

Opinioni 2022



N. 2-4 - ANNO XII - APRILE/DICEMBRE

IL PNRR
occasione di sviluppo
per il Paese

DONA IL 5X1000 ALLA



per l'**innovazione**
e lo **sviluppo**
della **persona**

PUOI INSERIRE LA TUA FIRMA NEL
RIQUADRO DELLA DICHIARAZIONE
DEI REDDITI

**“SOSTEGNO ALLE ORGANIZZAZIONI...
NON LUCRATIVE DI UTILITÀ SOCIALE...”**

SCRIVENDO NELL'APPOSITO SPAZIO IL CODICE:

96503440586

Si tratta di un **gesto di generosità** che non
comporta alcun onere.



SCELTA PER LA DESTINAZIONE DEL CINQUE PER MILLE DELL'IRPEF (in caso di scelta FIRMARE in UNO degli spazi sottostanti)

Sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale, delle associazioni di promozione sociale e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10, c. 1, lett a), del D.Lgs. n. 460 del 1997

FIRMA **Mario Rossi**

Codice fiscale del beneficiario (eventuale) **96503440586**

Finanziamento della ricerca sanitaria

Finanziamento della ricerca scientifica e della università

Finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici

Sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI o a norma di legge che svolgono una rilevante attività di interesse sociale

Sostegno delle attività sociali svolte dal comune di residenza

Attenzione: la scelta deve essere contenuta nel paragrafo 9 del capitolo I della dichiarazione dei redditi. Per indicare anche più di una destinazione, è necessario indicare anch...

| | | |
|------------------------|--|----|
| Editoriale | Il PNRR come strumento di sviluppo del Mezzogiorno di Vincenzo Conso | 4 |
| Approfondimenti | PNRR, opportunità irripetibile per il lavoro, le filiere e la messa in sicurezza del territorio di Onofrio Rota | 8 |
| | Recuperare un sentiero di sviluppo sostenibile di Giovanni Ferri e Giuseppe Morgante | 10 |
| | Il PNRR e l'agricoltura di Paolo Casalino | 13 |
| | Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura di Baldo Morello | 15 |
| | Missione 2 – La transizione green per un sistema produttivo più resiliente: prospettive ed effetto PNRR di Silvia Petrone e Marco Pini | 17 |
| | Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile di Giovanni Ferri e Giuseppe Morgante | 20 |
| | Missione 4 – Istruzione e ricerca: analisi degli interventi e dello stato dell'arte di Salvatore Milazzo | 23 |
| | Missione 5 – Inclusione e Coesione di Gianmario Lanfranchini e Giulia Gioeli | 25 |
| | Missione 6 – La sanità territoriale un elemento del puzzle PNRR di Francesca Cioffi e Marina Cerbo | 32 |
| | Le Riforme del PNRR: orizzontali e abilitanti di Francesco Laviola | 34 |
| | Il PNRR e le Green Communities di Alessandra Luna Navarro | 36 |
| | Il PNRR verso il futuro sostenibile dell'Italia di Giovanni Ferri e Giuseppe Morgante | 39 |
| Canti Popolari | Necessaria una rivoluzione culturale per affrontare i disastri degli eventi climatici di Letizia Zilocchi | 42 |
| Cinema | Lavoro e libertà: un percorso fra carcere, tv e cinema di Gennaro Colangelo | 44 |



Associati all'Unione Stampa Periodica Italiana

Direttore responsabile: *Vincenzo Conso*

Amministrazione: *Agrilavoro Edizioni srl - Via Tevere, 20 - 00198 Roma*

Editore: *Fondazione Fai Cisl - Studi e Ricerche*

Progetto grafico e stampa Eurografica2 srl

Registrazione Tribunale di Roma n. 271/2010 del 22/06/2010

Chiuso in redazione nel mese di febbraio 2023

Il PNRR come strumento di sviluppo del Mezzogiorno

Un programma ambizioso intrapreso dal nostro Paese per rispondere alle nuove sfide del momento presente

di Vincenzo Conso*

Il mondo si sta riprendendo lentamente e a fatica dalla terribile crisi sanitaria ed economica che l'ha colpito a seguito della pandemia da Covid-19, mentre permane ancora il rischio di una guerra globale. Gli ultimi tre anni, infatti, sono stati durissimi dal punto di vista sanitario, economico, sociale e umano. Facoltà di azione e libertà sono state compresse e limitate in molti Stati per evitare che l'intero sistema globale collassasse. Di colpo, centinaia di milioni di cittadini si sono ritrovati a dover fare i conti con una pandemia che aveva il sapore di incubo del passato, un qualcosa che si era letto solo nei libri di storia. Oggi, grazie al duro impegno dei governi di tutto il mondo, si sta lentamente tornando alla normalità pre-crisi e questo particolarmente grazie ad ambiziosi programmi messi in campo dall'Unione Europea come il Piano Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR.

Il PNRR, infatti, è forse il più ambizioso programma che ha intrapreso l'Italia dopo il

Piano Marshall. Esso rappresenta un fulgido esempio di come l'Unione Europea e l'Italia abbiano strutturato un complesso sistema di investimenti volti a garantire la prosperità futura del Paese.

Per comprendere meglio la portata di questo Piano, è bene ricordare le parole di Papa Francesco:

“Per far fronte alle conseguenze negative di questa crisi, numerosi governi hanno previsto diverse iniziative e lo stanziamento di ingenti finanziamenti. Tuttavia, non di rado sono prevalse spinte a cercare soluzioni particolari a un problema che ha invece dimensioni globali. Oggi meno che mai si può pensare di fare da sé. Occorrono iniziative comuni e condivise anche a livello internazionale, soprattutto a sostegno dell'occupazione e della protezione delle fasce più povere della popolazione. In tale prospettiva, ritengo significativo l'impegno dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, che pur tra le difficoltà, hanno saputo mostrare che si può lavorare con impegno per

raggiungere compromessi soddisfacenti a vantaggio di tutti i cittadini. Lo stanziamento proposto dal piano Next Generation EU rappresenta un significativo esempio di come la collaborazione e la condivisione delle risorse in spirito di solidarietà siano non solo obiettivi auspicabili, ma realmente accessibili.

In molte parti del mondo, la crisi ha interessato soprattutto quanti lavorano nei settori informali, i quali sono stati i primi a vedere scomparire i propri mezzi di sussistenza. Vivendo al di fuori dei margini dell'economia formale, non hanno neanche accesso agli ammortizzatori sociali, comprese l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assistenza sanitaria. Così, spinti dalla disperazione, tanti hanno cercato altre forme di reddito, esponendosi ad essere sfruttati mediante il lavoro nero o forzato, la prostituzione e varie attività criminali, tra cui la tratta delle persone.

Al contrario, ogni essere umano ha diritto – ha diritto! – e dev'essere messo in condizioni di ottenere «i mezzi indi-

spensabili e sufficienti per un dignitoso tenore di vita»¹.²

Dalle parole del Pontefice, infatti, traspare chiaramente l'importanza del Piano nel processo di recupero e miglioramento del sistema economico e sociale europeo, in generale, e italiano, in particolare. Altro elemento che si scorge dalle parole di Papa Francesco è quello che vede il Piano come uno strumento formidabile per salvaguardare e creare posti di lavoro atti a garantire gli strumenti indispensabili affinché la popolazione possa avere un dignitoso tenore di vita.

Se è vero che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un viatico cruciale per migliorare il nostro Sistema Paese, così come accade con gli omologhi programmi sviluppati nell'ambito degli altri Paesi europei, in Italia esso ha un'ulteriore valenza. Prima di chiarire questa ulteriore valenza positiva, è necessario ricordare come l'Italia sia storicamente caratterizzata da una triplice velocità di crescita che ha caratterizzato le regioni appartenenti rispettivamente al Nord, al Centro, e al Sud con le Isole. Il Mezzogiorno, in particolare, da lunghi decenni sconta un ritardo di sviluppo e di crescita rispetto al Centro e, più marcatamente, rispetto al Nord. Pur non essendo opportuno in questa sede analizzare a fondo i mo-

tivi di questo gap, è doveroso partire da esso per comprendere come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza possa contribuire a riequilibrare la situazione. Basti pensare che l'Istat ha recentemente attestato che il Pil pro-capite nel Sud, in linea con il trend degli ultimi vent'anni, è circa pari al 55% di quello del resto del Paese, registrando una cifra di 18.000 €, a fronte dei 33.000 € del Centro-Nord. Lo squilibrio è ben più che consistente e fa comprendere a pieno il divario che purtroppo si registra tra queste aree del Paese. Appare opportuno rilevare, al riguardo, come questo divario economico si riverberi su molti altri aspetti della vita in questo territorio come la presenza delle infrastrutture, dei servizi di base, dei servizi pubblici e, certamente, del livello di welfare che è riscontrabile nel Mezzogiorno. Questi dati mostrano impietosamente quel divario che ha spinto nei primi del '900 tanti connazionali ad emigrare in cerca di fortuna; esso è tristemente ancora lì a marchiare i giovani, i quali possono scegliere tra abbandonare la propria terra o vivere in una situazione di forte difficoltà economica e sociale.

La natura stessa del PNRR è la chiave della possibile soluzione a questo problema atavico che affligge la Penisola. Se si riuscirà a garantire un'attenzione specifica al

Mezzogiorno, assicurando la reale destinazione delle risorse disponibili del PNRR per colmare i ritardi e ridurre gli squilibri tuttora esistenti in quest'area d'Italia, si riuscirà davvero a far "correre" il Sistema Paese. Questa possibilità viene ribadita con forza anche dal Segretario Generale della Cisl, Luigi Sbarra, secondo cui *"Il Mezzogiorno non può e non deve spreca l'opportunità irripetibile del PNRR e delle poderose risorse economiche a disposizione per rimettere al centro lavoro ed integrazione sociale"*. Al riguardo è bene rilevare lo strettissimo legame tra la creazione di posti di lavoro stabili e coesione sociale, elementi su cui il PNRR può incidere notevolmente.

Attraverso le sei linee di intervento, denominate Missioni, infatti, è davvero possibile intervenire a fondo per sanare quelle problematiche che affliggono le regioni meno sviluppate d'Italia. Prima di comprendere a fondo come è possibile agire in questo senso, risulta opportuno elencare queste Missioni:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo
- Rivoluzione verde e transizione ecologica
- Infrastrutture per una mobilità sostenibile
- Istruzione e ricerca
- Coesione e inclusione
- Salute

1 S. Giovanni XXIII, Lett. enc. *Pacem in terris* (11 aprile 1963), 6.

2 Discorso del Santo Padre Francesco ai membri del corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede, 8/2/2021

Per quanto riguarda la Missione *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, non si può non cogliere il vasto impatto che potrebbe avere sul Mezzogiorno. La digitalizzazione e l'innovazione, infatti, potrebbero essere dei driver fondamentali per ridurre la carenza infrastrutturale del Mezzogiorno e per riallineare la competitività delle imprese di quest'area. Gli interventi sui temi della cultura e del turismo, invece, potrebbero mettere fruttuosamente a sistema lo sconfinato patrimonio naturalistico e culturale del Sud e delle Isole.

Per ciò che concerne la Missione *Rivoluzione verde e transizione ecologica*, appare chiaro come ammodernare un sistema produttivo non all'avanguardia possa, in combinazione con la prima Missione, aumentare notevolmente la competitività del sistema produttivo del Mezzogiorno e tutelare un territorio spesso devastato da scempi ambientali.

Nell'ambito della Missione *Infrastrutture per una mobilità sostenibile* e sulla scorta di quanto già detto per la prima Missione, il Mezzogiorno potrebbe giovare in maniera

incredibile della creazione di una rete di infrastrutture moderne che lo possa connettere a pieno regime con il resto d'Italia e con il mondo.

La Missione *Istruzione e ricerca* potrebbe contribuire grandemente a ridurre il fenomeno migratorio interno alla Nazione che vede i giovani del Mezzogiorno quasi obbligati a spostarsi al Centro-Nord per gli studi e il lavoro. Se, da un lato, il potenziamento del sistema scolastico potrebbe contribuire a fornire una valida offerta alternativa di formazione, dall'altro potrebbe generare quella massa critica della ricerca necessaria a sviluppare nuovi posti di lavoro al Sud e nelle Isole.

Per quanto riguarda la Missione *Coesione e Inclusione*, è evidente come essa sia vitale proprio in quelle regioni d'Italia che risultano maggiormente afflitte dal disagio economico e sociale. Solo attraverso un forte intervento in questo senso, infatti, si potrà contribuire a sanare gli inevitabili problemi sociali che risultano essere una grande zavorra anche per lo sviluppo economico dell'area.

Per ciò che concerne la

Missione *Salute*, invece, è di tutta evidenza come attraverso investimenti mirati e messi a sistema si potrà mettere fine al calvario di migliaia di cittadini che sono costretti a spostarsi lungo la Penisola per ricevere cure sanitarie degne di un Paese avanzato.

Sulla base di quanto finora esposto e testimoniando la crucialità delle tematiche proprie del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si è scelto di improntare questo numero ad una trattazione multiprospettica di quest'ultimo. Nello specifico, ci si è proposti di indagare, da un lato, i possibili effetti del PNRR sul sistema italiano, presentando una disamina puntuale delle varie Missioni, e, dall'altro, di comprenderne le prospettive attuali e future, con particolare riguardo al Sistema Paese e al settore agroalimentare.

Come nella tradizione e rimanendo in linea con la *mission di Opinioni*, infatti, anche questo numero vuole contribuire ad avvicinare i lettori alle sfide sociali, culturali, sanitarie ed economiche che stiamo affrontando e che bisognerà sostenere nei prossimi anni.

Opinioni 2022

Approfondimenti

PNRR, opportunità irripetibile per il lavoro, le filiere e la messa in sicurezza del territorio

Le ingenti risorse messe a disposizione devono approfondire i temi della sostenibilità ambientale e supportare la nostra economia reale

di Onofrio Rota*

Con il raggiungimento dei 55 obiettivi previsti per l'attuazione del PNRR entro la scadenza programmata del 31 dicembre 2022, il nostro Paese ha girato una boa importante per accedere alla nuova tranches di finanziamenti in linea con il cronoprogramma che prevede erogazioni semestrali in base ai risultati. Le prossime scadenze consistono nel raggiungimento, entro il 30 giugno 2023, di 27 obiettivi, dei quali 12 entro marzo, per poter accedere alla quarta rata di finanziamenti pari a 18,4 miliardi.

Da parte sua il Governo ha impresso una doverosa accelerazione negli ultimi mesi per dare seguito al processo attuativo del PNRR che, è bene ricordarlo, rappresenta un'opportunità straordinaria – nel vero senso della parola, cioè irripetibile – per fare uscire il Paese definitivamente dalla crisi indotta dalla pandemia. Con 400 miliardi, che saranno mossi nei prossimi 5 anni tra dotazioni europee e nazionali, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non può essere immaginato, infatti, per dirla con una battuta, come una pioggia di soldi buona per tappare buche nelle strade o aggiungere una panchina in questo o quel parco: è piuttosto una sorta di nuovo Piano Marshall, messo in campo dall'Europa, e va utilizzato come tale, realizzando progetti strutturali con una visione di Paese da proiettare da qui ai prossimi cinquant'anni.

La partita da giocare adesso sta nella "messa a terra" delle risorse ottenute, accelerando i tempi delle procedure per la realizzazione delle riforme e dei progetti approvati. Con questo obiettivo il Governo si appresta a emanare uno specifico decreto per riformare appunto la governance del PNRR. In realtà ben poco sarà portato a compimento senza perseguire la massima condivisione con le parti sociali dei percorsi di attuazione, attraverso un confronto diretto con il ministero agli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR del Governo Meloni, e tutti gli altri ministeri coinvolti nei diversi progetti nell'ambito del Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale.

Altro aspetto determinante, è la rivalutazione del ruolo di regioni ed enti locali, destinatari di 80 miliardi tra PNRR e Piano nazionale per gli investimenti com-

plementari. Su questo fronte un passo in avanti molto importante è stata la sigla del protocollo tra Cisl, Cgil, Uil ed Anci relativo alla partecipazione nei processi decisionali territoriali del PNRR, ispirato alla stessa logica del proficuo Protocollo nazionale per l'attuazione del Piano sottoscritto tra Governo e sindacati confederali nel dicembre 2021. Il protocollo d'intesa prevede che i Comuni e le organizzazioni sindacali si consultino sistematicamente nei territori per fare il punto sull'andamento dei lavori e per verificare che nelle amministrazioni si completi il piano di assunzioni straordinarie previsto dal PNRR e necessario ai Comuni per realizzare le opere loro assegnate. Siamo ormai all'assegnazione dei lavori e all'apertura dei cantieri, ma c'è ancora molto da fare e i tempi a disposizione si accorciano. Sarà fondamentale superare la lentezza emersa nella capacità di spesa e per farlo serve una programmazione e un utilizzo delle risorse coordinato e sinergico.

Particolare attenzione va rivolta agli assi strategici della transizione digitale ed ecologica, alla spinta all'occupazione giovanile e femminile, allo sviluppo del Sud e al rafforzamento dell'inclusione sociale. Inevitabilmente uno sguardo particolare è rivolto dal Governo alle problematiche connesse al tema dell'energia, sul versante degli approvvigionamenti e su quello dei costi, con l'adozione di strategie mirate, concertate e condivise anche a livello europeo.

Come Federazione agroalimentare e ambientale della Cisl siamo particolarmente preoccupati affinché le ingenti risorse del PNRR, fortemente orientate ai temi della sostenibilità ambientale, rappresentino un supporto reale alla nostra economia reale anche rafforzando le filiere del settore primario e implementando le opportunità occupazionali, specialmente nell'ambito dei green job. Una sfida epocale anche alla luce delle tante criticità indotte dall'invasione russa dell'Ucraina.

I 4,88 miliardi predisposti dal Mipaaf, oggi Masaf (Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), grazie al PNRR, vanno nella direzione giusta. Un miliardo e mezzo di euro è destinato al Parco Agrisolare, per produrre energia pulita in agricoltura e nell'agroindustria senza consumare altro suolo; 500

* Segretario generale della FAI CISL

milioni, di cui il 40% riservato alle regioni del Sud, sono stanziati per lo sviluppo della logistica, per innovare le produzioni, renderle più sostenibili, potenziare la competitività delle filiere e la tracciabilità dei prodotti, ridurre lo spreco alimentare; 500 milioni riguardano l'innovazione e la meccanizzazione, per aumentare la resilienza climatica, ridurre l'uso dei pesticidi, favorire l'economia circolare; inoltre 1,2 miliardi vanno ai contratti di filiera e di distretto, per favorire investimenti materiali e immateriali nelle aziende agricole, nella trasformazione e nella commercializzazione dei prodotti agricoli, nella partecipazione dei produttori ai regimi di qualità, nella ricerca e sviluppo. Infine, 880 milioni sono destinati al miglioramento del sistema irriguo, per una gestione più efficiente e monitorata delle preziose riserve idriche.

Su quest'ultimo punto vale la pena spendere due parole in più. La siccità della scorsa estate non solo ha riproposto con forza il tema della fragilità delle nostre produzioni davanti ai cambiamenti climatici, ma ha ripresentato anche il conto del dissesto idrogeologico, pagato sempre più caro, anche con vite umane. Ogni euro del PNRR dedicato a questi aspetti va investito dunque in modo lungimirante, valorizzando anche i lavoratori dei consorzi di bonifica e della forestazione, comparto che deve passare da una semplice forestazione di difesa del suolo a una forestazione produttiva e di presidio umano del territorio.

Il tema vero che rimane sullo sfondo però è quello del capitale umano. Perché non c'è impresa o ente che possa utilizzare in modo virtuoso queste risorse senza passare per la cura dei lavoratori e delle lavoratrici, la piena applicazione dei contratti, l'implementazione delle competenze. La sfida formativa è centrale. I *green jobs* stanno assumendo una crescente importanza, sia per l'ambiente che per il sistema agroalimentare. Ma questi richiedono formazione, nuove conoscenze e, in prospettiva, una maggiore sinergia con il mondo della scuola e dell'università. Mentre nell'industria alimentare siamo riusciti ad avviare progetti pilota in questa direzione, nel mondo agricolo facciamo ancora fatica a trovare la giusta sensibilità da parte delle imprese, che sembrano a volte più orientate alla continua lamentela di mancanza di manodopera che alla soluzione del problema, che obiettivamente esiste laddove non si realizzano un virtuoso ricambio generazionale e una reale valorizzazione del lavoro migrante in chiave inclusiva e dignitosa.

Chissà dunque se le imprese del primario, assieme alle istituzioni, sapranno intercettare le opportunità di PNRR, React Eu e Fondo complementare, che stanziavano per la transizione ecologica quasi 70 miliardi di euro: 6,47 sono per l'agricoltura sostenibile ed economia cir-

colare. Per ora sappiamo che gli enti locali non lo sono.

Guardiamo ad esempio al budget destinato dal Piano alla realizzazione di alloggi per i braccianti immigrati: 200 milioni, assegnati a quei 150 comuni che hanno segnalato la presenza in totale di circa 10 mila sfruttati. Una risorsa molto importante per contribuire a dare gambe a tutti quei progetti di uscita dal ghetto per i tanti immigrati incagliati oggi nelle maglie del lavoro grigio, nero o del vero e proprio caporalato. Per redistribuire i fondi, il Ministero del Lavoro ha condotto un censimento dei ghetti, a sua volta consistente in un questionario rivolto ai comuni, sulla presenza e le caratteristiche di insediamenti informali. Ci sono comuni che hanno denunciato la presenza di pochissimi braccianti e otterranno risorse ingenti, spropositate, per toglierli dalle baracche, mentre altri comuni, non avendo saputo rispondere, pur avendo sul territorio insediamenti illegali di grande rilevanza non riceveranno neanche un euro.

Una gestione più virtuosa sarebbe potuta scaturire da una maggiore collaborazione tra singoli ministeri, in primis il Viminale, e un coinvolgimento maggiore dei sindacati. Come Fai Cisl, ad esempio, avendo da tempo avviato le campagne "Sos Caporalato" e "Mai più ghetti" avevamo già realizzato un nostro "Atlante dei ghetti", una mappatura costruita direttamente tramite i nostri mille recapiti comunali e 400 operatori attivi quotidianamente sul territorio per tutelare i lavoratori e realizzare presidi di assistenza e legalità. Questa mappatura non è soltanto geografica, ma sociologica: sottolinea il bisogno di intervenire non soltanto sulle politiche abitative e sui trasporti verso i luoghi di lavoro, ma anche e soprattutto sulle politiche migratorie, semplificando il rinnovo dei permessi di soggiorno e potenziando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro senza destrutturare la contrattazione ma passando per gli enti bilaterali territoriali. Non a caso anche questi sono punti ben presenti nella nostra petizione "Mai più ghetti", lanciata su change.org, cui vogliamo dare seguito in Parlamento con una apposita mozione che impegni il Governo verso azioni concrete per l'inclusione sociale e l'emersione delle presenze irregolari.

Per la buona riuscita della gestione del PNRR, dunque, è di prioritaria importanza una corresponsabilità sociale che metta insieme istituzioni, sindacati maggiormente rappresentativi ed enti a livello locale, regionale e nazionale. È in gioco la credibilità del Paese, la nostra capacità di fare sviluppo e crescita sostenibile, nuova e buona occupazione, recupero delle aree deboli, solidarietà. Come Fai e Cisl siamo pronti a giocare la nostra parte, e lo stiamo facendo con grande senso di responsabilità e con lo sguardo rivolto, come sempre, al lavoro e al bene comune.

Recuperare un sentiero di sviluppo sostenibile

Sintesi e presentazione dei temi trattati nella rivista

di Giovanni Ferri* e Giuseppe Morgante**

È una singolare coincidenza della storia che ha portato il nostro Paese ad avere assegnata, nel 2021, la fetta più grande del Next Generation EU, lo strumento con cui l'Unione Europea ha deciso di accelerare la sua transizione ecologica per diventare il primo continente a emissioni zero entro il 2050?

In realtà non lo è: il discorso legato alla transizione sostenibile è nato proprio in Italia quando, nel 1968, Aurelio Peccei ideò e fondò il Club di Roma. Mentre i giovani del tempo si ribellavano, protestando nelle università e nei viali delle grandi città per conquistare libertà individuali, il qualificato gruppo di scienziati e intellettuali che Peccei aveva raccolto attorno a sé nella città eterna si preoccupava del futuro della specie umana sul pianeta terra.

Di lì a poco, nel 1972, venne pubblicato "*I limiti dello sviluppo*", il famoso rapporto commissionato dal Club di Roma al System Dynamics Group del MIT che infiammò la comunità scientifica internazionale con previsioni disastrose sul futuro del nostro pianeta. Si rendeva necessario per l'umanità cambiare il modello di sviluppo, rendendolo sostenibile in relazione alle risorse disponibili. Per decenni quelle premonizioni vennero accantonate da visioni in base alle quali l'umanità sarebbe riuscita a garantire una crescita infinita grazie ai progressi scientifici e alle conseguenti innovazioni tecnologiche.

Purtroppo, però, i nodi previsti dal System Dynamics Group stanno arrivando al pettine.

La crisi climatica e le emergenze economiche e sociali richiamano la comunità mondiale a uno sforzo immane verso il recupero di un sentiero di sviluppo sostenibile.

Perciò con il PNRR, che ha tra le sue finalità principali quella di promuovere investimenti che possano permettere il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'accordo di Parigi e degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite fissati nell'Agenda 2030, certamente la sostenibilità "is coming home".

Prima di raccontare il PNRR, vale la pena sottolineare la straordinaria portata innovativa del Next Generation EU, di cui i piani nazionali di ripresa e resilienza costituiscono il principale dispositivo (con circa il 90% delle risorse).

Con il Next Generation EU, per la prima volta nella sua storia, l'Unione Europea ha fatto ricorso al debito comune, dimostrando di potersi mettere in gioco con un approccio - finalmente - solidale. Si tratta di un evento storico importantissimo, poiché segna un passo decisivo nella storia dell'Unione e dell'integrazione europea. In estrema sintesi, sono quattro i motivi essenziali che configurano NGEU come passaggio epocale. Il primo motivo è quello diretto, cioè la capacità dell'UE di disegnare e attuare grandi progetti per cercare di risolvere la crisi ambientale e sociale che rischia di mettere a repentaglio la sopravvivenza della specie umana sul pianeta Terra. Secondo, da un punto di vista più tecnico, l'avvio delle emissioni di debito comune innesta il percorso per rendere completa l'Unione Economica e Monetaria, sanando la fragilità dell'euro, valuta comune che deve essere accompagnata anche da una politica di budget comune. Terzo, la capacità di solidarietà tra Paesi membri dell'UE avvia il contenimento delle pulsioni nazionaliste e sovraniste che hanno rischiato di compromettere il progetto di unificazione. Quarto e non meno importante, grazie a NGEU e al programma SURE, questa solidarietà tra Paesi UE centrali e periferici, la cui as-

1 Donella H. Meadows [ed altri]. "*The Limits to Growth; a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind.*" New York, Universe Books, 1972.

* Professore ordinario di Economia Politica nella LUMSA

** Presidenza Consiglio dei Ministri

senza tanto male aveva fatto al tempo dell'avvitarsi delle crisi euro-sovrane del 2010-2012, fa strada a una vera attuazione del concetto di cittadinanza comune europea.

Un ulteriore elemento da rimarcare, alla base del Next Generation EU, riguarda il principio fondamentale che deve essere rispettato da tutte le misure dei Piani di Ripresa Nazionali: *il Do No Significant Harm* (DNSH). Adottato per la prima volta dall'Unione con riferimento al New Green Deal, il rispetto di tale principio assicura che nessun investimento possa arrecare un danno significativo all'ambiente. Perciò di ogni misura del PNRR sarà necessario valutare l'impatto sul clima, l'uso sostenibile delle risorse, la transizione verso un'economia circolare e la protezione e il ripristino della biodiversità e della salute degli ecosistemi, dimostrando il rispetto del principio DNSH alla luce degli specifici indicatori contenuti nel Regolamento sulla "Tassonomia per la finanza sostenibile". La portata di tale principio è rivoluzionaria e segna la strada di un cammino verso la sostenibilità, da cui non si potrà più tornare indietro.

Sempre nell'ottica di dare piena attuazione al Green Deal, si comprende la *ratio* di riservare il 37% del budget dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza alle misure che concorrano significativamente alla transizione ecologica e di imporre l'ambiziosissima accelerazione ai piani di riduzione di CO2 dal 55% al 40% al 2030 (rispetto ai livelli del 1990).

Non dobbiamo dimenticare che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, come previsto dal regolamento RFF, oltre alla transizione verde, che costituisce la parte economicamente più significativa, si fonda su altri cinque pilastri: la trasformazione digitale, la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la coesione sociale e territoriale, la salute e resilienza economica, sociale e istituzionale e le politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Il PNRR italiano si articola dunque in sei diverse missioni, suddivise in diverse componenti, che a loro volta vengono ripartite in investimenti. Per ogni missione, il Governo italiano mette a disposizione delle risorse aggiuntive.

Missioni che ruotano intorno a tre assi principali: transizione ecologica, digitalizzazione e innovazione, inclusione sociale.

Oltre alla transizione ecologica che, come sappiamo, è un obiettivo fondamentale alla luce dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite e del Green Deal della Commissione, il Piano mette in luce l'importanza della digitalizzazione, fronte su cui l'Italia è in grave ritardo. Il Piano intende promuovere l'acquisizione di competenze specifiche da parte dei cittadini ma anche favorire la progressiva adozione di processi digitali nella produzione di beni e servizi e nelle attività della Pubblica Amministrazione. Tutto ciò richiede ingenti investimenti in tecnologie e infrastrutture digitali necessari al fine di recuperare competitività nei mercati globali.

Non meno importante appare l'obiettivo di garantire una piena inclusione sociale, che deve essere il paradigma del modello di sviluppo sostenibile. Le iniziative attraverso cui il Piano intende promuovere l'inclusione riguardano azioni nel campo della parità di genere, della valorizzazione dei giovani e della riduzione dei divari territoriali, in particolare tra Nord e Sud, favorendo gli investimenti e lo sviluppo del Mezzogiorno.

Le risorse del PNRR ammontano in totale a 191,5 miliardi di euro, distribuite tra sovvenzioni e prestiti. Accanto alle risorse stanziare dall'Unione Europea, il Governo italiano ha predisposto un piano complementare per integrare le misure previste dal piano con ulteriori 30,6 miliardi di euro. Si tratta di risorse assai ingenti, che seppur ad oggi limitate al 2026, dovrebbero essere in grado di innescare dei processi virtuosi di sviluppo sostenibile. La quota maggiore delle risorse verrà assegnata alla missione 2, relativa alla "rivoluzione verde e alla transizione ecologica", seguita dalla missione 1 relativa a "digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo".

Come sarà approfondito più avanti nel dettaglio, per poter ricevere le risorse assegnate, il Governo, attraverso il Piano, si è impegnato a realizzare alcune riforme strutturali, volte a migliorare le prospettive di crescita del nostro Paese e a risolvere alcuni punti critici della nostra burocrazia. Ad un vasto programma di semplificazioni si accompagnano infatti le tanto attese riforme della Giustizia e della Pubblica Amministrazione, che hanno lo scopo di razionalizzare l'impianto normativo esistente, alleggerendo i costi per le imprese e favorendo gli investimenti nel territorio italiano.

Pertanto, la Commissione trasferirà allo Stato italiano i fondi del Next Generation EU in dieci rate (più la prima di prefinanziamento) in base al raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi legati alle misure entro i tempi dettati dal Piano stesso.

Abbiamo deciso di impostare questo numero speciale di Opinioni ricalcando la struttura del PNRR e prevedendo un breve saggio per ognuna

delle missioni. Il numero si apre con un contributo del dott. Paolo Casalino, coordinatore dell'unità di missione per l'attuazione del PNRR del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, dedicato alla visione e alle misure che il PNRR mette a disposizione per il mondo dell'agricoltura. Infine, abbiamo ritenuto utile approfondire il tema delle Green Communities e delle riforme richieste dal PNRR.

| M1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo | PNRR | Totale (PNRR+React+Fondi ITA) |
|---|---------------|--------------------------------------|
| M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA | 9,75 | 11,15 |
| M1C2 - Digitalizzazione, innovazione, competitività nel sistema produttivo | 23,89 | 30,57 |
| M1C3 - Turismo, cultura 4.0 | 6,68 | 8,13 |
| Totale Missione 1 | 40,32 | 49,86 |
| M2. Rivoluzione verde e transizione ecologica | PNRR | Totale (PNRR+React+Fondi ITA) |
| M2C1 - Agricoltura sostenibile ed economia circolare | 5,27 | 6,97 |
| M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile | 23,78 | 25,36 |
| M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici | 15,36 | 22,24 |
| M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica | 15,06 | 15,37 |
| Totale Missione 2 | 69,47 | 69,94 |
| M3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile | PNRR | Totale (PNRR+React+Fondi ITA) |
| M3C1 - Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure | 24,77 | 27,97 |
| M3C2 - Intermodalità e logistica integrata | 0,63 | 3,49 |
| Totale Missione 3 | 25,40 | 31,46 |
| M4. Infrastrutture per una mobilità sostenibile | PNRR | Totale (PNRR+React+Fondi ITA) |
| M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università | 19,44 | 20,89 |
| M4C2 - Dalla ricerca all'impresa | 11,44 | 12,92 |
| Totale Missione 4 | 30,88 | 33,81 |
| M5. Inclusione e coesione | PNRR | Totale (PNRR+React+Fondi ITA) |
| M5C1 - Politiche per il lavoro | 6,66 | 12,63 |
| M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore | 11,17 | 12,79 |
| M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale | 1,98 | 4,41 |
| Totale Missione 5 | 19,81 | 29,89 |
| M6. Salute | PNRR | Totale (PNRR+React+Fondi ITA) |
| M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale | 7,00 | 9,00 |
| M6C2 - Innovazione ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale | 8,63 | 11,23 |
| Totale Missione 6 | 18,63 | 20,25 |
| Totale | 191,50 | 235,12 |

Il PNRR e l'agricoltura

Le misure previste per il settore comprendono anche la trasformazione dei prodotti agricoli, la pesca e le foreste

di Paolo Casalino*

Introduzione: il PNRR per il settore agricolo

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e il correlato Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC) dedicano diverse misure al settore agricolo e agroalimentare, che in questo contributo è inteso nel senso più ampio del termine, che ricomprende sia la produzione agricola primaria che la trasformazione di prodotti agricoli e, ove previsto, anche le filiere della pesca ed acquacoltura, delle foreste, della floricoltura e vivaismo.

La gran parte degli investimenti dedicati al settore sono gestiti dall'ex Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, la cui denominazione è in corso di evoluzione in Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste: di esse si fornisce una sintetica descrizione nel paragrafo che segue. Altre rilevanti misure sono attuate dall'ex Ministero della transizione ecologica, ora denominato Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica: si pensi allo sviluppo dell'Agrivoltaico e alla misura sul biometano. Il Dipartimento per gli affari regionali è poi titolare di un investimento dedicato alla creazione di *Green communities*, molto interessante per le filiere del legno e delle biomasse.

Vi sono infine numerose altre misure di cui possono essere direttamente o indirettamente beneficiarie le imprese del settore agricolo, alcune a carattere settoriale ed altre di natura trasversale, finalizzate a promuovere la ricerca anche collaborativa, l'innovazione di processo o di prodotto, l'acquisto di beni 4.0, che per ragioni di sintesi non è qui possibile analizzare in dettaglio.

Focus sulle misure PNRR e PNC del Ministero

Le misure di diretta competenza del Ministero sono inserite nella Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica), Componente 1 (tre misure) e Componente 4 (una misura).

La prima di esse, innovativa e strategica, è dedicata allo Sviluppo della "*Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo*", codice M2C1 I2.1. Ha una dotazione pari a 800 milioni di euro, destinati a finanziare, tramite tre diversi bandi emanati in settembre e ottobre scorsi, progetti di investimento presentati, rispettivamente, dalle imprese (500 i milioni di euro disponibili tramite il nuovo strumento dei "Contratti per la logistica agroalimentare"), da mercati all'ingrosso (disponibili 150 milioni di euro) e da autorità di sistema portuale (ulteriori 150 milioni di euro). La gestione dell'incentivo è affidata ad Invitalia S.p.A.

La seconda misura, di estrema rilevanza in questa fase economica caratterizzata da un forte incremento dei costi dell'energia, è il "*Parco Agrisolare*", codice M2C1 I2.2, con una dotazione di 1 miliardo e 500 milioni. Essa fornisce sostegno agli investimenti nelle strutture produttive del settore agricolo, zootecnico e agroindustriale, al fine di rimuovere e smaltire i tetti esistenti e costruire nuovi tetti isolati, creare sistemi automatizzati di ventilazione e/o di raffreddamento e installare pannelli solari e sistemi di gestione intelligente dei flussi e degli accumulatori. Il primo bando si è chiuso a fine ottobre scorso e ha registrato un elevato numero di domande (oltre 9.000), con richieste di agevolazione.

* Dirigente pubblico, Coordinatore dell'Unità di missione per l'attuazione del PNRR presso il MASAF.

zioni pari ad oltre 600 milioni di euro sul miliardo e mezzo disponibile. Ulteriori avvisi saranno emanati nei prossimi mesi, con l'ausilio tecnico del Soggetto attuatore della misura che è il GSE.

Terzo investimento inserito nella Missione 2 Componente 1 è quello dedicato alla "Meccanizzazione e innovazione del settore agricolo e alimentare", codice M2C1 I2.3, la cui dotazione globale pari a 500 milioni è suddivisa in 100 milioni di euro destinati all'ammodernamento dei frantoi oleari (i bandi regionali sono attesi nei primi mesi del 2023) e 400 milioni allocati per finanziare l'acquisto di trattori e macchine di agricoltura di precisione, sostituendo in tal modo i macchinari agricoli più inquinanti oggi in circolazione.

Nella Componente 4 della Missione 2 è invece inserita la quarta ed ultima misura del PNRR affidata al Ministero, *Agrosistema irriguo*, che finanzia le opere dei consorzi ed enti irrigui finalizzate all'efficientamento della gestione dell'acqua in agricoltura, per cui sono disponibili 880 milioni, ad oggi integralmente allocati.

Per quel che attiene al Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR, il Ministero gestisce i *Contratti di filiera e di distretto* che, grazie ad una dotazione finanziaria di 1 miliardo e 203 milioni di euro, sostengono lo sviluppo delle aziende dei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, foreste, floricoltura e vivaismo, incentivandone l'aggregazione in filiera e su scala multiregionale. Negli scorsi mesi sono stati emanati il Quinto bando dei Contratti di filiera per il settore agroalimentare e il Primo bando per i Contratti di filiera nel settore della pesca e acquacoltura (per quest'ultimo, dal carattere sperimentale, sono disponibili 50 milioni di euro) e si è dato avvio allo scorrimento di due graduatorie esistenti, relative al Quarto bando dei Contratti di filiera nel settore agroalimentare e al bando dei Distretti del cibo.

Terminata la rassegna sul contenuto delle misure, meritano una digressione tre principi trasversali presenti nei bandi e decreti emanati dal Ministero, il cui rispetto è molto rilevante per assicurare quali-

tà nell'utilizzo delle risorse europee del *Next generation EU*. Ci si riferisce qui all'obbligo di ogni progetto e spesa sostenuta di "non arrecare un danno significativo" all'ambiente e al clima, alla riserva pari al 40% di risorse finanziarie (rispetto al totale di risorse disponibili) dedicata a sostenere progetti localizzati nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia e infine, per le misure in cui esso è applicabile, anche all'obbligo di promuovere la parità di genere e generazionale e l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

Per ulteriori approfondimenti sui singoli avvisi pubblici e sul contenuto degli strumenti di finanziamento su descritti, si può consultare la pagina del sito internet del Ministero dedicata all'Attuazione delle misure PNRR e PNC.

Conclusioni

L'analisi appena condotta dimostra che sono numerose le opportunità offerte dal PNRR e dal PNC agli attori del comparto agricolo e agroindustriale. Ad esse si aggiunge, in questi mesi, l'occasione non comune di poter attivare delle sinergie, da un lato, con la fase finale della Politica agricola comune 2014-2020 e la fase iniziale della prossima PAC (secondo pilastro) e, dall'altro, per alcune tipologie di investimento, anche con l'avvio dei programmi operativi della Politica di coesione 2021-27 (POR e PON) e le risorse disponibili a valere sul Fondo sviluppo e coesione.

Si tratta di un ampio ventaglio di opzioni, addizionale ai programmi finanziati con risorse ordinarie del bilancio dello Stato, che gli operatori del settore potranno utilizzare in relazione alle proprie esigenze e che alla cui promozione questo articolo mira a contribuire.

L'auspicio che in questa sede si formula è che le misure e bandi, emanati dai diversi enti su indicati, possano intercettare e per quanto possibile soddisfare i variegati fabbisogni di un settore che riveste un ruolo di primaria importanza nel panorama economico e produttivo nazionale.

Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

Sfide ed opportunità per la sburocratizzazione delle procedure

di Baldo Morello*

La digitalizzazione costituisce tra le più importanti sfide e opportunità che lo Stato deve affrontare e sfruttare. Infatti, l'ammmodernamento delle pubbliche amministrazioni e delle imprese passa inevitabilmente dalla digitalizzazione degli apparati e delle procedure. Lo sviluppo digitale comporta tempi più brevi, la sburocratizzazione delle procedure e la certezza dell'esito di queste, tutti elementi che costituiscono, a loro volta, un modo per rendere più attrattivo il nostro Paese agli occhi degli investitori stranieri e italiani, spesso scoraggiati da un'amministrazione vecchia e con procedure fisiche obsolete e poco amicali.

Per questi motivi la Missione 1 del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza costituisce la seconda destinataria di più fondi del PNRR. L'obiettivo principale è la modernizzazione digitale.

L'importanza della Missione in questione non si evince solo dall'ammontare del finanziamento, ma anche dalla trasversalità con altre Missioni del Piano. Infatti, già ad un primo sguardo delle tre Componenti di cui è formato, si può subito vedere come gli interventi riguardino molti aspetti della P.A. e del settore produttivo, avendo come destinatari non soltanto le istituzioni pubbliche ma anche i cittadini.

Il preminente obiettivo è di colmare il *gap* digitale con altri Paesi dell'UE, sia sotto il profilo della digitalizzazione delle P.A. sia sotto il profilo dell'alfabetizzazione digitale dei cittadini.

Occorre, allora, analizzare le tre Componenti della Missione.

Nella prima Componente, strutturata in 5 Assi si pone l'obiettivo di digitalizzazione e rinnovamento, innanzitutto, della Pubblica Amministrazione. In particolare, non solo si prevedono interventi finalizzati a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione (in ossequio alle raccomandazioni specifiche

che nel 2019 e 2020 sono state rivolte all'Italia), ma anche di svilupparne la capacità amministrativa, sia sotto il profilo del capitale umano, attraverso idonei e rinnovati strumenti e procedure di selezione, unitamente ad una generale semplificazione delle procedure amministrative.

Infine, nella Componente in esame ci si propone di intervenire su Giustizia, Contratti pubblici e tempi di pagamento e Fisco, con la consapevolezza che un loro migliore funzionamento può costituire volano per l'economia ed un elemento attrattivo per le imprese.

In particolare, constatate le lungaggini dei tempi processuali della giustizia italiana, si contemplan misure volte a rendere il sistema più efficiente e veloce attraverso la digitalizzazione del sistema giudiziario. Sul punto, preme sottolineare come la sola digitalizzazione, anche se costituisce un fattore importante e di ammodernamento, da sola, probabilmente, potrebbe non bastare in assenza di riforme strutturali, senza sacrificio dei diritti delle persone, e investimenti durati sul personale del comparto giustizia.

Di particolare importanza è l'intervento in materia di contratti pubblici e pagamento della P.A., in quanto si propone di intervenire sullo snellimento della disciplina dei contratti pubblici, al fine di accrescere la certezza del diritto per le imprese e velocizzare l'iter di affidamento. Anche su questo punto, occorre sottolineare come le scelte del Legislatore non devono mai sacrificare la trasparenza e meccanismi di difesa dal malaffare a favore della celerità.

Come sopra anticipato, il processo di digitalizzazione e innovazione, riguarda anche i privati, in particolare le industrie. Infatti, la Componente 2 ha a oggetto interventi volti ad incentivare la transazione digitale e investimento nel settore tecnologico e della ricerca. In particolare, le misure riguarderanno anche un ampliamento della banda larga ultraveloce e del 5G.

* Avvocato, Dottore di Ricerca nell'Università di Palermo

Gli interventi non riguarderanno solo l'aspetto digitale e innovativo, ma in un più ampio obiettivo, puntano a rendere l'industria italiana più competitiva, nell'Asse 2, della medesima Componente e quindi ci si propone di agevolare l'imprenditorialità e migliorare le condizioni concorrenziali. Tali obiettivi vengono perseguiti attraverso un sistema che incentivi agli investimenti dei privati a sostegno della digitalizzazione; l'innovazione del sistema della proprietà industriale, riformando il codice della proprietà industriale al fine di rafforzare la tutela dei diritti di proprietà industriale; rafforzamento del sostegno alle imprese e agli istituti di ricerca, incentivando, anche, lo sviluppo di abilità e competenze, favorendo la circolazione delle conoscenze e promuovendo servizi innovativi.

Inoltre, l'obiettivo della Componente 2 ricomprende l'adozione di Leggi annuali sulla concorrenza, al fine di aumentare le procedure competitive di aggiudicazione di appalti, sopprimendo la continua, ingiustificata, proroga di contratti pubblici e concessioni.

Agli interventi sopra riportati, si aggiungono ulteriori investimenti sempre finalizzati allo sviluppo di nuove tecnologie e all'incremento della digitalizzazione, con particolare attenzione a rafforzare le filiere produttive, attraverso l'accesso a finanziamenti, in modo da favorire l'internazionalizzazione delle imprese.

Infine, nella Componente 3 si interviene su cultura e turismo, cioè due dei settori più pesantemente colpiti dalla crisi pandemica. Negli anni precedenti alla pandemia, il turismo costituiva circa il 13% del PIL italiano, pertanto, l'intervento ha lo scopo di rilanciare i settori attraverso procedure di digitalizzazione, la creazione di una piattaforma di Turismo digitale, rimozione delle barriere fisiche e cognitive nei luoghi della cultura, nonché, efficientamento energetico nei cinema, teatri e musei e restauro di edifici di culto. Il tutto, però, orientato nel rispetto dell'ambiente, al fine di ridurre il grande e negativo impatto che alcuni eventi culturali hanno sull'ecosistema.

Infine, gli investimenti avranno ad oggetto l'intervento sulle realtà territoriali come i borghi, attraverso un programma di sostegno allo sviluppo economico e sociale al fine di rilanciarne il turismo e incrementarne l'attrattività.

Esaurita l'analisi delle Componenti, occorre individuare quali obiettivi siano stati raggiunti.

In riferimento alla Componente 1, si evidenzia come sia stata conferita al Governo la delega per la revisione della disciplina dei contratti pubblici. La legge delega individua tre obiettivi, in primo luogo la qualificazione delle stazioni appaltanti, riduzione della frammentazione delle centrali di committenza, anche conferendo all'ANAC un ruolo di esaminatore delle posizioni di quelle esistenti e realizzare una e-platform per consentire la valutazione della capacità di gare. Il secondo obiettivo prevede la digitalizzazione delle procedure, infine, la riduzione delle restrizioni al subappalto.

In riferimento all'amministrazione pubblica, il Dipartimento della funzione pubblica ha adottato tutti i decreti necessari per dare attuazione alla riforma della pubblica amministrazione, il cui perfezionamento avverrà nel primo semestre del 2023. Gli interventi sono in linea con quanto prefissato nella Componente, riformando pubblico impiego. Infine, sotto il profilo dell'amministrazione fiscale, il Ministero dell'economia e delle finanze ha adottato la tax compliance.

Sempre in riferimento alla Componente 1 la digitalizzazione rappresenta il più importante obiettivo raggiunto, infatti, il Dipartimento per la trasformazione digitale ha notificato l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici riguardanti progetti di connessione veloce.

In merito alla Componente 3, il Ministero della cultura ha già assegnato ai Comuni le risorse destinate all'attrattività dei borghi. Inoltre, ha provveduto all'assegnazione alle Regioni e Province autonome di 590 milioni di euro per la tutela e la valorizzazione del paesaggio rurale. Ulteriori risorse sono state già assegnate per gli interventi di prevenzione e sicurezza antisismica dei luoghi di culto.

Da quanto esposto è facile evincere l'importanza della piena realizzazione della Missione 1, che, indubbiamente, porta con sé l'occasione di una modernizzazione dell'apparato amministrativo e alfabetizzazione digitale dei privati, imprese e cittadini, ma anche di semplificazione normativa e dei procedimenti. L'effetto sperato è di rendere l'amministrazione più spedita, amica e accessibile, non costituendo più un ostacolo all'attività dei privati.

Missione 2 – La transizione green per un sistema produttivo più resiliente: prospettive ed effetto PNRR

Necessario un salto culturale e professionale del management per sviluppare l'economia circolare

di Silvia Petrone e Marco Pini*

La guerra russo-ucraina sta avendo rilevanti conseguenze sui costi e sulle modalità di approvvigionamento delle risorse energetiche e rischia di mettere in discussione l'adozione di soluzioni produttive "green", nonostante le risorse europee messe sul tavolo per la transizione ecologica ed energetica. Tra incentivi da un lato, e difficoltà congiunturali dall'altro, come si comportano le imprese di fronte alla transizione verde?

I dati di un'indagine condotta nel corso del 2022 dal Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne e Unioncamere su 3.000 imprese manifatturiere, tra i 5 e i 499 addetti, indicano per i prossimi anni che la bilancia sembra pendere dalla parte della sostenibilità. Nel triennio 2022-24, il 53% delle imprese investirà nel green, erano il 48% nel periodo pre-Covid (2017-19): quindi +5 punti percentuali. Una maggiore propensione ad investire nel green che emerge di più nel Mezzogiorno (l'aumento è di 7 punti percentuali: dal 53% al 60%) rispetto al Centro Nord (la quota delle imprese eco-investigatrici aumenta di 4 punti percentuali, passando da 47% a 51%).

Questa maggiore accelerazione del Mezzogiorno ad investire nella sostenibilità ambientale potrebbe contribuire in qualche misura alla convergenza economica, visti i positivi effetti che gli investimenti green hanno tanto sulla competitività della singola impresa, quanto sull'intero territorio circostante in termini di spillover: più imprese investono più si diffonde la conoscenza, più si generano virtuosi modelli da imitare, più sono spazzate le imprese che non investono.

Sicuramente tutto il lavoro della Pubblica amministrazione, attraverso il PNRR, di sensibilizzazione e accompagnamento, oltre al supporto finanziario

diretto, verso la transizione green sarà di estrema rilevanza. Ciò perché può accadere che la maggior parte delle imprese – in particolare quelle micro (fino a 5 addetti) e piccole (10-49 addetti) – non abbiano, oltre alla completa informazione su quali e come le tecnologie green possono supportare la competitività della propria azienda, le *capabilities* tecnologiche, finanziarie e organizzative necessarie per l'implementazione di strategie green. Non a caso, un'indagine OCSE (*The Circular Economy in Cities and Regions*, 2020) mostra proprio come tra le barriere più importanti all'economia circolare rientrino l'insufficienza di risorse finanziarie (terza barriera per importanza) inadeguatezza dell'informazione (quinta barriera) e mancanza di consapevolezza (ottava barriera), in tutti i casi segnalate da oltre la metà degli intervistati. Tutti aspetti che la letteratura riconduce alle imprese di minore dimensione.

Infatti, non deve sorprendere la maggiore "reattività green" delle imprese di medio-grandi dimensioni (la quota delle eco-investigatrici aumenta di 8 punti percentuali: dal 67% nel 2017-19 al 75% nel 2022-24) rispetto a quelle di micro e piccola dimensione (+4 punti percentuali: dal 42% al 46%). A differenza da quanto emerge sotto il profilo geografico, in questo caso esistono invece rischi di divergenza: tra micro e piccole imprese, da un lato, e medio-grandi imprese dall'altro.

Rischio di ampliamento del gap anche dal punto di vista settoriale. Vuoi anche per una forte affinità tra green e tecnologie, sono proprio le imprese high-tech a puntare con più forza sulla sostenibilità ambientale: nel prossimo triennio 2022-24 saranno il 57%, contro il 49% nel caso delle imprese low-tech.

* Centro Studi delle Camere di Commercio "Guglielmo Tagliacarne"

Due rischi che il nostro Paese non può permettersi per almeno due altrettante ragioni: la prima, le micro e piccole imprese sono la stragrande maggioranza del tessuto imprenditoriale; la seconda, i settori low-tech racchiudono molto del nostro Made in Italy.

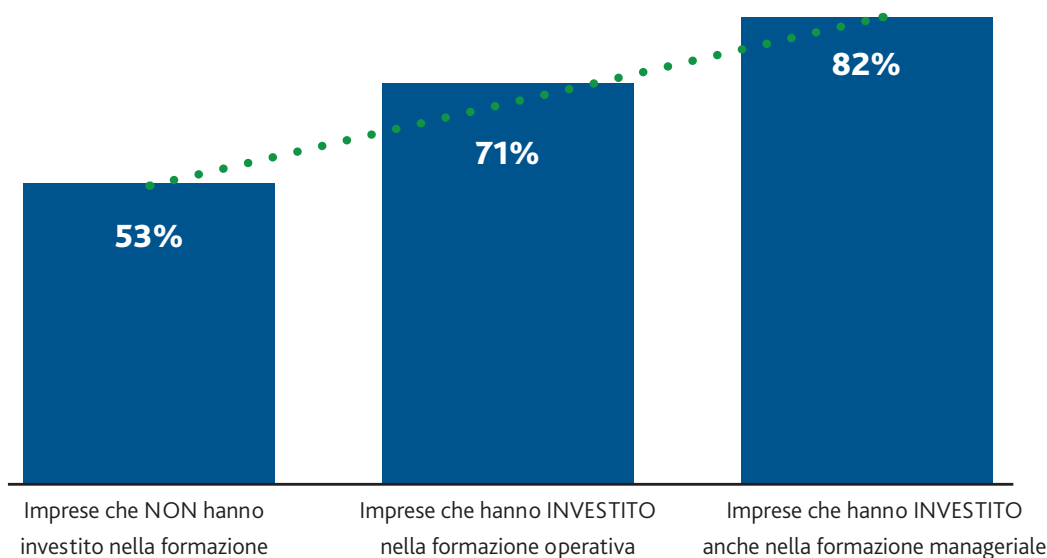
Ma c'è un grande pezzo della nostra imprenditoria il cui storico *attaccamento* (produttivo) al *territorio* significa oggi anche *rispetto per il territorio*: è l'imprenditoria familiare. Aumenterà nel prossimo triennio la quota di imprese familiari eco-investigatrici (dal 48% del 2017-19 al 53% del 2022-24). E questa crescita di attenzione al green sembra essere evidente soprattutto nelle imprese familiari di prima e seconda generazione. Ciò pone all'attenzione la necessità di sostenere le imprese di più lunga data nella riconversione green delle proprie produzioni, dove non è da escludere la presenza di una più marcata rigidità e avversione al cambiamento.

Nell'attuale *Covid era* gli investimenti green si stanno dimostrando un determinante fattore di resilienza allo shock, intesa come capacità reattiva: il 34% delle imprese green-oriented ha dichiarato di superare già nel 2022 i livelli produttivi pre-Covid, rispetto al 21% delle non green-oriented. In un momento di grande rottura caratterizzato dal passaggio verso una nuova epoca economica, il semplice "investire" risorse in termini di spesa potrebbe essere non del tutto determinante per essere compe-

titivi. Rispetto al passato, oggi i nuovi schemi della competitività richiedono nuovi modelli di business, dove il fattore flessibilità è determinante vista la fluidità dei mercati (velocità tecnologica, mercati emergenti, geopolitica, ecc.). Secondo l'indagine condotta dall'OCSE sopra citata, oltre l'80% delle imprese vede nel cambiamento del modello di business un driver (rilevante o molto rilevante) degli investimenti nell'economia circolare. Per l'Italia, i dati dell'indagine del Centro Studi Tagliacarne-Unioncamere evidenziano come la quota di imprese che prevede di superare nel 2022 i livelli produttivi pre-Covid salga al 41% proprio quando le imprese investono nella sostenibilità ambientale rinnovando i propri modelli di business all'insegna della flessibilità attraverso *green business models*, contro il 24% nel caso delle imprese che investono, sì nel green, ma senza aumentare la flessibilità e cambiare il proprio modello di business.

Il cambiamento del modello di business richiede necessariamente un salto tanto culturale quanto professionale del management. Secondo la stessa indagine OCSE, il primo ostacolo all'economia circolare è rappresentato proprio dalle barriere culturali (dichiarato da oltre il 70% degli intervistati). Serviranno manager capaci di sfruttare le opportunità offerte dal cambiamento così come di gestire i rischi prodotti dal cambiamento. Quindi, la formazione giocherà un ruolo chiave, soprattutto quella manageriale: all'interno delle imprese che

Percentuale di imprese che investiranno nel green nel triennio 2022-24 per cambiare il modello di business a seconda della tipologia di formazione svolta (% sul totale delle imprese che investiranno nel green)

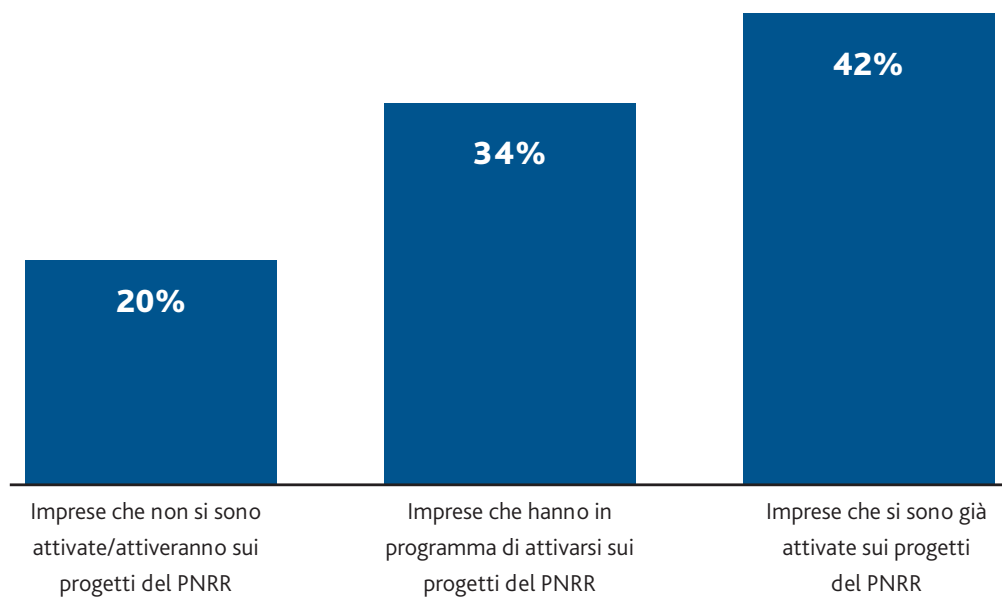


Fonte: Indagine Centro Studi Tagliacarne-Unioncamere, 2022.

investiranno nel green, quelle che cambieranno il modello di business sono il 53% tra le imprese che non investono nella formazione, diventano il 71% tra quelle che investono nella formazione ma solo di tipo operativa (rivolta solo ai dipendenti), e sale all'82% tra quelle che investono anche nella formazione manageriale. Questo significa che il PNRR non dovrà essere uno strumento di "incentivazione" ma di "rivoluzione" all'interno dell'azienda, dal modo di utilizzare e usare le materie prime a quello di vendere, passando per il modo di produrre e offrire servizi, grazie all'innesto di nuove competenze e capacità manageriali. I primi dati ci dicono che esiste un "effetto PNRR" sulla transizione green delle imprese: ben 42 imprese su 100 tra quelle che si sono già attivate sui progetti del PNRR inizieranno ad investire nella sostenibilità ambientale nel trien-

nio 2022-24, mentre solo 20 su 100 tra quelle che dichiarano di non attivarsi sui progetti del PNRR. Questo è l'effetto "quantità", ma servirà anche l'effetto "qualità". In questo le istituzioni territoriali possono fornire un importante contributo nell'avvicinare le imprese, soprattutto le PMI, al PNRR rimuovendo nel contempo tutte quelle barriere all'eco-innovazione attraverso la messa a sistema di risorse, garanzie, best practice, competenze center, attività di informazione e formazione. Tutto ciò seguendo un approccio di tipo olistico che consenta l'allineamento degli interessi di tutti gli stakeholders del territorio (imprese, azionisti, clienti, mondo associativo, terzo settore, sistema bancario, sistema scolastico e universitario) sulla frontiera della sostenibilità ambientale.

Percentuale di imprese che prevedono di iniziare ad investire nel green nel 2022-24 secondo il loro stato di attivazione rispetto ai progetti del PNRR di supporto alle imprese



Fonte: Centro Studi Tagliacarne-Unioncamere, Resilienza e Reattività, 30 infografiche sulle imprese italiane tra shock pandemico e shock energetico, 2022.

Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile

Rispondere con un servizio adeguato per superare scarsità e spreco delle risorse

di Giovanni Ferri* e Giuseppe Morgante**

Le infrastrutture e i servizi di trasporto sono elementi essenziali della politica di sviluppo economico e in generale nella strategia nazionale, regionale e locale. Essi possono rappresentare, infatti, un importante vantaggio concorrenziale per la promozione di un'area, incrementandone la capacità di competizione a livello europeo e mondiale.

Le Infrastrutture, nella teoria economica dei trasporti, rappresentano la condizione necessaria per rispondere alla domanda di mobilità. Sono investimenti considerati "pre-condizione" per l'offerta di trasporto e presentano alcune caratteristiche specifiche: bene capitale (non esiste il problema della proprietà); bene a fertilità ripetuta: può essere utilizzato da più fornitori e fruitori del servizio; necessità di manutenzione e di politiche di ripristino per evitarne l'obsolescenza (anche indipendente dal servizio).

L'infrastruttura "necessaria" viene calibrata sulla quantità di servizio adeguato a soddisfare la domanda per interiorizzare la scarsità delle risorse nonché per evitare sprechi (in Italia la dotazione infrastrutturale, nonostante sia datata, pare in molti casi sufficiente a rispondere alla domanda di mobilità).

La sincronizzazione tra domanda e offerta infatti è spesso vincolata alla realizzazione delle infrastrutture che di solito richiedono diversi anni. In certi casi le infrastrutture sono proattive e hanno l'obiettivo di stimolare la domanda (l'offerta produce domanda) altre volte, invece, l'infrastruttura è realizzata per alleviare una situazione di eccesso di domanda e quindi ridurre la congestione.

Dal lato della teoria generale, fra gli effetti

derivanti dall'implementazione delle infrastrutture e dei servizi, è necessario richiamare, data anche la natura reticolare dei trasporti unita ai fallimenti del mercato, le esternalità che possono essere negative oppure positive. Si hanno economie esterne positive quando un terzo soggetto ottiene benefici dall'attività economica di uno o più soggetti senza dover pagarne i costi. Si hanno invece esternalità negative quando si subiscono dei costi senza che nessun soggetto economico fornisca un indennizzo. Alla base delle esternalità esistono delle ricadute involontarie che producono due effetti principali: effetto *spillover* (detto anche di ridondanza) quando esiste una diffusione delle ricadute all'interno del territorio; effetto *leakage*: quanto esiste dispersione degli effetti positivi all'esterno del territorio. Come è facile intuire gli effetti di leakage di una regione possono diventare spillover se si considera un territorio più ampio (e viceversa). In presenza di esternalità e di fallimenti del mercato il raggiungimento dell'ottimo sociale spesso richiede l'intervento da parte dello Stato in forma di regolamentazione o tassazione.

Nell'analisi delle infrastrutture è opportuno osservare, nel breve termine, gli *effetti di cantiere* che sono legati alla costruzione dell'infrastruttura e possono essere scomposti in: effetti diretti, effetti indiretti ed effetti indotti. Nel lungo termine invece si valutano i cosiddetti *effetti a regime* che sono legati al servizio di collegamento e di accessibilità di un'infrastruttura.

Questi aspetti, caratterizzanti un'idea di crescita e di sviluppo, sono certamente rintracciabili fra le ispirazioni e gli *outcomes* attesi del PNRR, articolato per Missioni e Componenti.

La Missione che riguarda le "Infrastrutture

* Professore ordinario di Economia Politica nella LUMSA

** Presidenza Consiglio dei Ministri

per una mobilità sostenibile" è la terza, con uno stanziamento totale di 31,46 miliardi di euro (di cui 25,4 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 6,06 miliardi dal Fondo complementare), pari al 14% ca. delle risorse totali del Piano, suddivisa in due componenti:

- 1) Investimenti sulla rete ferroviaria e sulla sicurezza stradale, con uno stanziamento totale di 27,97 miliardi di euro, la *Componente ha l'obiettivo di intervenire sulle reti ad alta velocità e alta capacità nonché sui nodi ferroviari nazionali e regionali, riducendo il divario tra le diverse Regioni italiane in termini di infrastrutture ferroviarie esistenti e incidendo positivamente sulla qualità dei servizi e sui tempi di percorrenza in un'ottica green e digitale.*

La Componente si articola, a sua volta in 2 aree d'intervento:

- a) Investimenti sulla rete ferroviaria (comprensiva di investimenti e riforme) finalizzati allo *sviluppo di una rete di infrastrutture di trasporto moderna, digitale, sostenibile e interconnessa, che possa aumentare l'elettrificazione dei trasporti e la digitalizzazione, e migliorare la competitività complessiva del Paese, in particolare al Sud;*
 - b) Sicurezza stradale 4.0.
- 2) Intermodalità e logistica integrata, con uno stanziamento totale di 4,49 miliardi di euro, la Componente mira al *miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti, nell'ottica di una maggiore sostenibilità ambientale della mobilità via mare dei passeggeri e delle merci.* Sono inoltre previsti investimenti nella digitalizzazione degli aeroporti e della filiera logistica, questi ultimi accompagnati da riforme volte a *rafforzare la pianificazione strategica, a realizzare lo sportello unico dei controlli, ad implementare una piattaforma digitale interoperabile e a effettuare una revisione della normativa in materia di concessioni portuali.*

Nella Missione, gran parte delle risorse, come sopra-rappresentato nel dettaglio delle singole componenti, è destinata all'ammodernamento e al potenziamento della rete ferroviaria: il Piano prevede il completamento dei principali assi ferroviari ad alta velocità ed alta capacità,

l'integrazione fra questi e la rete ferroviaria regionale e alla messa in sicurezza dell'intera rete ferroviaria.

L'obiettivo principale è potenziare il trasporto su ferro di passeggeri e merci, aumentando la capacità e la connettività della ferrovia e migliorando la qualità del servizio lungo i principali collegamenti nazionali e regionali, anche attraverso il rafforzamento dei collegamenti transfrontalieri.

Sono previsti altresì interventi per la digitalizzazione dei sistemi logistici, inclusi quelli aeroportuali, che grazie all'utilizzo delle soluzioni tecnologiche innovative volte a efficientare il sistema e ridurre l'impatto ambientale avranno un rilevante ruolo nel rilancio di questi settori.

In stretta connessione con l'impianto strategico di questa Missione, verranno inoltre realizzati investimenti per la sicurezza stradale, al fine di migliorare la sicurezza e la resilienza climatica/sismica di ponti e viadotti, utilizzando le soluzioni fornite dall'innovazione tecnologica e in un'ottica di adattamento ai cambiamenti climatici; saranno finanziati interventi per lo sviluppo del sistema portuale per il miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti italiani, con una particolare attenzione alla riduzione delle emissioni inquinanti.

Come riportato nella *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* della Corte dei Conti del Marzo 2022, si richiama che la Missione 3, relativa alle infrastrutture per la mobilità, in particolare ferroviaria, è quella che attinge in maggior misura ad altre fonti, soprattutto statali e UE, con una percentuale di copertura dal PNRR del 56,3 per cento.

Nella medesima Relazione, emerge altresì che lo sviluppo finanziario dei progetti e le relative tempistiche, anche legate ai vincoli connessi all'avanzamento fisico degli investimenti, è molto diversificato: nella missione 3, in cui ricadono molti dei progetti che riguardano le grandi infrastrutture materiali (ferrovie, ecc.), si rileva un deciso "salto" nella seconda metà del sessennio, rispetto al primo, probabilmente a riflesso delle maggiori esigenze (e dei maggiori

vincoli) di progettazione e gestazione degli interventi.

Vi si legge altresì che, le riforme e gli investimenti oggetto di programmazione dovranno raggiungere 527 obiettivi, ripartiti tra 213 milestone (o "traguardi") e 314 "target" (o "obiettivi") e quelli legati alla Missione 3 sono il 6,1 per cento del totale.

Dalla corposa Relazione sopracitata, si evincono infine, per la Missione 3, con riferimento agli indicatori, un ruolo maggiore per le società pubbliche rispetto al ministero e un'incidenza contenuta, rispetto alle altre missioni, dei bandi/avvisi: (...) *Per quanto concerne gli indicatori, nell'ambito dei nazionali, la percentuale di competenza dei ministeri sulla totalità degli impegni diminuisce e si registra un aumento per le Ferrovie dello Stato, per le società pubbliche e le agenzie nazionali. Per quanto riguarda invece quelli territoriali, per i Comuni e le Università si registra un maggiore impegno sul totale. In ambito nazionale, il ruolo centrale è quello svolto dai ministeri per i quali l'impegno si sviluppa lungo tutto l'arco della programmazione e su tutte le missioni, tranne che per la missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" dove il ruolo del ministero lascia spazio alle società pubbliche per gli aspetti operativi.*

(...) *più consistente l'incidenza dei bandi/avvisi rientranti nelle missioni 4 e 5, se misurata in termini di importi economici; essa è pari, rispettivamente, al 26,7 e al 20,4 per cento. Nel primo caso le risorse dei bandi si distribuiscono tra la componente 1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università" (11,5 per cento) e 2 "Dalla ricerca all'impresa" (15 per cento); nel secondo caso, invece, le disponibilità dei bandi sono sostanzialmente ricondu-*

cibili alla componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" (18,6 per cento). Resta invece contenuto il peso dei bandi/avvisi riferibili alla missione 3, sia in termini numerici (3,4 per cento), sia in termini economici (8,4 per cento).

Per lo sviluppo e l'innovazione della mobilità, è opportuno richiamare il progetto "Mobility as a Service for Italy" a cui il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dedica una parte degli investimenti (per un totale di 40 milioni di euro più 16,9 milioni aggiuntivi stanziati dal Fondo Complementare) e per il quale il Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD) è soggetto attuatore, con il supporto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS). Il progetto "Mobility as a Service for Italy" prevede che lo Stato si comporti contestualmente da soggetto regolatore e da soggetto abilitatore, attraverso la messa in campo di una piattaforma aperta, capace di abilitare lo sviluppo efficace del MaaS. Per rispondere a questa necessità, in linea con il Regolamento Europeo 1926/2017, il settore pubblico finanzia la creazione di una piattaforma aperta che prenderà il nome di *Data Sharing and Service Repository Facilities* - DS&SRF.

Come affermato dall'ex Ministro Giovannini in un'intervista a *Il Sole 24 ore*, del 17 marzo 2021: "L'Italia ha sulle infrastrutture ritardi molto forti (...), questo ha a che fare con la scarsa capacità del nostro Paese di programmare a medio e lungo termine, di pensare il proprio futuro. Il PNRR è una grande occasione, ma penso che servirebbe anche un Istituto sul futuro e sulla programmazione strategica. L'Italia, come già fatto da altri Paesi, dovrebbe dotarsi di uno strumento per pensare a medio e lungo termine".

Missione 4 – Istruzione e ricerca: analisi degli interventi e dello stato dell'arte

Necessari investimenti strutturali per valorizzare il capitale umano

di Salvatore Milazzo*

30,88 miliardi di euro. Questo è l'investimento complessivo del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano per la Missione 4 "Istruzione e ricerca", cui vanno aggiunti circa 2,93 miliardi di euro provenienti dal programma "React EU" e dal Fondo complementare voluto dal Governo italiano.

Cifre importanti, che testimoniano l'attenzione nei confronti del settore della conoscenza e che coinvolgono una serie composta di investimenti e riforme.

Entrando nel dettaglio, la Missione è articolata in due componenti, ognuna con un finanziamento specifico: la prima dedicata al potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università, con una provvista finanziaria di 19,44 miliardi di euro; la seconda denominata "Dalla ricerca all'impresa", cui sono destinati 11,44 miliardi di euro.

La prima Componente prevede un ampio spettro di investimenti strutturali e di valorizzazione del capitale umano che abbracciano l'intera filiera dell'istruzione, con l'obiettivo di colmare o ridurre in misura significativa le carenze sistemiche che caratterizzano i gradi di istruzione. Si articola in dieci riforme e tredici investimenti.

Sono oggetto degli interventi previsti il miglioramento e l'ampliamento dei servizi di istruzione, a partire dal rafforzamento dell'offerta di asili nido, scuole materne e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (con la istituzione di 152.000 posti per i bambini fino a 3 anni e 76.000 per i bambini tra i 3 e i 6 anni), il potenziamento e l'ammodernamento delle infrastrutture scolastiche, ad esempio con il cablaggio interno di circa

40.000 edifici scolastici e la creazione di aule didattiche di nuova concezione.

Il Piano investe altresì nel risanamento strutturale degli edifici scolastici, con l'obiettivo di ristrutturare una superficie complessiva di 2.400.000 metri quadri, e nei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti, rafforzando l'istruzione nelle discipline STEM, rivedendo gli ordinamenti degli istituti tecnici e professionali, riformando gli istituti tecnici superiori (ITS), per i quali è previsto un investimento complessivo di 1,5 miliardi. Senza dimenticare il poderoso intervento (1,5 miliardi) finalizzato al contrasto al fenomeno della dispersione scolastica.

La seconda componente, in maniera complementare alla prima, punta a sostenere gli investimenti in ricerca e sviluppo, rafforzando le competenze trasversali e promuovendo l'innovazione e la diffusione delle tecnologie. Si articola in undici investimenti, organizzati in tre linee di intervento che coprono l'intera filiera del processo di ricerca e innovazione, dalla ricerca di base al trasferimento tecnologico, con misure che si differenziano sia per il grado di eterogeneità dei network tra università, centri/enti di ricerca e imprese, sia per il grado di maturità tecnologica. Si prevedono riforme dell'orientamento, specialmente nella transizione tra scuola e università, delle classi di laurea, delle lauree abilitanti, dei programmi di dottorato, ad esempio con l'aggiornamento della disciplina dei dottorati e un loro aumento di circa 3.000 unità. Senza dimenticare l'aumento del numero dei beneficiari delle borse di studio e degli alloggi per gli studenti.

Un aspetto peculiare riguarda la ricerca: sono

* Docente invitato di Diritto di Legislazione Scolastica Comparata, Pontificia Università Lateranense

previsti finanziamenti specifici legati ai progetti presentati dai giovani ricercatori (almeno 300 nuove borse di ricerca), ai partenariati internazionali per la ricerca e l'innovazione (almeno 205 progetti), alle infrastrutture di ricerca, ai dottorati innovativi (almeno 15.000 borse) nel solco degli obiettivi indicati dalla UE.

Per ciò che concerne le infrastrutture di ricerca, peraltro, l'obiettivo è quello di collegare il settore industriale con quello accademico, tramite la creazione o il rafforzamento, su base competitiva, di infrastrutture di ricerca di rilevanza pan-europea e infrastrutture di innovazione dedicate, promuovendo la combinazione di investimenti pubblici e privati.

In particolare, la misura finanziaria fino a 30 progetti infrastrutturali (esistenti o di nuovo finanziamento) con un *research manager* per ogni infrastruttura.

Fin qui, la puntuale ricognizione delle misure previste per la Missione 4. Rispetto al percorso compiuto, che ha portato al raggiungimento degli obiettivi fissati fino al primo semestre 2022, alcune considerazioni possono essere già svolte, con riguardo alle riforme e agli investimenti.

Per quanto concerne la prima componente, l'approvazione delle riforme del reclutamento degli insegnanti, degli ITS, l'assegnazione del-

le risorse per il digitale alle scuole, per l'edilizia agli enti locali, sta scontando – alla prova dei fatti – una serie di riflessioni negative. In particolare, ad esempio, non aver legato alcun investimento alla rivisitazione del sistema delle scuole tecniche e professionali, per coordinarle ai programmi di Industria 4.0 rischia di tradursi, nella pratica, in mero *maquillage* ordinamentale. Né è chiaro se gli enti locali riusciranno a rispettare i parametri temporali individuati per la progettazione, l'aggiudicazione e la realizzazione delle opere pubbliche per l'assegnazione delle cui risorse necessarie si sono candidati.

Ancora, in assenza di un coordinamento attivo tra i soggetti attuatori principali della Missione, ossia il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università, il pericolo di trovarsi di fronte ad approcci sull'orientamento tra scuola e università, tra scuola e lavoro, completamente differenti è quasi scontato.

Manca ancora un tratto di strada, con un tempo sufficiente per analizzare e monitorare ogni passaggio, recuperando una visione di insieme e un carattere fondante dell'intero PNRR: investire sulla conoscenza significa non considerare scuole e università come meri facilitatori di spesa pubblica, ma come perno fondamentale per il potenziamento di competenze utili al progresso del Paese.

Missione 5 – Inclusione e Coesione

Puntare sul progresso e la ripresa della Comunità Nazionale

di Gianmario Lanfranchini e Giulia Gioeli*

Progettare inclusione e coesione con “disciplina e onore”

di Gianmario Lanfranchini

Il **PNRR** - acronimo per Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - è il documento che l'Italia ha predisposto per l'UE al fine di illustrare l'investimento dei fondi europei del programma **Next Generation EU**: il tema è dunque come spendere le risorse in un piano di sviluppo del Paese dopo le crisi del 2020. Condividiamo la riflessione che senza l'attenzione all'inclusione sociale e a una maggiore coesione territoriale non vi possono essere progresso e ripresa della comunità nazionale.

Scelta strategica di inclusione sociale e coesione territoriale

Le politiche di inclusione sociale e coesione territoriale sono centrali per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale. Tra i diversi ambiti di azione, la Missione 5, sia in modo trasversale sia in modo specifico, ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi del PNRR: il sostegno all'empowerment femminile, il contrasto alle discriminazioni di genere, l'incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno e di tutte le aree interne.

L'ambito di azione, con appropriate riforme amministrative che comprendano il superamento e l'abrogazione di un complesso sistema giuridico-

normativo, la programmazione e gestione degli investimenti economici, l'attivazione della concertazione ai tavoli di progettazione degli Enti pubblici, del Terzo Settore, dell'impresa e del privato, esprimono con l'attenzione alle fasce più deboli della popolazione e al sostegno delle categorie più esposte alla ricaduta economico-sociale delle crisi del 2020 vere azioni di “resilienza sociale” per affrontare e superare le criticità e trasformare in opportunità in nuovi modelli sostenibili.

Il PNRR non è un semplice sostegno straordinario alle politiche sociali; quando si parla nei documenti di INCLUSIONE SOCIALE, con progetti di sostegno e inclusione delle persone vulnerabili e delle fasce emarginate nei processi culturali-economici-sociali e di COESIONE TERRITORIALE con progetti di miglioramento dei servizi e costituzione di reti sociali sul territorio, si definisce l'impegno e l'obiettivo di comprendere lo sviluppo economico con il progresso della società italiana in questa fase del XXI secolo nella sua globalità e su tutto il territorio¹. L'inclusività sociale riveste un interesse sempre maggiore per l'Italia nel contesto dei processi della globalizzazione e dell'aumento della mobilità delle persone, dai fenomeni dell'immigrazione e della emigrazione, della relazione dell'economia nazionale con i sistemi economico-finanziari mondiali, con l'influsso della “cultura digitale” sui costumi e la società.

Gli Obiettivi 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 16 – con i relativi target e strumenti di attuazione - sono tra quelli indicati **dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile**² che la Missione 5 tiene in considerazione per lo sviluppo sostenibile in campo economico, sociale e ambientale con l'obiettivo di con-

1 Fratini T. – Rizzardi M. - Tognazzi B., *L'inclusione e disagio sociale*, Roma: Anicia 2022, pagg.9-13; 96-100.

2 Facciamo riferimento per l'inclusione e la coesione sia al **PNRR** sia all'**Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile** dell'O.N.U.

* Questo testo si compone di due contributi indipendenti: la prima parte è stata curata da Gianmario Lanfranchini, Responsabile Inclusione Sociale Diocesi di Novara; la seconda parte, descrittiva delle misure, da Giulia Gioeli, Dottranda di Ricerca della LUMSA

trastare la povertà, lottare contro l'ineguaglianza, promuovere società coese.

Lavorare per un nuovo futuro per tutti e per ciascuno significa integrare in un modello di sviluppo la dignità della persona con il sostegno di politiche attive e possibili del lavoro, della casa, dei servizi su tutto il territorio nazionale, senza spreco di denaro, con efficienza ed efficacia in modelli trasparenti e funzionali agli obiettivi progettati e realizzati nei diversi livelli e dai diversi attori previsti dalla pianificazione dei fondi europei.

Le crisi: da situazione critica a opportunità

La crisi in campo economico, sociale e politico determina una serie di "mutamenti" nella vita di un individuo di una comunità, al contempo indica le scelte e il giudizio sui processi in atto a cui una persona e una comunità di persone sono chiamati per superare le situazioni storiche in corso. Nel 2020 l'Italia è stata colpita da tre crisi: la crisi sanitaria legata alla pandemia del Covid 19; la crisi economica conseguente al lockdown; la crisi finanziaria che ha svelato le debolezze del "sistema Italia" e obbligandoci a fare i conti nel presente con il nostro futuro.³

Prendendo atto della situazione pre-Covid19 del Paese, occorre definire e attuare un principio di uguaglianza delle possibilità per rifondare la nostra società, prendendo atto che la pandemia ha messo in luce la fragilità strutturale del Paese e che le dinamiche politiche-sociali-economiche del PNRR devono segnare il passo verso il progresso del Paese.

Occorre contestualizzare⁴ nel suo contesto globale e storico il processo avviato dal PNRR in Europa e in Italia a seguito del lockdown del 2020. L'acce-

lerazione della mobilità mondiale che la pandemia ha solo temporaneamente bloccato è causata da processi in corso che sono: squilibri demografici, dislocazione economica, sconvolgimenti tecnologici-informatici, diffusione della cultura digitale, la crisi internazionale e politica con le ricadute economiche, in particolare il conflitto russo-ucraino, il cambiamento climatico e il conseguente impatto ambientale nei diversi ambiti e territori. Tali processi hanno significative ricadute a livello globale e locale sia in ambito economico sia sociale.

Nelle coordinate della progettazione di una "politica di resilienza e ripresa" si chiede di affrontare le tematiche amministrative e finanziarie dell'inclusione sociale e della coesione territoriale, tenendo conto oltre che delle particolarità territoriali, anche del quadro internazionale.

Possiamo - con la **Missione 5** - attuare un modello di giustizia che tenga conto dell'uguaglianza giuridica, delle pari opportunità, dei risultati conseguibili da tutti⁵. Il PNRR deve, e può essere, nell'attuazione delle sue diverse missioni l'occasione per il "Paese Italia" di una nuova stagione in cui diritti e doveri sono assunti e si applicano in un agenda politica e amministrativa che ha come obiettivi: le strategie innovative per l'istruzione⁶, le politiche e i programmi per le disabilità, la sostenibilità ambientale come attenzione alle nuove generazioni, la sostenibilità finanziaria e la gestione dei conti pubblici, l'uguaglianza di possibilità di genere, le pari opportunità tra i cittadini delle diverse regioni italiane e delle zone differenti di residenza (aree urbane e aree interne e montane), contrasto ai gruppi di potere, alla corruzione, alla burocrazia. Progettare significa, in latino, "gettare oltre" ...ovvero superare le crisi emerse nel corso del 2020 e far avanzare il Paese, superando la debolezza derivante dalla dispersione delle risorse, delle persone e del territorio.

3 Crescente G., *Storia mondiale del lockdown*, Bari-Roma: Laterza 2022, pagg. 3-10, 169.

4 Parag Khanna, *Il movimento del mondo. Le forze che ci stanno sradicando e plasmeranno il destino dell'umanità*, Roma: Fazi 2021, (tr. da ed. inglese: *Move. The Forces That are uprooting us and will shape humanity's destiny*, 2021), pagg. 211-217, passim.

5 Cottarelli C., *All'Inferno e ritorno. Per la nostra rinascita sociale ed economica*, Milano: Feltrinelli, 2021, pagg. 19 ss; 83-121, passim.

6 Domenici G. (a cura di), *Successo formativo, inclusione e coesione sociale: strategie innovative*, voll. I - II, Roma: Armando 2017, vol. I, pagg. 109-111 e vol. II, pagg. 14-47, passim.

Resilienza e ripresa richiedono “disciplina ed onore”

Il progettare la ripresa economica di un Paese nel mezzo di una crisi richiede a tutti la consapevolezza delle proprie responsabilità. Come cittadini possiamo fare nostre le parole dell'articolo 54 della Costituzione della Repubblica Italiana: *“I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore...”*. La presa in carico del bene comune richiede il superamento dell'atteggiamento della delega e la presa in carico da parte di tutti del “bene comune” con le stesse virtù descritte dalla Costituzione e cioè con “disciplina e onore”. Vi è una dimensione etica e non solo giuridica, economica, filantropica nelle relazioni tra il pubblico e l'amministrazione dei beni pubblici e privati con valenza sociale. Leggo: *L'impegno verso gli altri cresce quando gli altri sono “tutti e quando le risorse che si amministrano sono “quelle di tutti”*⁷. Vi è una dimensione particolare nell'amministrazione del potere e del denaro che la stessa legge norma per garantire e difendere il bene pubblico dalla corruzione e dallo spreco. In altre parole, l'etica pubblica richiama alla corresponsabilità non solo i funzionari ma anche i cittadini alla gestione del difficile rapporto tra chi amministra il potere e la spesa delle risorse economiche ai fini di garantire la ricaduta positiva per il progresso e lo sviluppo della comunità umana che abita il territorio. Il PNRR pone una questione anche di responsabilità e di sentire morale, la sfida è se “abitare” il Paese può generare futuro e “vita buona” facendo crescere senso civico e una realtà comunitaria viva.

Il progetto prevede un'azione forte e aperta: 1. forte nel senso che sa affrontare e far superare la crisi (resilienza); 2. aperta, cioè capace di aprire il presente al futuro di una comunità che è insieme di relazioni tra persone ed enti che dona vita e non fa morire le cose trascinando le persone in processi degenerativi (rinascita).

“Non ci sono due crisi separate, una ambientale

*e un'altra sociale, bensì una sola e complessa crisi socio-economico e antropologico-ambientale. Le direttrici per la soluzione richiedono un approccio integrale per combattere la povertà, per restituire la dignità agli esclusi e nello stesso tempo per prendersi cura della natura”*⁸. Ecco allora che: *Ogni intervento nel paesaggio urbano o rurale dovrebbe considerare come i diversi elementi del luogo formino un tutto che è percepito dagli abitanti come un quadro coerente con la sua ricchezza di significati. In tal modo gli altri cessano di essere estranei e li si può percepire come parte di un “noi” che costruiamo insieme*⁹, anche con i processi gestionali dell'economia, della finanza, della vita dello Stato nei diversi livelli con gli Enti intermedi e le Istituzioni naturali della società.

La struttura politica e istituzionale non esiste solo per evitare le cattive pratiche, bensì per incoraggiare le buone prassi¹⁰, per stimolare la creatività che cerca nuove strade, per facilitare iniziative personali e comunitarie: *“I limiti che deve imporre una società sana, matura e sovrana sono attinenti a previsione e precauzione, regolamenti adeguati, vigilanza sull'applicazione delle norme, contrasto della corruzione, azioni di controllo operativo sull'emergere di effetti non desiderati dei processi produttivi, e intervento opportuno di fronte a rischi indeterminati o potenziali”*¹¹. Anche per il PNRR in Italia possiamo fare nostre queste parole: *“Siamo sempre più fecondi quando ci preoccupiamo di generare processi, piuttosto che di dominare spazi di potere. La grandezza politica si mostra quando, in momenti difficili, si opera sulla base di grandi principi e pensando al bene comune a lungo termine. Il potere politico fa molta fatica ad accogliere questo dovere in un progetto di Nazione”*¹².

Stato e società uniti per il “bene comune”

In seno alla società fioriscono una innumerevole varietà di associazioni che intervengono a favore del bene comune. Occorre recuperare, ai fini dell'at-

7 Grandi G., *Scusi per la pianta. Nove lezioni di etica pubblica*, Milano: DEA Planeta Libri – Utet, 2021, pag. 19.

8 Papa Francesco, *Lettera Enciclica sulla cura della casa comune, Laudato si*, Vaticano: LEV 2015, n.139, passim.

9 Papa Francesco, *Lettera Enciclica sulla cura della casa comune, Laudato si*, Vaticano: LEV 2015, n.151, passim.

10 Bruni L. – Pelligra V. (edd.), *Economia come impegno civile*, Roma: Città nuova 2002, pagg. 259 ss.

11 Papa Francesco, *Lettera Enciclica sulla cura della casa comune, Laudato si*, Vaticano: LEV 2015, n.177, passim.

12 Papa Francesco, *Lettera Enciclica sulla cura della casa comune, Laudato si*, Vaticano: LEV 2015, n.178, passim.

tuazione della missione 5 del PNRR, il valore dei corpi intermedi per controbilanciare i pilastri dello Stato e del mercato¹³; è giunto il tempo di ridare una forma comunitaria ai processi di rinnovamento, è necessaria l'unione delle diverse forze e competenze con la collaborazione dei corpi intermedi per raggiungere gli obiettivi di ripresa e di rilancio sociale e territoriale. Lo sviluppo della persona e la giustizia nella società di un territorio dipendono anche dai rapporti tra i corpi intermedi: i cittadini e lo Stato. Stiamo parlando delle formazioni sociali che determinano il principio della sussidiarietà da aggiungere a quello della solidarietà per promuovere la giustizia, la pace, il benessere e la libertà, l'uguaglianza a livello collettivo e personale. Non si tratta più di leggere il principio dell'individualismo e dello statalismo in modo dialettico, ma di comprendere l'efficacia dell'attuazione dei principi di solidarietà e sussidiarietà nella dimensione sociale della persona e della loro efficacia in campo associativo per il perseguimento degli obiettivi di inclusione e coesione dell'ambiente umano di un territorio.

Per corpi intermedi intendiamo l'operatività su un territorio tra lo Stato - nei diversi livelli degli Enti locali - e i cittadini, a livello individuale e a livello di associazionismo. Tale collaborazione è resa possibile dalla presenza, attività, collaborazione di diverse aggregazioni umane, costituite da persone, famiglie, associazioni, gruppi, enti, che danno il volto e nome alle dinamiche sociali. Fanno parte di questa realtà anche le istituzioni scolastiche e educative, le associazioni sportive, formative, aggregative, la Chiesa e gli enti di culto. Vi è una sussidiarietà verticale come collaborazione dello Stato verso gli enti intermedi, e una sussidiarietà orizzontale come collaborazione dei singoli e dei gruppi con le Istituzioni, non per surrogare ma per agire in modo complementare nello stesso spazio sociale. Ecco il tema del Terzo Settore che - nell'ordinamento della

riforma - sta procedendo come occasione di ripresa della socialità di un territorio¹⁴.

Il mondo del volontariato e del no-profit - durante la lunga crisi sanitaria determinata dal Covid-19 - ha continuato a garantire servizi e a organizzare le risorse del volontariato, sviluppando reti e relazioni chiave tra le persone, la società e la pubblica amministrazione. Le libertà personali e la solidità delle istituzioni crescono là dove la socialità dei corpi intermedi agisce secondo il principio di sussidiarietà e di solidarietà la cui promozione rientra nei compiti dello Stato e dell'Unione Europea per garantire il bene comune della società¹⁵.

Nuove prassi e atteggiamenti sociali

Come fare squadre coese per la gestione inclusiva dei progetti PNRR, per la crescita personale e dei gruppi? Il PNRR non potrà raggiungere gli obiettivi semplicemente "cambiando le cose", la ripresa è possibile se il singolo individuo si relaziona con altri trasformando le criticità in opportunità, la resilienza sarà affermata solo con il contributo di tutti e di ciascuno trasformando i propositi e gli atti amministrativi in una rete e sistema sociale. Come fare?

Seguiamo tre piste:

1. Gestione e risoluzione dei conflitti

Evitare e gestire i conflitti, affrontando la differenza di opinioni, gestendo i bisogni, risolvendo i punti critici e di opinioni o interessi differenti.

2. Negoziazione

L'atteggiamento vincente è la negoziazione tra i partecipanti del gruppo, invitando alla regola "io vinco, se tu vinci", rinunciando all'atteggiamento e alla logica "io vinco, se tu perdi".

13 Bernardi B, *Uomo cultura società*, Milano Franco Angeli 1993 (15 ed.), pagg. 343 ss.

14 Benedetto XVI, *Lettera Enciclica, Caritas in Veritate*, Vaticano: LEV 2009, n.7, 57 e 67; Brambilla F.G., *I corpi intermedi, figure del noi sociale. Per lo sviluppo della persona e la giustizia nella società.*, Milano: Vita e pensiero 2019, pagg. 13 e ss, passim; Papa Francesco, *Lettera Enciclica sulla cura della casa comune, Laudato si*, Vaticano: LEV 2015, n. 219, passim.

15 Quaglia G. - Rosboch M., *La forza della società. Comunità intermedie e organizzazione politica*, Torino: Aragno 2018, pag.25; www.bancaetica.it/studio-terzo-settore-dopo-la-pandemia, passim; Papa Francesco, *Esortazione apostolica sull'annuncio del Vangelo nel mondo attuale, Evangelii Gaudium*, Vaticano: LEV 2013, n. 240.

3. Intelligenza emotiva - emotional intelligence

La gestione delle emozioni non ha solo il fine di creare l'accordo tra le parti, ma evidenzia che le buone abilità sociali sono spesso associate con il successo in molti ambiti della vita. L'intelligenza emotiva porta dunque a comprendere e monitorare i propri sentimenti e quelli degli altri, a utilizzare tali informazioni per agire e adattarsi alle situazioni sociali gestendo le proprie emozioni.

La **Missione 5** propone un nuovo modo di agire nell'ambito politico e sociale, nell'affrontare le povertà come prodotto umano¹⁶: si costruisce la coesione sociale non solo con specifiche competenze e conoscenze, ma anche lavorando in gruppo con un "modus operandi" inclusivo (rispetto di tutti) e coeso (rispetto delle parti); il lavoro di un gruppo che gestisce in modo trasparente le procedure decisionali e gestionali è di stimolo non solo per processi sociali rispettosi dei termini di legalità e di efficienza, ma anche di cittadinanza e socialità di persone, gruppi, territori. Occorre rendere partecipi dei processi anche le persone che sono interessate nelle progettazioni perché da semplici destinatari siano resi protagonisti nei processi avviati con i fondi del *Recovery Plan*.

Il «sistema» di progettazione, attuazione, verifica del PNRR

L'intero "sistema" di verifica del PNRR¹⁷ si articola attraverso: sistemi di controllo dei fondi strutturali europei, prevenzione, individuazione

e contrasto di gravi irregolarità, quali frodi, casi di corruzione, conflitti di interessi, potenziali casi di doppio finanziamento. Le attività di controllo sono di competenza del coordinamento centrale del PNRR attraverso il Ministero dell'Economia e dello Sviluppo Economico e i vari livelli della PA, prendendo coscienza che ai tradizionali strumenti di programmazione tradizionale occorre dare spazio e attuazione ai progetti del PNRR a partire dal *Documento Unico di Programmazione - DUP 2022-2024*¹⁸.

Il PNRR rimarrà un atto amministrativo o una serie di provvedimenti politici che non avvieranno dinamiche e processi culturali, sociali, economici per la ripresa e lo sviluppo fino a quando non coinvolgerà tutti in un rinnovamento personale a livello culturale con la cura della "vita interiore e morale", adottando con buon senso e pragmatismo "politiche nuove" con scelte e orientamenti politici, nuova prassi nella Pubblica Amministrazione (PA), *lavoro di rete* degli Enti del "Terzo Settore" e dell'associazionismo e dei corpi intermedi in generale, assumendo con un rinnovato senso civico forme di responsabilità per il "bene comune".

Occorrono competenze e relazioni per vivere una "vita buona" con la quale affrontare le epoche di crisi, così si possono generare nuove e più feconde prospettive. Scriveva un monaco nel Medio Evo: "...è proprio dei veri amici conoscere gli affari l'uno dell'altro e prestarsi vicendevolmente aiuto, secondo che richiedono le circostanze e per quanto può essere più opportuno"¹⁹.

16 Felice F. – Taiani G. (edd.), *"Poveri e ricchi". La sfida: istituzionalizzare l'inclusione sociale*, Roma: Lateran University Press-Fondazione Roma 2022, pagg.134-141.

17 Per il tema della verifica delle procedure e il rispetto delle normative si veda: Legge n.190, del 6 novembre 2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, (G.U. n. 265 del 13 novembre 2012), s.m.i. ed in particolare i recenti provvedimenti amministrativi e giuridici adottati per l'attuazione dei progetti previsti dal PNRR. I provvedimenti mettono a tema non solo gli aspetti di legalità e trasparenza fiscale, ma anche lo stretto rapporto tra investimenti pubblici e sviluppo per la crescita economica e sociale del territorio determinata dal retto uso delle risorse e dalla cura della PA incominciando dalla cura del "buon padre di famiglia" (cfr.CC).

18 Manca M.C. – Ricciardi R., *PNRR. Guida all'applicazione del Recovery Plan negli Enti della P.A.*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli 2022, II edizione, pag. 9-10.

19 AELREDO DI RIEVAULX, *L'amicizia*, Parma: Tipografia Benedettina s.d., capitolo XXVI, pag. 66)

Descrizione della Missione 5

Di Giulia Gioeli

La Missione 5 del PNRR comprende numerosi obiettivi di carattere eterogeneo. Sono due le parole chiave su cui si focalizza la missione: inclusione e coesione. Per inclusione si intende il riconoscimento dell'uguaglianza delle opportunità come presupposto per una piena partecipazione alla vita economica, sociale e politica di persone e gruppi vulnerabili e a rischio di marginalizzazione. Promuovendo lo sviluppo, la coesione e la solidarietà per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire così l'effettivo esercizio dei diritti della persona, per ridurre le disuguaglianze e promuovere un modello di società più equo, pluralista e partecipato. L'espressione coesione, in termini sociologici, può essere definita come la necessità di conservare un certo grado di equilibrio, integrazione e solidarietà fra gli individui per far fronte all'indebolimento delle strutture sociali tradizionali. Mirando, usando le parole del sociologo Talcott Parsons (1962), ad un livello di stabilità e ordine grazie ad un insieme di valori e norme condivise e necessarie al mantenimento e allo sviluppo del sistema sociale.

La Missione mira, con uno stanziamento totale di 29,83 miliardi di euro, a migliorare e consolidare le "infrastrutture sociali", cioè i servizi per gli anziani e i portatori di disabilità, a formare e riqualificare i lavoratori verso la transizione ecologica, economica e digitale, con particolare attenzione al divario di genere e ad incrementare le prospettive occupazionali dei giovani. Sono inoltre previsti interventi sulle politiche attive e sul riequilibrio territoriale, potenziando le infrastrutture delle regioni meridionali e insulari. Protagonisti per la definizione ed esecuzione di questi progetti sono i Comuni e le aree metropolitane.

La Missione 5 si suddivide in tre componenti.

M5C1 Politiche per il lavoro

La prima Componente mira a trasformare il mercato del lavoro, favorendo le transizioni occupazionali e aumentando il livello di tutele. Con uno stanziamento di 12,63 miliardi di euro, sono previsti investimenti per porre rimedio agli scarsi investimenti nelle competenze

e al conseguente rallentamento della transizione verso un'economia basata sulla conoscenza.

Gli obiettivi strategici di questa componente sono di aumentare il tasso di occupazione dotando le persone di formazione adeguata, aiutando i disoccupati e i lavoratori di aziende impegnate in piani di ristrutturazione, per adeguarsi alle nuove tecnologie; di lavorare a programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani, istituendo un "Servizio civile universale" (SCU) per i giovani tra i 18 e i 28 anni per accrescere le conoscenze e competenze professionali; di ridurre i divari di genere nel mondo del lavoro, favorendo la creazione di imprese femminili, grazie a finanziamenti con un Fondo per l'imprenditoria femminile e introducendo un sistema nazionale di "certificazione di parità di genere" per incentivare le imprese.

La Componente si articola in 2 aree d'intervento:

M5C1.1 Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione

M5C1.1 Investimenti

- *Potenziamento dei Centri per l'Impiego;*
- *Creazione di imprese femminili;*
- *Sistema di certificazione della parità di genere;*
- *Sistema duale.*

M5C1.1 Riforme

- *Politiche attive del lavoro e formazione;*
- *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso.*

M5 C1.2 Servizio civile universale

M5C1.2 Investimenti

- *Servizio Civile Universale*

M5C2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

La seconda Componente si sofferma sulla dimensione "sociale", dalle politiche sanitarie alla multiculturalità. Con uno stanziamento di 12,79 miliardi di euro, gli interventi previsti interessano le persone più fragili, nella loro dimensione individuale, familiare e sociale. Il fine è quello di prevenire l'esclusione sociale

intervenendo sui principali fattori di rischio individuale e collettivo, in coerenza con la prima componente; di aiutare le famiglie e i bambini in condizioni di vulnerabilità economica e sociale; di aumentare i servizi di assistenza domiciliare alle persone con disabilità e prevenire l'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti. Parte dei fondi servirà inoltre per progetti di rigenerazione urbana, con lo scopo di rivitalizzare ampie aree urbane degradate e ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale. Si tratta di progetti gestiti dai Comuni con più di 15.000 abitanti riguardanti principalmente la manutenzione e il riutilizzo di aree ed edifici pubblici e la fornitura di alloggi dignitosi per i lavoratori, soprattutto del settore agricolo, per limitare il fenomeno del caporalato.

La Componente si articola in 3 aree d'intervento:

M5C2.1 Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale

M5C2.1 Investimenti

- *Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti;*
- *Percorsi di autonomia per persone con disabilità;*
- *Housing temporaneo e stazioni di posta.*

M5C2.1 Riforme

- *Legge quadro per le disabilità;*
- *Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti.*

M5C2.2 Rigenerazione urbana e housing sociale

M5C2.2 Investimenti

- *Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale;*
- *Piani Urbani Integrati;*
-

M5C2.3 Sport e inclusione sociale

M5C2.3 Investimenti

- *Sport e inclusione sociale.*

M5C3 Interventi speciali per la coesione territoriale

La terza Componente è riservata alla coesione territoriale, cioè al superamento dei divari economici e sociali. Con uno stanziamento di 4,21 miliardi di euro, prevede il rafforzamento di interventi speciali in aree territoriali specifiche: le aree interne del Paese, la valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie, il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle ZES, cioè le aree, incentrate sull'esistenza di strutture portuali, che favoriscono l'insediamento di nuove imprese, soprattutto straniere beneficiando di speciali condizioni per gli investimenti e per lo sviluppo, e il potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori.

La Componente si articola in una riforma e 4 investimenti.

M5C3.1 Interventi speciali per la coesione territoriale

M5C3.1 Investimenti

- *Strategia nazionale per le aree interne;*
- *Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie;*
- *Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore;*
- *Interventi per le Zone Economiche Speciali (ZES).*

M5C3.1 Riforme

- *Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES).*

Infine importante sarà il contributo del Terzo settore, per la pianificazione in co-progettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione. Ciò consente di operare una lettura più ravvicinata dei disagi e dei bisogni al fine di andare incontro alle marginalità e fornire servizi innovativi, in un reciproco scambio di esperienze e competenze.

Per una transizione verso un'economia sostenibile, inclusiva e digitale, la cultura e l'attenzione per il territorio e la persona sono dei validi strumenti per restituire alle comunità una identità e per una promozione dell'inclusione e del benessere, oltre che ad uno sviluppo economico sostenibile ed integrale della persona.

Missione 6 – La sanità territoriale un elemento del puzzle PNRR

La sanità che diventa salute è trasversale tra gli obiettivi del PNRR

di Francesca Cioffi* e Marina Cerbo**

La Missione 6 del PNRR prevede un riassetto della rete sanitaria territoriale il cui nodo centrale, sotto la direzione del Distretto, sono le Case della Comunità (CdC). La loro centralità è data, sul lato del governo della domanda, dalle funzioni di sanità di iniziativa, di presa in carico, di accesso unitario, di filtro di accesso e indirizzo dei pazienti; sul lato dell'offerta dal lavoro multiprofessionale, dall'integrazione tra unità di offerta afferenti a materie e discipline diverse, dal coordinamento tra sociale e sanitario; sul lato della governance dal coinvolgimento attivo della comunità e dei pazienti.

Lo strumento attraverso cui avviene il coordinamento a rete nelle quattro direzioni è la Centrale Operativa Territoriale (COT) che opera come vettore di coordinamento e raccordo tra i nodi e i professionisti delle diverse reti. La CdC adotta meccanismi di coordinamento strutturali a rete in quattro direzioni

- Rete intra-CdC: costituita dalla messa in rete dei professionisti che svolgono la loro attività anche nelle forme associative che hanno sede fisica all'interno della CdC e quelle che vi sono funzionalmente collegate;
- Rete inter-CdC: costituita dalla messa in rete tra CdC hub e CdC spoke al fine di contemperare le esigenze di capillarità erogativa e di prossimità con la necessità di raggiungere una massa critica per alcuni servizi a maggiore intensità specialistica e tecnologica, sia per poter rispondere in modo flessibile ai diversi contesti geografici caratterizzati da differente densità abitativa e livelli di presenza attiva degli MMG nelle strutture ambulatoriali delle CdC;
- Rete territoriale: la CdC è messa in rete con gli altri settori assistenziali territoriali, quali assistenza domiciliare, specialistica ambulatoriale

territoriale e ospedaliera, ospedali di comunità, RSA, hospice e rete delle cure palliative, RSA, Consultori familiari e attività rivolte ai minori ove già esistenti, servizi per la salute mentale, dipendenze e disabilità e altre forme di strutture intermedie e servizi;

- Rete territoriale integrata: la CdC è in rete con l'attività ospedaliera, anche grazie all'ausilio di piattaforme informatiche, in particolare quella specialistica ambulatoriale o di day service svolta in questo contesto. Questo può avvenire nella doppia direzione di invio di pazienti selezionati dalla CdC, per fasi di processi assistenziali e stadi di patologia che richiedono prestazioni ospedaliere e/o ambulatoriali specialistiche.

La Missione prevede la riforma dell'assetto dei servizi territoriali e investimenti strutturali e tecnologici per la realizzazione della rete, intervenendo sulle Case di Comunità, le Centrali Operative territoriali, gli ospedali di Comunità, l'assistenza domiciliare, ma varie sfide si presentano al nuovo esecutivo. Ne citiamo quattro.

La prima sfida è decidere che ruolo ritagliare ai medici di famiglia per integrarli al meglio nella nuova Sanità territoriale.

Lo Tsunami del Covid- 19 ha già messo in evidenza la fragilità del Servizio Sanitario, ovvero il sottodimensionamento degli infermieri e di medici specialisti e medici di famiglia.

Nel post Covid, secondo le fonti FIMMG, la situazione peggiorerebbe, laddove, già un numero alto di medici di medicina generale non è stato sostituito e si prevede che fino al 2024 saranno fuori dal sistema sanitario il 31% di questi professionisti e fino al 2025 addirittura il 38%.

Nonostante la manovra di bilancio, 9 mesi fa,

* Presidente IPACS, Institutional and Public Coaching Services

** Comitato Scientifico IPACS

abbia stanziato dei fondi per l'assunzione di personale nella Sanità Territoriale (circa un miliardo l'anno a regime a partire dal 2026), manca ancora il decreto attuativo che distribuisce alle Regioni le risorse, e, prima ancora che siano allocate, è importante capire quale ruolo il medico di famiglia dovrà coprire: se totalmente libero professionista, oppure, dipendente o in convenzione con il SSN?

La seconda sfida è parametrare il fabbisogno di personale di medici ed infermieri alla capacità produttiva necessaria delle strutture territoriali nei limiti di spesa predefiniti.

La terza sfida è una nuova formazione che aiuti a reimparare ad apprendere, attraverso il potenziamento delle meta-skill, ovvero le abilità che aiutano a concretizzare le altre skill. Quali intelligenza emotiva, creatività, immaginazione, capacità di pensiero critico, di autoriflessione, di consapevolezza di sé.

La quarta e più importante sfida è data dal man-

tenere una visione dell'intero PNRR quale strumento per migliorare il benessere della popolazione da cui deriva l'esigenza di coordinamento delle diverse politiche sanitarie e non. Rispetto a ciò, a nostro avviso, è rilevante il Regolamento Delegato Ue 2021/2026 del 28 settembre che introduce la verifica e rendicontazione dei 14 indicatori o declinazioni operative sintetizzati in tabella A (Tab.A).

Dal nostro punto di vista, e dall'esperienza Ipac in quattro anni su 300 professionisti, il PNRR introduce una importante "proposta di valore": la trasversalizzazione della sanità, che diventa salute e benessere. La riprova potrà ottenersi riuscendo a declinare ogni indicatore, evidenziato in tabella A in modo da misurare l'impatto sulla salute e sul benessere delle comunità e della popolazione più in generale.

Perché è proprio lì che ogni declinazione operativa atterra: la capacità di migliorare la salute della persona lavorando su altri obiettivi, quali ambiente, digitale, ricerca, dialogo intergenerazionale.

Tab - A

- 1 *Risparmi sul consumo annuo di energia primaria;*
- 2 *Capacità operativa supplementare installata per l'energia rinnovabile;*
- 3 *Infrastrutture per i combustibili alternativi (punti di ricarica/ rifornimento);*
- 4 *Popolazione che beneficia di misure di protezione contro inondazioni, incendi boschi e altre catastrofi naturali connesse al clima;*
- 5 *Abitazioni aggiuntive con accesso a Internet fornito attraverso reti ad altissima capacità;*
- 6 *Imprese beneficiarie di un sostegno per sviluppare o adottare prodotti, servizi e processi applicativi digitali;*
- 7 *Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi e aggiornati;*
- 8 *Ricercatori che lavorano in centri di ricerca beneficiari di un sostegno;*
- 9 *Imprese beneficiarie di un sostegno (tra cui piccole imprese, comprese le microimprese, medie e grandi imprese);*
- 10 *Partecipanti in un percorso di istruzione o di formazione;*
- 11 *Numero di persone che hanno un lavoro o che cercano un lavoro;*
- 12 *Capacità delle strutture di assistenza sanitaria nuove o modernizzate;*
- 13 *Capacità delle classi nelle strutture per la cura dell'infanzia e nelle strutture scolastiche nuove o modernizzate;*
- 14 *Giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che ricevono sostegno.*

Le Riforme del PNRR: orizzontali e abilitanti

Rimuovere barriere ed impedimenti per centrare gli obiettivi fissati

di Francesco Laviola

Il successo del PNRR dipende non solo da una corretta progettazione degli interventi e dalla loro efficace realizzazione, ma anche dall'adozione di riforme strutturali. Tali riforme, volte a rimuovere barriere ed impedimenti presenti nel sistema, rappresentano dei passaggi ineludibili affinché le risorse pubbliche impiegate possano centrare i loro obiettivi.

Vi sono tre categorie in cui le riforme possono essere classificate: le riforme "orizzontali" – o anche "di contesto" –, vale a dire la riforma della Pubblica Amministrazione e la riforma della Giustizia; le riforme "abilitanti", le cui azioni principali sono la semplificazione normativa e amministrativa, nonché la promozione della concorrenza attraverso l'adozione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza; le riforme settoriali, ossia innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, contenute all'interno delle singole Missioni del Piano.

Va da sé che la ragion d'essere delle riforme orizzontali non si esaurisce nella mera rimozione delle barriere agli investimenti pubblici e privati nell'attuazione del PNRR, ma anzi si inverte nell'opportunità di apportare modifiche al sistema amministrativo e a quello giudiziario, mettendo fine ad annose questioni e concludendo inefficienze.

La riforma della Pubblica amministrazione, si prefigge, dunque, di apportare un generale miglioramento della capacità amministrativa e di offrire servizi qualitativamente migliori a cittadini ed imprese. Nell'attuale contesto sociale e tecnologico, tale intento non può, peraltro, essere scisso da un'accelerazione del processo di digitalizzazione dell'Amministrazione e da un contestuale consolidamento delle competenze e delle infrastrutture digitali.

Nel merito, la Riforma della Pubblica amministrazione va ad incidere su diversi piani. In primo luogo, sul reclutamento dei dipendenti pubblici, al fine di velocizzare le procedure concorsuali di selezione. Sul punto, si segnala che i principali interventi sono stati: il d. l. n. 44/2021, che ha introdotto una procedura semplificata per lo svolgimento dei concorsi pubblici; il d. l. n. 36/2022, che ha modificato il Testo unico sul Pubblico Impiego, stabilendo – tra l'altro – che le procedure di reclutamento per assunzioni a tempo determinato e indeterminato da parte di amministrazioni centrali e autorità amministrative indipendenti avvengano mediante previa registrazione nel Portale Unico del reclutamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (InPA.gov.it); il d. l. n. 80/2021, che ha previsto speciali modalità per accelerare le procedure selettive del personale a tempo determinato e per il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni pubbliche titolari di progetti previsti nel PNRR.

In secondo luogo, con riguardo alle competenze e alle carriere dei dipendenti pubblici, la Riforma interviene sul sistema di classificazione del personale e sui meccanismi di progressione retributive e di carriera. Il già citato d. l. n. 80/2021 prevede una gestione strategica e integrata del capitale umano e istituisce il Piano integrato delle attività e dell'organizzazione (PIAO), che provvede anche a rafforzare gli obiettivi formativi.

Un altro aspetto fondamentale della Riforma riguarda la semplificazione di norme e processi e, in particolare, al fine di ridurre tempi e costi dell'azione amministrativa. A tal fine, è stato adottato il d. l. n. 77/2021, che ha rafforzato il silenzio assenso e i poteri sostitutivi intervenendo sulla l. n. 241/199, ha modificato il Codice dei contratti pubblici, nell'ottica di sveltire lo svolgimento delle procedure, e ha introdotto varie

* Università Roma Tre

semplificazioni, tra cui quella della disciplina della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e della Valutazione Ambientale Strategica (VAS), nonché quelle procedure di autorizzazione per le energie rinnovabili. Ulteriori misure sono state, altresì, previste dal d. l. n. 152/2021.

Per altro verso, l'attuazione del PNRR può, forse, rivelarsi l'occasione per ridurre i tempi della Giustizia italiana, decisamente più lenti rispetto a quelli degli altri Stati membri dell'UE. L'intervento di riforma, perciò, si configura come organico e mette a punto misure correlate tra loro, che agiscono vari piani, dalla digitalizzazione delle procedure a riforme sul piano processuale vero e proprio. A tal fine, il Parlamento ha conferito una serie di deleghe al Governo, il quale ha proceduto a darvi attuazione riformando il processo civile, il processo penale e le norme sull'ufficio per il processo.

In particolare, in materia di Giustizia civile, la riforma del processo è stata avviata con la legge delega del 26 novembre 2021, n. 206, attuata con d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, in vigore il 18 ottobre 2022, ma pienamente applicabile solo dal 30 giugno 2023. Tale intervento è stato orientato dai principi di sinteticità e collaborazione tra le parti e il giudice, anche mediante la valorizzazione degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, come la mediazione e la negoziazione assistita. Vengono previste, altresì, una serie di misure che accelerano l'assunzione delle prove e la decisione del giudice di primo grado, nonché un'estensione delle competenze del giudice di pace. Inoltre, alcuni cambiamenti vengono introdotti anche in materia di appello, specialmente per quanto concerne la deflazione del contenzioso, e di procedimento in Cassazione, nell'ambito del quale vengono accelerati i tempi e, soprattutto, viene introdotto l'istituto del rinvio pregiudiziale, che conferisce al giudice la possibilità di rivolgersi alla Suprema Corte qualora ravvisi particolari questioni di diritto da sciogliere.

Rispetto alla Giustizia penale, la riforma è stata avviata con la legge delega del 27 settembre 2021, n. 134, a cui ha dato attuazione il d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, la cui entrata in vigore, prevista per il 1° novembre 2022, è stata posticipata alla fine dell'anno dal Governo. Le misure sono intervenute sia sui profili sostanziali che

su quelli processuali con l'obiettivo di rafforzare l'efficienza del processo penale, riducendo tempi e rafforzando i filtri. Si incentiva il ricorso ai riti alternativi, la sospensione con messa alla prova, l'archiviazione o il non luogo a procedere per particolare tenuità del fatto, la remissione della querela. In particolare, per la prima volta nell'ordinamento italiano viene prevista una forma di disciplina della giustizia riparativa, intesa come programmazione che possa consentire alla persona offesa, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti di partecipare alla risoluzione di talune controversie giudiziarie derivanti da reato, con l'assistenza di un mediatore terzo e imparziale.

Le riforme processuali sono, peraltro, strettamente connesse con la disciplina dell'Ufficio per il processo, che rappresenta la misura più rilevante dal punto di vista organizzativo ed economico. Mediante questo intervento è stato creato un vero e proprio staff di supporto alla giurisdizione, mediante lo svolgimento di compiti di studio, ricerca, redazione di bozze di provvedimenti, nonché di funzioni raccordo con le cancellerie e le segreterie. A tal fine, sempre il d. l. n. 80/2021 ha sancito l'assunzione di 16.500 addetti all'Ufficio, di cui: 16.100 destinati agli uffici giudiziari di primo e secondo, ripartiti in due cicli da 8.050 unità; ulteriori 400 assegnati alla Corte di Cassazione, sempre ripartiti in due cicli da 200 unità. Inoltre, è stata prevista l'assunzione a tempo determinato di 5.410 unità di personale tecnico, per abbattere l'arretrato e definire le linee di progetto in materia di edilizia giudiziaria e di digitalizzazione.

Va osservato, in conclusione, che proprio la digitalizzazione rappresenta il fattore strategico principale per la modernizzazione del sistema amministrativo e di quello giudiziario. Essa, infatti, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, favorisce il buon andamento dell'azione amministrativa e aiuta a garantire tempi processuali certi, riducendo peraltro la distanza tra i cittadini e lo Stato. Se, quindi, non v'è dubbio che essa, nell'ambito delle c.d. riforme di contesto del PNRR, rappresenta una straordinaria opportunità per il progresso verso un avvenire più giusto ed efficiente del Paese, non si può, d'altro canto, non prendere atto che la digitalizzazione accrescerà le declinazioni delle libertà dei cittadini in un'Italia sempre più democratica

Il PNRR e le Green Communities

Un tema innovativo per lo sviluppo sostenibile dei territori rurali

di Alessandra Luna Navarro*

Il tema delle "Green Communities" (GC) rappresenta uno dei temi più innovativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sia per l'impostazione comunitaria che la caratterizza, che per il loro carattere olistico, multidisciplinare e sistemico.

Le GC sono infatti comunità locali associate che insieme lavorano e pianificano per raggiungere uno sviluppo sostenibile e resiliente dei propri territori rurali e di montagna. Nelle GC ecologia e sostenibilità sono quindi fortemente e reciprocamente connessi, ribaltando la "tragedia dei commons" enunciata da Garret Harding e dimostrando che è possibile uno sviluppo sostenibile tramite l'utilizzo condiviso di beni ambientali¹, come descritto Elinor Olstrom.

All'interno della comunità locale, le GC prevedono politiche partecipate dove sia i privati, che gli enti pubblici, le università e il terzo settore progettano insieme per il raggiungimento di una maggiore sostenibilità, coinvolgendo così tutti i soggetti attivi del territorio, come ad esempio chi sta già investendo e progettando per la transizione sostenibile. Le GC mettono insieme comunità locali per raggiungere obiettivi *in primis* territoriali, facendo "squadra" tra diverse comunità locali accumulate da risorse, rischi e vulnerabilità comuni. In aggiunta, le GC avviano un rapporto sussidiario e di scambio anche con le comunità urbane e metropolitane.

Il carattere integrale e sistemico caratterizza fortemente lo scopo delle "Green communities", che non è solo la realizzazione di una sostenibilità mono disciplinare, e.g. energetica, ma con-

giuntamente la realizzazione di una sostenibilità multidisciplinare, capace di integrare le istanze della sostenibilità energetica, ambientale, economica e sociale. Nel tema delle GC, il PNRR enfatizza così l'impossibilità di separare l'istanza della sostenibilità energetica (fonte di produzione primaria, efficienza energetica e mobilità sostenibile), dal consumo e la protezione delle risorse naturali (in primo luogo acqua, boschi, suolo e paesaggio), dal turismo sostenibile (importante forma di sostegno economico di molte comunità italiane), dallo sviluppo di filiere produttive locali, dalla circolarità e dall'agricoltura sostenibile. La necessità di rispondere in maniera integrale e sistemica a queste istanze è cruciale da tempo nelle aree montane e rurali, data la loro posizione spesso remota, la loro storia e la loro fragilità territoriale. Da tempo, infatti, queste comunità sono protagoniste di fenomeni come lo spopolamento, soprattutto giovanile, il dissesto idrogeologico, i terremoti, l'invecchiamento della popolazione, la mancanza di un'infrastruttura sufficiente a garantire una connessione efficace con le comunità urbane.

Le GC erano già state proposte nel 2010 dall'Unione Nazionale dei Comuni Comunità ed Enti montani (UNCCEM), quando questa associazione si era aggiudicata il bando del Ministero dell'Ambiente italiano nell'ambito del Programma Operativo Interregionale dell'UE e con fondi dedicati alle Regioni Convergenza (ovvero Campania, Calabria, Sicilia e Puglia, POI FESR 2007-2013). L'obiettivo era già al tempo quello della realizzazione di strategie per l'autosostentamento e lo sviluppo di aree di montagna o rurali tramite l'uso sostenibile delle ri-

1 Lupatelli G., La prospettiva delle Green Community nella occasione del PNRR, Dossier UNCCEM.

* TU Delft

sorse locali². In un secondo momento, era anche stato proposto l'utilizzo di un "rating system", volto a valutare la sostenibilità territoriale sulla base di dodici aspetti, tra cui mobilità, gestione delle foreste e dei rifiuti, turismo, welfare e utilizzo dell'energia. Durante questa prima fase di attuazione, gli interventi verso la realizzazione di GC riscontrarono diverse difficoltà lungo il percorso, portandole su percorsi alternativi e causando ritardi. A titolo di esempio, i progettisti avevano sottovalutato il fatto che la maggior parte delle foreste appartenenti ai territori pilota si trovasse all'interno di Parchi Nazionali o Regionali, la cui rigida normativa ne impediva l'inclusione negli studi di fattibilità. Inoltre, anche se il coinvolgimento delle amministrazioni locali (e.g. consiglieri comunali, sindaci etc.) era stato previsto, in fase di progettazione e realizzazione le autorità locali non avevano partecipato attivamente perché i momenti di progettazione partecipata non erano stati proposti e realizzati come sperato³. Il risultato fu soltanto la redazione di report tecnici e meno ambizioni di sostegno alla realizzazione di GC e una prima bozza di rating, poi non più terminato⁴.

Le GC erano poi entrate in vigore con la legge 221/2015⁵ ma in seguito nessun decreto attuativo era stato emanato o finanziamento stanziato. Il PNRR dedica invece circa 14 miliardi di euro, provenienti dal dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) del Next Generation EU (NGEU) al tema delle Green Communities, rilanciandole e rendendole realtà. Secondo la pianificazione at-

tuale, i finanziamenti del PNRR verranno spesi soprattutto nell'ultimo trimestre (2023-2026). Ad oggi infatti, fine 2022, sono stati completati solo il 12.5 % delle misure previste dal PNRR⁶.

Nel PNRR vengono sostenute fino a 30 GC, che rappresenteranno comunità pilota, tramite il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale. Le prime tre GC sono state annunciate il 30 marzo 2022 e sono: "La Montagna del latte" nell'Unione montana dell'Appennino Reggiano (Emilia Romagna), la Green Community Terre del Monviso (Unioni montane delle valli Po e Varaita, Piemonte) e la Green Community nel Parco Regionale Sirente Velino (Abruzzo).

Il tema della resilienza, ovvero la capacità di una comunità di prepararsi, rispondere e recuperare dopo eventi "disruptive" ovvero dirompenti, assume particolare importanza per le GC data la fragilità legata alla vulnerabilità e al rischio sismico e di eventi legati al cambiamento climatico, e.g. alluvioni, ondate di calore e temperature crescenti che diminuiscono la riserva idrica, o danni e fenomeni potenzialmente associati a nubifragi o eventi meteorologici estremi, come anche crolli o dissesti idrogeologici. Ad esempio, la rete territoriale ed infrastrutturale dei trasporti ed energetica necessita di essere messa in sicurezza in maniera coordinata, come la realizzazione di modalità innovative di eser-

- 2 In questo primo momento, le seguenti azioni per le GC erano state previste: (i) misurare la prestazione energetica di tipici edifici pubblici e progettare strategie di intervento per il loro miglioramento energetico; (ii) valorizzare, tutelare e usare risorse boschive nell'ottica del loro ruolo chiave sia climatico, per l'assorbimento di carbonio nell'aria e attori chiave della biodiversità e del microclima locali; (iii) pianificare il sostentamento energetico territoriale. Anzoise V., Sardo S., *Dynamic systems and the role of evaluation: The case of the Green Communities project*, vol. 54, pag. 162-172, Feb 2016, *Evaluation and Program Planning*.
- 3 Come confermato dal sondaggio telefonico, indirizzato ai sindaci dei 111 comuni formalmente coinvolti, dove emergeva che, dopo 6 mesi di attuazione del progetto, la maggior parte dei sindaci (il 34,2% del totale) erano solo "leggermente consapevoli" della esistenza e degli obiettivi dei piani per le GC.
- 4 Anzoise V., Sardo S., *Dynamic systems and the role of evaluation: The case of the Green Communities project*, vol. 54, pag. 162-172, Feb 2016, *Evaluation and Program Planning*.
- 5 Art. 72 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" predispone che disposto che il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie promuova la predisposizione della Strategia Nazionale delle Green Communities (SNGC).
- 6 Indicatore originale Openpolis per Green communities, Open PNRR, visualizzato il 20/10/2022 presso "<https://openpnrr.it/misure/80/>"

cizio della rete elettrica in condizione di guasto o emergenza. Un altro esempio è fornito dal sostegno allo sviluppo di nuove economie del turismo sostenibile in territori rimasti ai margini, che soffriranno un dimensionamento dell'offerta turistica tradizionale (ad esempio a causa della mancanza di neve durante periodi sciistici). In questo senso azioni territoriali multi-disciplinari e multi-stakeholder, come quelle caratterizzanti le GC, piuttosto che frammentarie e locali nei singoli comuni, possono essere catalizzatori della messa in sicurezza e l'aumento di resilienza del Paese.

Le GC sono di particolare interesse anche nell'ottica del fabbisogno energetico a basse emissioni di gas climalteranti, la circolarità e la bioeconomia circolare. I territori delle GC sono caratterizzati da una forte filiera agricola che necessita di soluzioni smart ed efficienti che possa sostenere gli agricoltori verso la transizione ecologica⁷, ad esempio sostenendo sia la formazione di bio-distretti e l'agricoltura ecologica, sia l'uso di fonti di energia rinnovabile e.g. agri-voltaico, impianti a biomasse o geotermici, eolici etc. In aggiunta la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale permette la valorizzazione della biodiversità e la certificazione di una filiera del legno sosteni-

bile, tramite ad esempio lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell'anidride carbonica. Nel tema della circolarità, il carattere disperso delle GC non deve rappresentare un ostacolo, ma una potenzialità di sviluppare nuove filiere e "business models" innovative che possano sostenere l'adozione di pratiche circolari a livello comunitario. Le comunità energetiche o di autoconsumo, e i sistemi di accumulo energetico innovativo, sono anche importanti per le GC dato il tendenziale isolamento energetico di queste aree, permettendo sia di aumentare la flessibilità energetica dell'area che l'autonomia.

Infine, il rapporto comunità locali e montane con le comunità urbane "introduce alla possibilità di una sorta di compensazione, eventualmente anche economica, a favore di comunità che hanno la responsabilità di sostenere e gestire beni che producono un valore aggiunto anche per i territori metropolitani"⁸. In Italia, circa il 40% dei comuni appartengono a ex comunità montane, è quindi evidente il ruolo chiave di queste comunità per l'intero territorio nazionale. Dato questo ruolo prominente delle GC per lo sviluppo del Paese, il PNRR potrebbe finalmente favorire un rapporto sinergico tra comunità rurali e metropolitane.

7 Vedi nota n. 1

8 Voce Green Community di Atlante Treccani, di Francesco Tufarelli già direttore Generale DARA: https://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Green_Community.html

Il PNRR verso il futuro sostenibile dell'Italia

Attrezzare il Paese verso una nuova transizione

di Giovanni Ferri* e Giuseppe Morgante**

Giunti alla conclusione di questo numero speciale è arrivato il momento di tirare le somme: cosa abbiamo conseguito fino ad oggi e verso dove stiamo andando?

Ad inizio novembre 2022 l'Italia ha ricevuto la seconda tranche da 21 miliardi di euro per il raggiungimento dei 45 traguardi e obiettivi previsti dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza per la prima metà dell'anno.

Pur muovendosi tra numerose difficoltà e imprevisti, è innegabile che il Governo abbia fino ad oggi operato bene, raggiungendo gli obiettivi e le milestones fissati dal PNRR.

Tuttavia, la crisi energetica e l'inflazione gettano ombre sulla possibilità di raggiungimento dei prossimi obiettivi. Più volte, negli ultimi tempi, è stata sostenuta la necessità di rinegoziare il PNRR per far fronte alle necessità di imprese e famiglie, che rischiano di non poter affrontare le spese per l'energia.

Altri hanno prospettato la esigenza di cancellare alcuni progetti del PNRR, perché resi più onerosi dall'inflazione galoppante, al fine di concentrare le risorse esistenti.

Una rinegoziazione è dunque auspicabile, per far fronte alle mutate esigenze del Paese e alle probabili difficoltà di attuazione del Piano.

Tuttavia riteniamo che, in ogni caso, questa possibile rinegoziazione non potrà mettere in discussione la transizione verso la sostenibilità, perché siamo entrati ormai in un processo irreversibile.

Peraltro, non è la prima volta che gli obiettivi di sostenibilità della Commissione europea vengono messi alla prova da una crisi imprevista: quando nel luglio 2019 la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen aveva annunciato all'Europarlamento il New Green Deal, nessuno poteva immaginare la pandemia di Covid-19 e i durissimi lockdown. Durante il 2020 in molti, esperti e giornalisti, hanno narrato la morte della transizione sostenibile, annunciando che per far ripartire l'economia dopo le chiusure avremmo rinunciato ai programmi della Commissione europea, annunciati solo pochi mesi prima.

Ma il Next Generation EU ha dimostrato che non è così: anche in situazioni di crisi la transizione sostenibile rimane importante, anzi acquista maggiore valore.

Infatti, poiché vengono messi in discussione i fondamenti dei sistemi economici, è durante i periodi di stress che si osserva che le economie non sostenibili sono fragili, esposte a rischi che possono danneggiarle e addirittura distruggerle. Sostenibilità è infatti anti-fragilità, capacità di adattarsi e reagire agli eventi avversi in modo da preservarsi, secondo un percorso di resilienza. Lo constatiamo nei diversi ambiti della sostenibilità come il consumo delle risorse energetiche e le disuguaglianze economiche.

Ed è dunque proprio per questo che la scelta della Commissione di dedicare gran parte delle risorse del PNRR alla sostenibilità può essere considerata lungimirante. Tramite l'adozione del principio *Do No Significant Harm*, applicato a tutte le misure del PNRR, si determina un cir-

* Professore ordinario di Economia Politica nella LUMSA

** Presidenza Consiglio dei Ministri

colo virtuoso per il quale dalla sostenibilità non si può più tornare indietro.

Certo, è difficile prevedere il futuro. Ma il precedente caso della pandemia, che poteva sicuramente essere l'occasione per giustificare un'interruzione del percorso di transizione ecologica, ha visto l'Unione europea reagire ribadendo l'importanza della sostenibilità e ricorrendo alla solidarietà tra Stati membri.

Adesso è troppo presto per dire che cosa succederà, ma dobbiamo sperare che ci si renda conto che le misure sostenibili, anche e soprattutto nel settore dell'energia, sono le uniche ad essere a prova di crisi (e di inflazione). Del resto, per concludere, "attrezzare" il Paese verso la transizione sostenibile non è solo un necessario presi-

dio per ridurre i rischi che la popolazione fronteggia in modo crescente (si pensi alle perdite di vite quando i cittadini sono vittime di eventi ambientali estremi come lo smottamento di un ghiacciaio o le inondazioni a seguito di bombe d'acqua), ma è anche un elemento essenziale a tutela della competitività del sistema Italia. Infatti, nei decenni a venire la competitività si misurerà sempre più non solo sulla capacità di produrre a basso costo bensì anche su quella di attuare innovazioni sostenibili che costruiscono valore comune per un Paese in cammino verso un futuro con maggiore coesione sociale e più responsabilità ambientale. Ciò consentirà di conseguire quegli alti obiettivi che Papa Francesco ci ha indicato con due Encicliche così piene di senso: la "Laudato Si'" e la "Fratelli Tutti".

Opinioni 2022

Rubriche

Necessaria una rivoluzione culturale per affrontare i disastri degli eventi climatici

di Letizia Zilocchi*

Natura è un vocabolo ricco di significati teorici e pratici come ci suggeriscono i numerosi sinonimi che lo possono sostituire: creato, creazione, vita, ambiente, universo, paesaggio, rivelano la complessità e la profondità degli argomenti inerenti al termine che ci pone di fronte a responsabilità. In tale direzione si muovono le lungimiranti riflessioni espresse da Papa Francesco nella lettera enciclica "Laudato Sì". La cura della casa comune è l'obiettivo che potrà essere raggiunto con auspicabili scelte di vita messe in atto dall'umanità per assicurare ai discendenti una pienezza di vita sulla terra. Il suggerimento è un radicale cambiamento di mentalità "dal momento in cui l'uomo è diventato un pericolo non soltanto per se stesso, ma per l'intera biosfera". Una capillare e convinta educazione alla spiritualità ecologica porterebbe "ad esercitare una sana pressione su coloro che detengono il potere politico, economico e sociale" (Laudato Sì, 206). La rivoluzione culturale a cui siamo chiamati più che richiesta si sta rivelando una pressante e oggettiva necessità come i disastrosi eventi climatici ci hanno recentemente mostrato. La natura si mostra in la sua potenza, creatrice e distruttiva. A volte benigna e generosa, ci sorprende per la copiosa abbondanza di doni, a volte al contrario ci sgomenta e ci terrorizza.

Da sempre è musa ispiratrice per artisti che descrivono i vari aspetti con i quali si palesa. Particolare attenzione, soprattutto da parte popolare, è stata dedicata alla ciclicità della natura che nasce-muore e risorge, allo svolgimento delle attività agricole ad essa collegate, ai problemi economici, ai rapporti sociali che si instauravano tra coloro che svolgevano mansioni agricole e, naturalmente, ai prodotti ottenuti.

Due in particolare, olio e vino, sono celebrati

fino dai tempi più remoti. Non sappiamo quando e dove, per la prima volta, sia stato prodotto il vino o quando siano state frante le olive, è comunque certo che dobbiamo essere grati agli straordinari pionieri che li hanno realizzati. La loro coltivazione, già a parere dello storico ateniese Tucidide, permise ai popoli dell'area mediterranea di uscire dalla barbarie. Ininterrotti sono gli elogi riservati alla vite e all'olivo, "albero amico che da sé rinasce e nutre i nostri figli" come sostiene il poeta ateniese Sofocle. Vino e olio sono da sempre fondamentali elementi per il nostro nutrimento. Tra le testimonianze più recenti il sonetto *Er vino* di Giuseppe Gioachino Belli a cui si accompagna uno stralcio dei versi che il poeta Pablo Neruda tratti dalla raccolta *Ode al vino* e altre odi elementari.

*Er vino è ssempre vino, Lutucarda:
Indove vòì trovà ppiù mmejjo cosa?
Ma gguarda cqui ssi cche ccolore!, guarda!
Nun pare un'ambra? senza un fir de posa!*

*Questo t'aridà fforza, t'ariscarda,
Te fa vvieni la vojja d'esse sposa:
E vva', si mmaggni 'na quajja-lommarda,
Un gocchetto e arifai bbocc'odorosa.*

*È bbono asciutto, dolce, tonnarello,
Solo e ccor pane in zuppa, e, ssi è ssincero,
Te se confà a lo stommico e ar ciarvello.*

*È bbono bbianco, è bbono rosso e nnero;
De Ggenzano, d'Orvieti e Vvignanello:
Ma l'este-este è un paradiso vero!*

* Musicologa

*...Non soltanto il vino canta,
anche l'olio canta,
vive in noi con la sua luce matura
e tra i beni della terra
io seleziono,
olio,
la tua inesauribile pace,
la tua essenza verde,
il tuo ricolmo tesoro che discende
dalle sorgenti dell'ulivo.*

Le due importanti raccolte di questi prodotti chiudono un anno di lavoro e consentono bilanci sull'andamento della stagione, essendo, e lo sono state per secoli, la base dell'economia di intere comunità rurali. Così recita un antico proverbio siciliano Travagghiu di vinnigna, ti 'signa, ti sgrigna, t'alligna e ti spigna (il lavoro della vendemmia ti ammaestra, ti diletta, ti rinvigorisce e ti leva i debiti). Pur differenziandosi per le diverse modalità di esecuzione e le differenti competenze richieste a chi era impegnato nel lavoro, queste attività erano però appaiate da una caratteristica comune: la collegialità. Nello svolgimento del lavoro stagionale veniva assoldata mano d'opera occasionale, ma forte era il coinvolgimento della famiglia del detentore del fondo e della comunità. Uomini, donne, bambini, anziani partecipavano ognuno con la propria mansione. Ancora attuale in tutto il Sud è il senso della comunità e di conseguenza elevata era la socializzazione. La conclusione dei lavori era infatti di solito celebrata con un pranzo rituale che riuniva tutti, "padroni" e braccianti. Durante le raccolte risuonavano antichi canti della tradizione orale. Favoriti dalla inesistenza di attuali macchinari, coinvolgevano a contrasto voci femminili e maschili o due squadre che gareggiavano nella raccolta di olivi vicini. I testi dei canti spaziavano da argomenti religiosi, incitamento al lavoro, la fatica delle mansioni che si stavano svolgendo, descrizione delle beltà femminili non disdegnando a volte riferimenti erotici. Solamente durante i momenti conviviali si aggiungevano strumenti che erano legati alle specificità territoriali. Tra i canti che inneggiano il vino primeggia il Bumba ba. Di questo canto

si trovano citazioni fin dal '500. Ancora oggi assai diffuso in molte regioni, anche se in versioni differenti, il canto è associato ad una specie di gioco, nel Lazio conosciuto come "passatella": uno del gruppo, eletto a capo, comandava e decideva chi dovesse bere e chi no.

*Bevè bevè compare seno ve mazzèrò.
Piuttost che me mazzèghe mi tuto l'beverò.
E 'ntant che l'beverà noi canterem la bum-ba-ba,
labum-ba-ba, labum-ba-ba.
Mi ho bevuto tuto e non m'ha fatto mal.
L'acqua fa male, il vino fa cantare,
questa è la regola che insegnano gli squisseri,
alzano il gomito e vuotano il bicchier.
L'acqua fa male, il vino fa cantare.*

*Bevevano i nostri padri? Sì.
Bevevano le nostre madri? Sì.
E noi che figli siamo beviam, beviam beviamo,
e noi che figli siamo beviam beviam beviam*

La produzione del vino e dell'olio congedano l'autunno concludendosi con il mese di novembre. La festività di S. Andrea che cade il 30 introduce le feste natalizie. Una filastrocca presente in molte regione e declinata nei vernacoli locali, ricorda la calendarizzazione delle festività di dicembre: Sant'Andrea ha portato la nuova, il sei è di Nicola, l'otto è di Maria, il tredici è di Lucia, il ventuno San Tommaso canta, il venticinque è la Nascita Santa. Ancora una volta rami di ulivo e tralci di vite sono insieme protagonisti di uno dei riti più antichi che si rinnova annualmente in molte località. La sera del 7 dicembre, vigilia della grande festa dedicata all'Immacolata, tutta la comunità si ritrova attorno ad un grande falò che viene alimentato con le potature. Varie le motivazioni di tale rituale. Per consentire alla Vergine di asciugare i pannolini del Bambino Gesù, per cacciare gli spiriti cattivi, per augurare che il nuovo anno sia propizio. Il rito religioso è tradizionalmente seguito da riunioni conviviali durante le quali i convenuti celebrano, mostrando abbondantemente il godimento, il trionfo di queste due eccellenza territoriali.

Lavoro e libertà: un percorso fra carcere, tv e cinema

di Gennaro Colangelo*

Nel fascicolo di marzo 1947 della rivista *Vita e Pensiero*, Luigi Sturzo parlando della necessaria correlazione fra diritti e doveri scriveva: "L'operaio ha il diritto al giusto salario, ma ha il dovere di fare il lavoro bene: le qualità di *giusto* per il salario e di *buono* per il lavoro sono anch'esse correlative, perché inerenti al rapporto economico, che implica un rapporto morale".

Se condividiamo l'idea che nella gestione dei processi lavorativi sia insito un elemento e un legame anche morale fra i contraenti, dobbiamo ritenere che categorie di persone socialmente deboli abbiano diritto a una particolare attenzione.

Parlando ai detenuti nell'ottobre 2021, Papa Francesco, che già durante i riti pasquali dell'anno precedente aveva scelto di praticare la lavanda dei piedi ai ragazzi del carcere minorile di Casal del Marmo, disse che "tutti sbagliamo nella vita, ma l'importante è non rimanere sbagliati". E l'unico modo di aiutare a rialzarsi coloro che cadono, consiste nel conferire loro una dignità fondamentale: la prima dignità per il riconoscimento della persona umana è il lavoro.

I dirigenti dei maggiori penitenziari diffondono il dato allarmante della recidività: allorché a fine pena i detenuti incarcerati per reati minori ritornano nell'ambiente di provenienza, vengono risucchiati nell'humus delinquenziale originario, o per necessità di sopravvivenza oppure solo come coazione a ripetere, e quindi ritornano in prigione in tempi brevi.

Aiutarli nell'avviamento al lavoro per sradicarli

dall'attitudine ai reati è uno dei compiti delle organizzazioni a movente ideale, associazioni e fondazioni meritevoli di encomio e spesso legate ai principi del sindacalismo cattolico, che supportano le fasce marginali della popolazione. Ma chi si è maggiormente preoccupato di segnalare le criticità del settore è il mondo dello spettacolo.

Nel 2016 Stefano Massini, che non è un sociologo, né un politico, né un sindacalista ma è un eccellente drammaturgo consulente del Piccolo Teatro di Milano, ha pubblicato un piccolo ma denso libro sulla nuova concezione del lavoro, visto come una sorta di proscenio su cui si celebrano grandezze e miserie della vita sociale nel nostro tempo. Durante la pandemia, nel Paese costretto al lockdown in cui tutte le manifestazioni dal vivo erano sospese e il lavoro artistico fu fortemente penalizzato, Massini trasse un bellissimo spettacolo proprio dal suo stesso testo.

Da tre stagioni e con crescente successo, la serie Rai *Mare fuori* porta in scena i giovani napoletani dell'IPM ispirato a Nisida: il carcere minorile fu il luogo mentale che abitò la coscienza civile di Eduardo De Filippo negli ultimi anni della sua vita, dopo la nomina a Senatore a vita da parte del Presidente Pertini. La fiction narra le storie prima parallele e poi intersecate, in un'efficace racconto per immagini che alterna passato e presente, di minori indotti a delinquere da condizioni ambientali e familiari: i destini di tutti sono significativamente segnati dalla mancanza di una precisa identità lavorativa e quindi condizionati dalla mancanza di un orientamen-

* Autore e Direttore Artistico di eventi di cultura e progetti di comunicazione ha insegnato venti anni all'Università LUMSA e si dedica attualmente a percorsi formativi post lauream

to sociale capace di dare risposte a desideri e progetti tipici dell'età giovanile. Interpretato da un cast molto dinamico, in cui emerge Massimiliano Caiazza, di ottima preparazione teatrale e capace di *bucare* lo schermo televisivo con grande autorevolezza, la serie diretta da Ivan Silvestrini mostra efficacemente la morbosa attrazione che i nuclei malavitosi ben strutturati esercitano per assorbire i giovani dei contesti urbani più degradati, proprio per l'assenza di una mediazione lavorativa che possa sottrarli al miraggio della ricchezza facile e senza fatica.

Contemporaneamente il cinema ci propone un film da non perdere: interpretato da Antonio Albanese e diretto da Riccardo Milani, *Grazie ragazzi* comincia nel penitenziario di Velletri e finisce sul palco dell'Argentina di Roma, uno dei teatri settecenteschi più belli d'Europa. L'attore noto per tanti personaggi comici, torna al suo antico amore e interpreta un conduttore di laboratorio in carcere, che attraverso la messa in scena di *Aspettando Godot* affidata a un gruppo di detenuti, cerca di stimolare la loro coscienza individuale e collettiva per trarre dal loro vissuto elementi di resipiscenza, anche alla luce delle problematiche del teatro di Beckett che riflette audacemente sulla condizione umana.

Nella realtà da vari anni si segnalano esperimenti del genere, con decine di laboratori promossi dal Ministero della Giustizia (Dipartimento Amministrazione Penitenziaria e Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità), sempre con esiti positivi, e monitorati attentamente dal Coordinamento Nazionale Teatro in Carcere.

Nella costruzione del film, versione italiana di un precedente lungometraggio francese ma sorretto da una sceneggiatura nuova e impeccabile, la vicenda principale si intreccia abilmente con le storie dei detenuti, fino alla fusione della

vita carceraria con quella parallela dell'esperienza di drammatizzazione.

L'esito del saggio finale che conclude il laboratorio, con l'imprevedibile successo che arride alla compagnia teatrale, attira l'attenzione sociale sul gruppo e lo proietta verso un'autentica tournée, nel corso della quale maturano atteggiamenti, desideri e aspirazioni di professionalità da parte dei detenuti destinati a sconvolgere l'equilibrio della compagnia. Fino all'ultima replica, prevista sul prestigioso palcoscenico dell'Argentina in cui, dopo un finale a sorpresa, che non riveliamo per non privare lo spettatore di goderselo in sala, il responsabile del laboratorio trova modo di evidenziare che il processo di maturazione di qualunque persona entri in contatto con la magia del teatro, che sia un dilettante o un professionista, produce sempre un'intima trasformazione di sé.

Peraltro nel film *Reality* del 2012, un eccellente regista come Matteo Garrone ebbe il coraggio di affidare il ruolo di protagonista all'erastolano Aniello Arena, che lavorò in regime di semilibertà e divenne attore professionista, premiato addirittura col Nastro d'argento. E l'anno precedente gli straordinari Paolo e Vittorio Taviani avevano diretto il docu-drama *Cesare deve morire* interpretato dai detenuti della sezione Alta Sicurezza del carcere di Rebibbia, formati nel laboratorio teatrale su Shakespeare diretto da Fabio Cavalli.

Punto di forza del film *Grazie ragazzi* è l'ottima interpretazione degli attori, non solo di Antonio Albanese come protagonista ma anche di Sonia Bergamasco, nel ruolo della direttrice del carcere, di Vinicio Marchioni, nelle vesti di un boss che scopre durante il laboratorio la sua intima fragilità malgrado la maschera da duro, e di Fabrizio Bentivoglio, nei panni di un vecchio attore opportunista e narcisista: curiosamente

tutti attori che provengono dal teatro e approdano con successo al cinema. Come spettatore professionale, ritengo che il successo del film debba molto a questa circostanza.

A guardar bene, il fil rouge del film è il senso dell'attesa: i detenuti attendono la fine della carcerazione e aspirano a un riscatto di immagine di fronte alle famiglie e al mondo, e alcuni sognano di dedicarsi al lavoro artistico come autentica vocazione, come direbbe Max Weber autore del famoso saggio *Il lavoro intellettuale come professione*, aspettando l'irruzione di un'opportunità che possa rappresentare una svolta esistenziale. Su questi diversi fronti, il tempo governa impietosamente le vite di tutti, in equilibrio fra i condizionamenti del destino collettivo e le tentazioni dell'opportunismo individuale.

Proprio negli anni in cui Sturzo rifletteva sul valore morale del lavoro, come abbiamo inizialmente ricordato, l'Assemblea Costituente elaborava la nostra Costituzione, che all'art.1 veicola proprio la parola lavoro come concetto fondante la convivenza sociale e civile del Paese.

Forse pochi ricordano che la parola latina *ergastulum*, da cui deriva il termine italiano che indica la sanzione penale infinita, deriva dal greco *ergazesthai* che significava *lavorare*, perché nella Roma antica si associava la detenzione al lavoro forzato. Per misurare il cammino fatto dalle legislazioni penali degli stati democratici, basterebbe rammentare le odierne forme di avviamento al lavoro dei detenuti attraverso sconti di pena a scopo di rieducazione, e le norme che consentono l'accumulo di un piccolo capitale di retribuzione per le attività svolte.

Le ricerche recenti della società di consulenza manageriale McKinsey & Company rilevano che il 25% degli attuali occupati dovrà cambiare occupazione, o quanto meno competenze e mansioni, nei prossimi anni: siamo pronti ad affrontare le sfide che si profilano, anche in considerazione del fatto che le tecnologie rendono obsolete alcune funzioni ma creano anche nuove figure professionali. Intanto il grande ritorno del pubblico alle produzioni culturali e audiovisive che ci fanno riflettere sulle problematiche del nostro tempo, ci pare il miglior viatico per un futuro che è già presente.

Le 150 ore per il diritto allo studio

Nuova edizione

Francesco Lauria

Le 150 ore per il diritto allo studio

Analisi, memorie, echi
di una straordinaria esperienza sindacale

Prefazione di Bruno Manghi

Postfazione di Tullio De Mauro



NUOVA EDIZIONE



a cinquant'anni di distanza, raccontare le 150 ore per il diritto allo studio, inserendole nella storia dell'educazione degli adulti e del rapporto con il movimento sindacale, può sembrare un esercizio confinato in un orizzonte lontano. In verità, ricostuire ideali e percorso di questa straordinaria esperienza ci permette di riflettere sull'educazione degli adulti e leva di cambiamento, inclusione, diritto civile.

Francesco Lauria
Prefazione: Bruno Manghi
Postfazione: Tullio De Mauro

eban

ENTE
BILATERALE
AGRICOLO
NAZIONALE

un **nuovo ente bilaterale**
a **servizio** del **mondo agricolo**
per lo **sviluppo**, **l'occupazione**,
la **competitività** e le
buone relazioni sindacali

