e di servizi di supporto per la promozione dell'imprenditorialità femminile».

10. La legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020), art. 1, comma 363, ha portato a 10 giorni il congedo obbligatorio di paternità, dando precoce attuazione all'art. 4 della Direttiva 2019/1158 Ue.

11. Nell'ottica invece di una competizione sul mercato ad armi pari si colloca l'investimento nelle competenze Stem tra le studentesse delle scuole superiori per migliorare le loro prospettive lavorative e permettere una convergenza dell'Italia rispetto alle medie europee.

12. Decisamente bassa la quota del 30% delle assunzioni riservata a donne e giovani nelle imprese che parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR (come previsto dal d.l. n. 77/2021, decreto "Semplificazioni").

mativo presso il Dipartimento con funzione di piattaforma di raccolta di dati e informazioni sulla certificazione, nonché dell'albo degli enti accreditati; l'attivazione del sistema di certificazione sulla parità di genere a partire dal secondo trimestre del 2022. Il sistema di certificazione sarà aperto a tutte le imprese (grandi, medie, piccole e microimprese, e per queste ultime saranno previsti sistemi di accompagnamento e assistenza). Finalmente, si potrebbe dire. Tra l'altro l'Italia è in forte ritardo sull'attuazione della Raccomandazione della Commissione europea del 2014 relativa all'adozione da parte degli Stati membri di misure che garantiscano il diritto dei lavoratori di avere informazioni dettagliate e trasparenti sui livelli salariali, che consentano anche agli organismi di parità l'individuazione delle discriminazioni salariali di genere¹³. Che ci sono, e sono anche rilevanti.

2.4. Ulteriori obiettivi

Oltre a quelli già menzionati, vi sono altri obiettivi collegati al potenziamento delle politiche attive del lavoro e della formazione, specialmente promuovendo l'acquisizione di competenze da parte delle nuove generazioni. La strategia per favorire il *matching* (o evitare il *mismatch*) tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro è centrata sul rafforzamento del "Sistema Duale" (scuola-lavoro) e dell'istituto dell'apprendistato, e sul potenziamento del "Servizio Civile Universale" per i giovani tra i 18 e i 28 anni. Ma di tutto questo non ho qui il tempo di parlare.

Due parole però non posso fare a meno di dedicarle alla questione del contrasto al lavoro sommerso: introdotto nottetempo e all'ultimo minuto nel PNRR, era oggetto di una specifica CSR della Commissione. Nessuna risorsa nuova è destinata a questa materia: il testo si limita a ricordare che sono previsti i concorsi per le assunzioni degli ispettori del lavoro, e che è già in vigore la legge contro il caporalato e la sanatoria dei lavoratori irregolari in agricoltura, ma anche di colf e badanti (vi ricordate le patetiche lacrime dell'allora Ministra Bellanova?). Tutto bene, dunque? Non direi. La pandemia non ha fermato il lavoro nero; la regolarizzazione di colf e badanti comunitarie è stata un autentico flop, in agricoltura i braccianti vivono nelle baracche abusive, continuano ad essere assoldati dai caporali per pochi euro l'ora, e muoiono sotto il sole feroce mentre lavorano nei campi. Certo che il potenziamento della vigilanza e del controllo sono indispensabili. Ma bastano 2000 ispettori del lavoro in più a risolvere i problemi? Temo di no. Meritano comunque di essere segnalati gli impegni assunti (il 14 luglio) dal Ministero dell'interno, dal Ministero del lavoro, dal Ministero delle politiche alimentari agricole e forestali, dall'Anci, con la stipulazione di un Protocollo d'intesa per il contrasto al caporalato in agricoltura. Vedremo se e come saranno mantenuti.

3. E quello che non c'è scritto, ovvero il PNRR nel contesto attuale

Queste le misure programmate nel PNRR. Ho detto all'inizio che il Piano dipinge un paesaggio fiabesco, in cui tutto quello che non si è fatto in vent'anni dovrebbe essere realizzato presto e bene: in pochi mesi il nostro paese dovrebbe avviare un sistema efficiente di politiche attive del lavoro, grazie ad una cospicua iniezione di denaro e alla rimozione di tutti gli ostacoli (anche istituzionali) che ne hanno impedito sin qui il funzionamento. Il paesaggio fiabesco è inserito in una cornice (questa invece reale) dal colore fosco: crisi economica, disoccupazione, povertà e disegualanze, brutalmente acuite dalla pandemia. Oltre a bonus, ristori, e sostegni vari, l'intensa decretazione del

13. Per approfondire cfr. M. Peruzzi, *Differenziali di genere e trasparenza retributiva, tra reporting aziendale e certificazione di parità*, in "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", 2021, p. 143.

periodo pandemico è stata dedicata (giustamente) all'estensione dell'intervento degli ammortizzatori sociali (la Cassa integrazione Covid gratuita, la rimozione di alcuni limiti della Naspi, e altro ancora), estensione che ha fatto anche da contrappeso ad un blocco dei licenziamenti iniziato nel marzo del 2020.

Guardando al paesaggio dipinto dal PNRR, anche l'osservatore meno esperto capisce che della rete di sicurezza dei lavoratori "nel mercato" sono parte essenziale gli ammortizzatori sociali (i capitoli principali sono Cig e Naspi, ma ce ne sono altri: basta pensare al ruolo dei Fondi bilaterali). La riforma (correttamente inserita nel capitolo delle riforme di accompagnamento) dovrebbe vedere la luce in tempi molto ravvicinati (in origine la presentazione in Cdm era prevista entro luglio, ma è slittata a settembre, e forse andrà anche oltre). Per quanto trapelato sino ad ora, il governo sembra aver abbandonato il progetto di riforma elaborato dalla commissione di esperti nominati dall'ex Ministra Catalfo, ed essersi orientato invece verso una operazione più di *manutenzione* della struttura attuale che di vera riforma (che dovrebbe comprendere, tra l'altro, anche la revisione dell'assegno di ricollocazione)¹⁴, sebbene orientata in senso (almeno in parte) universalistico. Ma occorre poter leggere un testo normativo per capire se il complicato e inefficiente sistema attuale sarà semplificato, se le disparità di trattamento saranno eliminate, se anche il lavoro autonomo economicamente dipendente potrà godere di ammortizzatori, e per verificare, finalmente, se e come il nodo delle risorse ingenti necessarie almeno per l'avvio della riforma sia stato sciolto.

Ammortizzatori sociali, certo (e come si può pensare di farne a meno?), ma restano alcuni grandi problemi aperti, sui quali il PNRR o dice troppo poco o tace del tutto. Ma su un problema dice molto: perché la scelta di privilegiare (investendo una grande quantità di denaro) le politiche attive (che, come ho detto, si preoccupano non dell'occupazione¹⁵ ma dell'occupabilità dei lavoratori) significa dare per scontato il tramonto della stabilità del lavoro, sostituita da una mobilità che è insieme discontinuità e fatica di adattarsi alle esigenze della domanda, e dunque del mercato.

Eppure proprio la pandemia ci ha fatto capire quanto sia importante (non foss'altro che per la pace sociale) garantire ai lavoratori stabilità. A questo è servito il blocco dei licenziamenti (compensato dalla Cig-Covid gratuita per le imprese). È durato molto a lungo, ma il coro delle voci anti-blocco ha alzato via via il tono, e la pressione per farlo cadere si è fatta sentire forte e chiara: tra giugno, ottobre, e dicembre verrà meno, portando con sé anche la scadenza della Cig gratuita che ne ha compensato il costo per le imprese¹⁶. Il blocco, che è stato assoluto fino al c.d. "decreto

14. La legge di bilancio 2021 ha riammesso all'assegno di ricollocazione cassintegrati e disoccupati beneficiari di Naspi, ma non di *Dis-Coll*. Ma forse varrebbe la pena di discutere la proposta (Sen. Nannicini, PD) di una riforma più radicale, come l'istituzione del reddito di formazione. Per quanto riguarda la Cig, sembrano certe l'estensione della Cig ordinaria e straordinaria anche alle pmi (con abbassamento della soglia numerica nel commercio) e l'eliminazione della Cig in deroga (totalmente a carico dello Stato); sembra certa anche la graduazione delle aliquote contributive in base alla dimensione delle aziende e al *bonus malus*, vale a dire al tasso di utilizzazione della Cig.

15. Il tasso di disoccupazione è passato da un massimo ciclico del 12,8 per cento nel 2014, al 10,0 per cento nel 2019 e quindi al 9,3 nel 2020, a causa di un minor tasso di partecipazione al lavoro. Fra gli indicatori AmR (*Alert mechanism Report*), la Commissione Ue evidenzia anche l'elevato tasso di disoccupazione giovanile dell'Italia, che da un massimo del 42,7 per cento nel 2014 è sceso fino al 29,2 % nel 2019 per poi risalire al 29,5 % nel 2020, e ad oltre il 33% nel 2021, molto al di sopra della media Ue, ma attualmente in discesa.

16. Il blocco che è stato in vigore a partire dal marzo 2020 non costituisce una mera sospensione dei licenziamenti, ma un vero divieto: la prima giurisprudenza in materia, ferma sulla corretta interpretazione del divieto, ha sancito la nullità dei licenziamenti in violazione di esso, e il conseguente diritto del lavoratore licenziato alla reintegrazione nel posto di lavoro e al risarcimento del danno. Con il 30 giugno il divieto dei licenziamenti individuali e collettivi c.d. economici è scaduto per la maggior parte delle imprese; il termine è rinviato al 31 ottobre per i datori di lavoro per i quali continua a essere prevista la Cig-Covid, nonché per i datori di lavoro delle industrie tessili, abbigliamento, lavora-

agosto” del 2020, e poi è stato allentato con l’introduzione di una serie di eccezioni, riguarda i soli licenziamenti “economici” (tecnicamente: licenziamenti individuali per ragioni tecnico-produttive delle imprese, e licenziamenti collettivi per riorganizzazioni, ristrutturazioni, crisi): licenziamenti di lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo indeterminato. Il mancato rinnovo di contratti a termine, di somministrazioni a termine, di co.co.co (ma anche di collaborazioni anche etero-organizzate, come quelle dei *rider*, a termine) restano al di fuori del blocco: oltre ai licenziamenti dei lavoratori a tempo indeterminato per ragioni “soggettive” (in senso lato disciplinari) – che si calcola siano stati nel periodo circa 250.000 – vanno ad ingrossare le fila dei disoccupati i lavoratori precari, che per sopravvivere possono contare su Naspi e Dis-Coll (ma il c.d. *décalage* è pesante) e soprattutto sul RdC, vera ancora di salvezza sociale, in questo periodo nero della nostra storia.

Come ho già avuto modo di osservare, lo sblocco dei licenziamenti non produrrà una valanga di licenziamenti, ma certamente determinerà l’immissione sul mercato di un numero rilevante di disoccupati (le cifre ballano e non so dire quali siano quelle più attendibili). Sarà caricaturale, come qualcuno sostiene, dire che, sbloccando i licenziamenti dei lavoratori a tempo indeterminato e togliendo i limiti ai contratti a termine e alle somministrazioni introdotti dal “decreto dignità”, si rischia una massiccia sostituzione di lavoro relativamente stabile con lavoro precario. Ma l’andamento delle nuove assunzioni induce a pensare che proprio caricaturale non sia: del resto perché si afferma che licenziare è necessario per poter procedere a nuove assunzioni, se non si pensa che i lavoratori che rientrano dalla Cig sono diventati inservibili e che occorre sostituirli? E come sostituirli se non con lavoratori flessibili, giovani e pronti ad adattarsi alle nuove esigenze?

La disciplina dei licenziamenti è a dir poco caotica; la Corte costituzionale ha smantellato un bel pezzo di quella introdotta dal c.d. “Jobs Act” renziano; la stessa Corte, ma anche la Cassazione e i giudici di merito hanno recuperato spazio all’applicazione della reintegrazione, ma sicuramente non basta: di certo le imprese hanno già ricominciato a licenziare, e gli strumenti per fronteggiare la perdita di posti di lavoro stabili non sono adeguati. Come si fronteggia il licenziamento via Whatsapp o Sms di tutti i dipendenti da parte della multinazionale che ha deciso di chiudere uno stabilimento, con tutta probabilità per delocalizzare la produzione? La domanda richiede risposte urgenti, e quelle fornite dalla vigente procedura per i licenziamenti collettivi, molto indebolita nel suo apparato sanzionatorio, sono chiaramente insufficienti. Il Ministro del lavoro si è impegnato a presentare un decreto per regolare (almeno dal punto di vista del rispetto delle procedure) le delocalizzazioni; il testo (che pare ispirato alla poco efficace legge francese, nota come “Loi Florange”) dovrà essere concordato con il Mise, non insensibile alla forte opposizione manifestata da Confindustria. Vedremo. Non mi pare invece che l’agenda del Ministro del lavoro contempra una più seria e profonda riforma della disciplina dei licenziamenti, pure sollecitata dalla Corte costituzionale.

E poi ancora, guardando a quello che la cosiddetta ripartenza ci sta mettendo di fronte, la sicurezza del lavoro. Non è possibile aprire qui questo capitolo, ma non si può non riflettere sull’aumento degli infortuni mortali sul lavoro (non sono “morti bianche” come si usa dire, sono “omicidi bianchi”), a volte addirittura causati da manomissione e disattivazione di misure di sicurezza per

zione delle pelli; il termine è rinviato al 31 dicembre per le imprese che fanno domanda di usufruire della Cig agevolata per un periodo massimo di 13 settimane ed entro il limite di spesa previsto per il 2021. Il timore che la scadenza del blocco desse avvio ad una valanga di licenziamenti ha indotto le parti sociali alla formulazione di un “avviso comune”, con cui si impegnano a “raccomandare” l’utilizzazione degli ammortizzatori sociali in alternativa alla risoluzione dei rapporti di lavoro; la formulazione è debole e non agevola certo un’interpretazione nel senso del carattere vincolante dell’avviso. L’avviso, sottoscritto anche dal Governo, contiene l’impegno a riformare prontamente gli ammortizzatori sociali, avviare le politiche attive, e la formazione permanente e continua.

aumentare i ritmi di produzione. Le norme non mancano, ma manca il controllo sulla loro applicazione. Bastano quei 2000 ispettori in più di cui ho già detto?

Un capitolo decisivo per una riforma del lavoro è quello dei contratti di lavoro: troppo lavoro precario sotto-protetto, troppo lavoro autonomo che autonomo non è. Le vicende dei *rider*, degli *shopper*, e più in generale degli appalti e subappalti nella logistica sono istruttive: dietro l'intelligenza artificiale si cela un mondo di sfruttamento ottocentesco del lavoro. La normativa vigente meriterebbe di essere profondamente riordinata e riformata. Ma nel programma delle riforme di accompagnamento o di sostegno del PNRR non compare alcun riferimento a questa materia.

E non compare nemmeno il salario minimo. La lacuna è molto grave e dovrebbe essere colmata rapidamente: in Parlamento, prima della crisi del Governo Conte 2, i lavori erano arrivati ad un buon livello di avanzamento, e la prospettiva dell'adozione da parte della Commissione e del Parlamento europeo di una direttiva potrebbe portare anche questo Governo a riaprire il dossier. I nodi da sciogliere sono ancora molti, ma si tratta di un intervento davvero urgente: i salari in Italia sono troppo bassi, e molto del lavoro disponibile sul mercato è pagato meno del RdC (e dunque è al di sotto della soglia di povertà).

Potrei andare avanti ma devo fermarmi qui. Anche guardando solo a ciò di cui ho appena detto, leggere il PNRR è come leggere un libro di favole. Ma anche nelle favole succede che il lupo si mangia Cappuccetto rosso.

AUTRICI E AUTORI

Maria Vittoria Ballestrero, è professore emerito di Diritto del lavoro all'Università di Genova. Ha insegnato nelle Università di Paris X e Paris II, Nantes e Lyon II. È stata componente della Commissione di garanzia in materia di sciopero nei pubblici servizi, ha collaborato con la Commissione europea come esperto indipendente e coordinato ricerche nazionali interuniversitarie. Fa parte della direzione della rivista *Lavoro e diritto* edita da il Mulino.

Michelangelo Bovero, allievo di Norberto Bobbio, è stato professore di Filosofia politica nell'Università di Torino. Studioso della filosofia politica antica e moderna e delle teorie politiche e giuridiche contemporanee, si è dedicato in particolare ai temi della democrazia e dei diritti fondamentali. È autore di circa 250 pubblicazioni. Dirige la "Scuola per la buona politica di Torino". Dal 2007 è titolare onorario della "Cátedra por la democracia y el derecho" presso l'Unitec (Politecnico) di Città del Messico.

Vincenzo Cerulli Irelli, già professore di diritto amministrativo nelle Università di Perugia, Firenze e La Sapienza di Roma, è stato deputato, eletto nelle liste dell'Ulivo, nella XIII legislatura (1996-2001). Ha contribuito alla stesura della legge 11 febbraio 2005, n. 15, di riforma del procedimento amministrativo.

Nerina Dirindin insegna Economia pubblica e Politica sanitaria presso l'Università di Torino. È stata senatrice nella XVII legislatura (2013-2018), dapprima nel Partito democratico e poi in Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista, direttrice generale del Ministero della Sanità e assessore alla Sanità della Regione Sardegna.

Sergio Foà è professore di Diritto amministrativo presso l'Università di Torino.

Tomaso Montanari, storico dell'arte e studioso, in particolare, dell'arte europea dell'età barocca, è professore di Storia dell'arte moderna nell'Università per stranieri di Siena della quale è stato eletto rettore il 28 giugno 2021. Ha insegnato nelle Università della Tuscia, di Roma Tor Vergata e Federico II di Napoli. È presidente del Comitato tecnico scientifico per le Belle Arti del Ministero per i Beni culturali (cui appartiene per nomina del Consiglio Universitario nazionale). È stato presidente di Libertà e Giustizia e promotore, nel giugno 2017, di Alleanza popolare per la Democrazia e l'Uguaglianza. Fa parte del consiglio direttivo di Volere la Luna. Scrive su *Il Fatto Quotidiano* e tiene la rubrica "Ora d'Arte" su *Il Venerdì di Repubblica*.

Luciano Paccagnella è professore di Sociologia dei processi culturali e comunicativi nell'Università di Torino.

Andrea Ranieri, sindacalista della Cgil, della quale è Stato segretario regionale della Liguria e Segretario generale nazionale della Federazione Formazione e ricerca, è stato senatore per il Partito democratico nella XV legislatura (2006-2008) e assessore a Cultura, Università e Sviluppo dei saperi del Comune di Genova. Componente della Direzione del Partito democratico fino al giugno 2015, quando ha abbandonato il partito per dissensi sulle scelte politiche.

Nello Rossi, già magistrato, è stato componente del Consiglio superiore della magistratura, consigliere della Corte di cassazione, procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Roma e Avvocato generale presso la Corte di Cassazione. Impegnato nell'associazionismo giudiziario è stato presidente di Magistratura democratica e segretario generale dell'Associazione nazionale magistrati. È direttore della rivista *Questione giustizia*.

Chiara Saraceno, sociologa, è nota a livello internazionale in particolare per gli studi sulla famiglia, sulla questione femminile, sulla povertà e sulle politiche sociali. Fino al 2008 ha insegnato Sociologia della famiglia presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino. È stata componente della Commissione governativa sulla povertà presieduta da Ermanno Gorrieri e poi componente della stessa Commissione tra il 1996 e il 2001 (diventandone presidente nel 1999). Scrive su *la Repubblica* e *La Stampa*.

Angelo Tartaglia è stato professore di Fisica presso la Facoltà di Ingegneria del Politecnico di Torino ed è oggi membro dell'Istituto Nazionale di Astrofisica. Ha esteso i suoi studi ai problemi dell'energia, dei modelli di sviluppo, della pace e del disarmo. Si occupa di impatto delle attività umane sull'ambiente. Da alcuni anni è impegnato nell'applicazione della logica dei sistemi ai problemi trasportistici, con particolare riferimento al progetto delle ferrovie ad Alta Velocità.

Gianluigi Trianni è medico igienista, esperto di politica e programmazione sanitaria. È stato Direttore sanitario a Correggio, a Carpi, al Policlinico di Modena e all'ospedale universitario Careggi a Firenze nonché Direttore generale a Lecce nel 2006. È coordinatore dell'associazione "Modena per la Costituzione" e cofondatore del circolo di "Libertà e Giustizia" di Modena.

Mauro Valle, medico ospedaliero a Torino, è specialista in Malattie Infettive.