

**PERCHE' IL PIANO NAZIONALE RIPRESA E RESILIENZA DIVENGA STRATEGIA-PAESE**  
**Valutazioni e proposte del ForumDD per un dialogo sociale**

***Questa nota raccoglie le valutazioni e proposte del ForumDD in merito alla Bozza di Piano Nazionale Ripresa e Resilienza all'attenzione del Consiglio dei Ministri. Ha lo scopo di prepararsi, in ogni circostanza, a quel confronto pubblico che appare indispensabile per la qualità e il successo del Piano.***

*Una Bozza del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza torna all'attenzione del Consiglio dei Ministri per la discussione e la possibile approvazione e per diventare "la base di discussione per il confronto con il Parlamento, le Istituzioni regionali e locali, le forze economiche e sociali, il Terzo Settore e le reti di cittadinanza, ai fini dell'adozione definitiva del Piano". Prima il 7 dicembre (in occasione di un Consiglio dei Ministri non concluso), poi a fine 2020 e a inizio 2021 e in queste ultime ore sono circolate nel paese copie di materiali, schede, tabelle e testi. Essi sono il frutto dell'iniziale istruttoria tecnica avviata nel lontano luglio e poi delle revisioni suscitate dal confronto tecnico interno alle Amministrazioni e dai commenti dei partiti e delle organizzazioni della società. Questi testi e tabelle, ancorché informali e non necessariamente sempre congruenti con la Bozza ora all'attenzione del Consiglio dei Ministri, offrono sufficienti elementi per valutazioni e proposte. Così articolate:*

1. Verso una strategia? Tre passi attraverso un dialogo sociale
2. Strategia: i sei progressi da compiere
3. Ma quali sono i risultati attesi? Come li misureremo?
4. Amministrazioni pubbliche e governance del Piano
5. Osservazioni su otto obiettivi strategici (transizione digitale, transizione verde, scuola e università, casa, lavoro, PMI, aree marginalizzate e infrastrutture sociali integrate).

***1. Verso una strategia? Tre passi attraverso un dialogo sociale***

La Bozza del Piano di Ripresa e Resilienza circolata a inizio dicembre 2020 seguiva nei due obiettivi strategici della "transizione verde" e "transizione digitale" e nelle relative regole di riparto delle risorse e nelle principali parole-chiave le indicazioni dell'Unione Europea, individuava diversi obiettivi strategici specifici per la nostra situazione economico-sociale e descriveva singole proposte ragionevoli e utili, rivelando uno sforzo tecnico massiccio di molteplici amministrazioni centrali e del loro coordinamento. Ma il Documento presentava anche seri limiti: nel mescolarsi di sfide, missioni e priorità; nel sovrapporsi di progetti di fonti ministeriali diverse attinenti lo stesso tema; nella frequente incoerenza fra indirizzi generali e strumenti per attuarli; nella tendenza a ridurre l'obiettivo di "accrescere accesso e diffusione delle conoscenze" a mera "applicazione di tecnologia" senza indicarne gli obiettivi; nella più generale difficoltà di identificare "risultati attesi misurabili"; nell'insufficiente raccordo fra le risorse del Recovery and Resilience Fund (RRF) e altre risorse comunitarie e nazionali; nell'inadeguata attenzione all'attuazione e nel fragile disegno di governance del Piano stesso.

Rispetto a questi limiti, **i materiali di inizio 2021 segnano significativi progressi:**

- **La riduzione delle “disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali”**, già presente nella prima Bozza con una nuova e importante enfasi sul divario uomo-donna, **viene individuata come un requisito dello sviluppo e come priorità trasversale del Piano**, e ciò aiuta a dare maggiore direzione ai singoli progetti, alcuni dei quali finanziariamente rafforzati rispetto alla prima versione.
- Più in generale, il taglio o la diversa aggregazione dei **circa 200 progetti inizia a ridurre il segnale di frammentazione** che deriva dall'accostamento di progetti rivolti alle stesse tematiche ma non fra loro integrati.
- **La programmazione finanziaria si è ampliata** per ricomprendere altri fondi UE straordinari (13 miliardi di React EU), per dare conto di spese programmate del bilancio ordinario 2021-26 (80 miliardi) e per collegarsi con la programmazione dei Fondi di coesione, sia del Fondo Sviluppo e Coesione Nazionale (di cui non appare ancora specificato l'utilizzo), per 4/5 destinati al Sud. Vi è anche una lievitazione dei fondi programmati per lo stesso RRF, che salgono dai 192 miliardi – che effettivamente l'Italia dovrebbe ricevere – a circa **210 miliardi**: ma questa lievitazione (che, nella revisione dell'allocazione finanziaria rispetto alla prima Bozza, consente di innalzare gli importi di alcuni singoli progetti più di quanto non si riducano quelli di altri progetti) **non tragga in inganno**; questo eccesso di quasi l'8% è temporaneo, e viene motivato sia con l'aspettativa che nelle prossime settimane una parte dei progetti si rivelerà non attuabile, sia con l'obiettivo (tutto da verificare) di integrare i fondi pubblici con fondi privati. Al tempo stesso, **la quota degli ora 210 miliardi utilizzata in modo aggiuntivo sale (rispetto alla prima Bozza) dal 62% al 67%, il restante 33% (prima era 38%) essendo destinato a sostituire risorse di Bilancio già programmate.**
- Si manifesta ora un'**esplicita preoccupazione per una specificazione dei progetti attenta all'attuazione**: “La presentazione del PNRR necessiterà di una più precisa definizione delle riforme e delle strategie di settore connesse al Piano e di ulteriori passaggi politico-amministrativi che consentano di finalizzare le progettualità e le tempistiche previste, attraverso l'individuazione dei soggetti responsabili, delle attività da compiere e delle modalità operative di lavoro e di coordinamento delle amministrazioni e degli attori istituzionali a vario titolo coinvolti”.

Ma la strada per arrivare a un Piano che risponda alle esigenze e aspettative del paese e dei milioni di lavoratrici e lavoratori, imprenditrici e imprenditori, cittadine e cittadini che stanno ridisegnando i loro piani di vita è ancora lunga. **Solo il passaggio tempestivo ad una fase di confronto con questi mondi, con la società, può consentire di mobilitare i saperi necessari per compiere i tre passi che mancano.** E che così riassumiamo:

1. **Strategia.** Il paese intero, i funzionari pubblici che lo attueranno, le organizzazioni di cittadinanza, lavoro e impresa, tutti noi, **dobbiamo intendere in modo inequivocabile cosa il Piano vuole cambiare.** E allora: gli obiettivi del contrasto delle tre disuguaglianze, di genere, generazionale e territoriale vanno ancora rafforzati, verificando che agli enunciati strategici corrispondano progetti adeguati e in particolare **dando piena attuazione al *gender mainstreaming***, una delle più innovative e importanti ambizioni del Piano; è necessario **aggiungere una priorità strategica trasversale ora assente “dare dignità e partecipazione strategica al lavoro”**; nel bilancio ordinario dello Stato, devono essere presenti le **risorse per gestire i nuovi servizi** creati dagli investimenti del Piano; infine, la descrizione delle missioni deve compiere un salto, **dal linguaggio delle “azioni” a quello degli “obiettivi”** che motivino e parlino alla vita delle persone e ciò può aiutare a superare i vizi di tecnologicismo presenti nei documenti, esplicitando cosa si voglia davvero ottenere da digitalizzazione e innovazione.
2. **Risultati attesi.** Un numero assai elevato di progetti al momento **manca di indicare i risultati attesi** o, ancor più grave, **confonde questi con le realizzazioni dei progetti stessi** – ad esempio: numero di imprese o volume di investimenti finanziati, edifici costruiti o rigenerati, numero di progetti

finanziati, anziché cosa si voglia cambiare con quelle realizzazioni, che sia utile a imprese, cittadinanza e/o lavoro. Sappiamo che questo limite è il frutto di un processo programmatico che è partito dall'azione o dalla spesa in sé, anziché dall'effetto che ci si prefiggeva sul benessere e sullo sviluppo. **Ora questo limite va corretto:** altrimenti il Piano è destinato a fallire, o addirittura a essere rigettato dall'UE. Nel farlo si dovrà fornire, nei molti casi in cui manca, la **specificazione territoriale dei risultati stessi e quindi degli interventi**, che non può essere posposta certo alla fase attuativa, pena l'arresto del processo, e che è necessaria per identificare le amministrazioni territoriali da coinvolgere.

3. **Amministrazioni pubbliche attuatrici e governance del Piano.** Si tratta di darsi carico nelle prossime settimane della fase attuativa, tenendo conto del fatto che **l'attuazione di oltre il 60% del Piano è affidata a strutture amministrative territoriali**. Perché solo così facendo: ci convinceremo tutti che ciò che si intende fare possa essere fatto; potranno essere cancellati alcuni progetti; potranno essere individuate, motivate, rafforzate con assunzioni ad horas (possibili con tutti i crismi che ne garantiscano la forte qualità) le amministrazioni attuatrici, centrali, regionali e locali. E ciò significa già nei prossimi giorni **modificare l'originaria governance del Piano** nella direzione della [proposta di revisione da parte di ForumDD-ForumPA-Movimenta](#), in coerenza con l'accresciuta attenzione alla rigenerazione delle AP della nuova versione del Piano.

Lo strumento per compiere questi tre passi è appunto **un confronto acceso, informato, aperto e ragionevole**.

I saperi e le competenze tecniche disponibili presso le Amministrazioni dello Stato che hanno concorso alla scrittura del Piano sono stati usati, ci auguriamo pienamente. E così i contributi dei partiti di Governo. Ora, nel compiere i passi finali e decisivi che abbiamo sopra indicato è necessario, non solo ascoltare le valutazioni del Parlamento, ma anche realizzare, come del resto la Bozza propone, un **dialogo sociale e trasparente** che raccolga i saperi che lavoro, cittadinanza attiva e imprese possono mettere rapidamente in campo.

Attenzione, non serve, sarebbe inutile e dannoso, un incontro estemporaneo a un "tavolo verde" di Palazzo Chigi o di altro luogo, dove venissero scambiate osservazioni generali. Serve piuttosto fare riferimento al **Codice Europeo di Condotta sul Partenariato** emanato dalla Commissione Europea nel 2014 per la programmazione e gestione dei fondi comunitari. Qui si chiarisce la natura sostanziale del confronto<sup>1</sup> e il fatto che esso deve estendersi a tutte le parti "pertinenti", inclusi (art.3, comma c.ii) "organizzazioni o gruppi che sono o che è probabile che siano interessati in modo significativo dall'attuazione dei fondi". Operativamente, ciò significa: **apertura del confronto attenta alle priorità strategiche trasversali del Piano** (donne, giovani, territori marginalizzati e lavoro); programmazione di **giorni e notti di lavoro politico e tecnico attorno ai singoli obiettivi strategici** che il Governo propone; **incentrati sui "risultati attesi"**, nel frattempo resi espliciti. E' su questi ultimi, prima di tutto, che la voce della società va sentita. "Sono queste le priorità?", "Sono sufficientemente chiari, misurabili, ambiziosi i risultati attesi? Sono realizzabili e come?": queste sono le principali domande da rivolgere. Certo, si ascolteranno voci anche assai diverse e dissonanti. Ma questo non sia un alibi per non farlo. Se il confronto è informato – e il Piano già ora mostra di poterlo essere nell'enunciare obiettivi e strumenti – emergerà assai spesso chi ha il filo più lungo. E, comunque, sarà poi ovviamente il Governo a tirare le fila. E potrà farlo avendo ascoltato le critiche e messo a confronto (anche duro, ma informato) opinioni diverse.

---

<sup>1</sup> Il Codice prevede (art.5, comma 2) i seguenti principi di riferimento per lo Stato membro: a) comunicare tempestivamente le informazioni pertinenti e renderle facilmente accessibili; b) dare ai partner tempo sufficiente per analizzare e commentare i principali documenti preparatori, il progetto di accordo di partenariato (n.d.r. il documento strategico che indirizza i fondi comunitari) e i progetti di programmi; c) mettere a disposizione canali attraverso i quali i partner possono porre domande, fornire contributi ed essere informati del modo in cui le loro proposte sono state prese in considerazione; d) divulgare i risultati delle consultazioni.

Vediamo dunque più in dettaglio i tre passi indicati, che andrebbero messi al centro del dialogo sociale.

## **2. Strategia: i sei progressi da compiere**

La torsione strategica del Piano va completata in sei direzioni:

- 1) Per quanto riguarda le **disuguaglianze fra uomini e donne** e l'approccio di **gender mainstreaming** ora rafforzato, è necessaria, in primo luogo, **una più decisa motivazione**, che riconosca nella responsabilità collettiva della cura e della riproduzione sociale improntata a una parità di genere una leva di cambiamento in tutti i campi di vita (istruzione, salute, qualità, dignità, autonomia) capace di scardinare i meccanismi che riproducono la disuguaglianza uomo-donna, allentando la pressione solitaria sulla famiglia nella responsabilità di cura. E' poi necessario che la declinazione delle linee strategiche relativa alle molteplici dimensioni della discriminazione nei confronti delle donne trovi **conferma esplicita e operativa nei risultati attesi e nel disegno dei singoli progetti**, verificando che essi realizzino davvero quell'empowerment delle donne che i documenti indicano come obiettivo.
- 2) Per quanto riguarda i **giovani**, la **grave crisi generazionale** del paese richiede che, all'espansione delle misure a essi destinate (istruzione, servizio civile, formazione), si accompagni, l'impegno a tenere conto del loro interesse nell'impostare **indispensabili interventi di riforma fiscale**, a cominciare dalle imposte sulle donazioni e successioni, che non operano oggi alcuna forma di riequilibrio in relazione ai livelli di ricchezza, e nel realizzare una revisione del catasto che è la condizione per reperire i mezzi finanziari atti a una misura di **eredità universale come quella proposta dal ForumDD**.
- 3) Per quanto riguarda le **disuguaglianze territoriali**, all'attenzione al **Sud**, ora più esplicita, deve corrispondere una chiara missione strategica che raccolga i diversi provvedimenti, pure presenti ma ancora frammentari, a favore delle **aree marginalizzate del paese**, dove si concentrano (e dove è prevedibile crescano) le ingiustizie sociali e quindi, se non ascoltate e affrontate, rabbia e risentimento: in particolare, periferie urbane, aree interne, aree sismiche e coste. Se questi interventi non verranno guidati da un comune metodo (come oggi è possibile) e non saranno affidati a un **forte centro di competenza nazionale**, imparando punti di forza e debolezza dall'esperienza della Strategia Aree Interne, essi rischiano di risolversi in una nuova, deleteria stagione di sussidi compensativi.
- 4) **Manca e va introdotto un quarto obiettivo strategico trasversale che miri a dare dignità e partecipazione strategica al lavoro**, al fine sia di più giuste condizioni di lavoro, sia di portare nelle scelte aziendali le valutazioni di tutti gli *stakeholders*. Non bastano gli interventi di politiche attive del lavoro, peraltro da verificare. Serve che in ogni misura siano previste adeguate condizionalità sociali, per evitare che le risorse pubbliche siano usate per gare al ribasso fra le imprese a danno dei lavoratori, specie di quelli più vulnerabili. E servono due passi di riforma. Il primo, già in parte presente nel programma di governo – se non ora quando? – riguarda **tre interventi contemporanei rilanciati dal ForumDD**: un salario minimo legale (che da tempo l'UE ci chiede), la validità *erga omnes* dei contratti siglati dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative, il deciso rafforzamento numerico degli organi di ispezione del lavoro. Il secondo passo consiste nell'avviare la sperimentazione di quella "partecipazione strategica" del lavoro, sin dal 2018 concordata da Cgil-Cisl-Uil e Confindustria, ad esempio attraverso la costituzione dei **Consigli del lavoro e della cittadinanza proposti dal ForumDD**. È un intervento che darebbe corpo a una cooperazione strategica decisiva, territorio per territorio, per il successo dell'intero Piano.

- 5) **Coerenza del Bilancio pubblico ordinario con il Piano.** Come ribadisce la UE, il Piano realizza riforme e investimenti una tantum il cui scopo è mettere il paese su un sentiero diverso di sviluppo e deve dunque trovare coerenza e conferma nel bilancio ordinario. Sta dunque al bilancio ordinario, da un lato essere coerente con gli stessi obiettivi enunciati nel Piano, dall'altro **prevedere le risorse finanziarie correnti che consentano di attuare quelle riforme e gestire i servizi attivati da quegli investimenti.** Il primo requisito è in alcuni casi violato: si pensi ai Sussidi Ambientalmente Dannosi, che ammontano a circa 20 miliardi, di cui in Legge di stabilità si rinvia la prima riduzione, per un miliardo, al 2023; e al bilancio del Ministero dell'Istruzione, tagliato di 2 miliardi per il 2022 ed altri 2 per il 2023. Assolutamente da sanare è, poi, ogni violazione del secondo requisito: infatti, nel bilancio ordinario sembrano mancare le risorse per gestire le infrastrutture create dal Piano, come nel caso degli asili nido programmati dal Piano stesso.
- 6) C'è infine un **problema di linguaggio, che è sostanza: le sei missioni descrivono spesso azioni o temi, non obiettivi.** Parlano solo in alcuni casi al benessere della cittadinanza – “transizione ecologica”, “mobilità sostenibile” o “inclusione sociale”, a cui comunque solo l'enunciazione di “risultati attesi” può togliere ambiguità e dare corpo concreto – mentre in altri casi enunciano azioni o temi. “Digitalizzazione” e “innovazione” sono due azioni che possono produrre benefici o malefici. Non qualificarle nasconde un rischio di tecnologismo. Ne abbiamo conferma nei progetti, dove manca spesso l'indicazione del risultato atteso: “digitalizzare o innovare per ottenere cosa?”. In diversi progetti (anche di “digitalizzazione”) la risposta a questa domanda c'è; bene, la si porti in forte evidenza e si integri la missione riassumendone l'obiettivo. “Cultura”, “istruzione”, “ricerca”, “salute” sono temi: si dirà che in questi casi è ovvio che se ne vuole un “miglioramento”; certo, ma accanto al tema andrebbe, con coraggio, aggiunta una frase chiave che indichi un obiettivo mobilitante. Ad esempio, “Istruzione” può diventare “Istruzione. Abbattere la povertà educativa”; “Ricerca” può diventare “Ricerca. Diffonderne i risultati come bene comune”. **Obbligarsi a riscrivere i titoli delle missioni prepara a specificare i “risultati attesi” che tutti vogliamo leggere e che l'UE chiede.** Che costituisce il secondo passo ancora da compiere.

### **3. Ma quali sono i “risultati attesi”? Come li misureremo?**

Stando alle Schede progettuali che sono, sempre informalmente, circolate, **una larga parte degli oltre 200 progetti non descrive i “risultati attesi misurabili” a cui aspirare.**

In diversi casi, i risultati attesi ci sono, anche se spesso non è stato ancora indicato il target da raggiungere. **Ma in molti altri casi, i risultati mancano o (ancor peggio) sono confusi con le “realizzazioni”,** confermando che nel Piano è spesso oscuro, o comunque non affrontato ancora, quali siano gli obiettivi degli interventi. Risultato atteso è infatti la specifica dimensione del benessere e del progresso (*well-being*) delle persone (nella loro capacità di consumatori, lavoratori, imprenditori, risparmiatori o membri di una comunità) che motiva l'intervento, ossia che ci si aspetta sia modificata dall'intervento. Realizzazione è l'esito diretto dell'intervento il cui obiettivo è quello di produrre un risultato. Gli asili costruiti sono realizzazioni, mentre il numero di bimbe e bimbi accolti e la qualità della loro cura sono risultati; le imprese incentivate o gli investimenti da esse fatti sono realizzazioni, mentre l'aumento della quota di export, della produttività, della dimensione aziendale o la riduzione dei divari retributivi uomo-donna di quelle imprese sono risultati.

Ecco **alcuni esempi** (con riferimento alle Schede circolate, auspicabilmente nel frattempo modificate) di **progetti che enunciano realizzazioni anziché risultati:**

- ✓ Le misure, ora per 19,0 miliardi di euro della cosiddetta “transizione 4.0” indicano come target il numero delle imprese beneficiarie o gli investimenti fatti, ossia le realizzazioni (che nulla dicono sull’utilità attesa dell’intervento).
- ✓ Lo stesso vale per quasi tutti gli altri interventi di incentivazione delle imprese: per l’agricoltura sostenibile, la mobilità sostenibile, etc.
- ✓ Diversi progetti di trasferimento tecnologico alle imprese hanno lo stesso limite; target sono gli investimenti realizzati; i centri di competenza aperti, etc.
- ✓ Il progetto per la gestione dei rifiuti appare al momento privo di target
- ✓ Molteplici progetti per la tutela territoriale indicano come target ... il numero di progetti finanziati
- ✓ I tre pur diversi progetti per le periferie hanno come target, rispettivamente, il numero degli ambiti interessati, il numero di aderenti e il numero di progetti.
- ✓ Molti progetti che prevedono la costruzione o manutenzione straordinaria di infrastrutture hanno come target l’infrastruttura stessa, non segni del suo utilizzo: vale per i teatri di posa di Cinecittà, per i Grandi attrattori culturali ma anche per l’Alta Velocità e la manutenzione stradale, in cui il target è costituito dai km. coperti, senza esplicitazione del loro utilizzo o utilità; per l’efficientamento energetico degli edifici pubblici non è affatto chiaro perché al numero di edifici interessati non venga affiancata una stima del minore impatto ambientale a cui si mira.

Non è sempre così. **Esempi di alcuni dei casi positivi, dove i target sono espressi in termini di risultati attesi, mostrano quanto potente sia proprio l’enunciazione di tali risultati con modalità che ne consentano poi la misurazione.** Subito diventano chiari gli obiettivi dell’intervento, diventa possibile esprimersi su di essi e valutare se lo strumento proposto possa effettivamente produrre il risultato atteso. Si creano le premesse per una motivazione da parte dei realizzatori e diventano possibili il monitoraggio e il contributo della cittadinanza. Eccone **alcuni esempi**:

- ✓ Almeno due misure di “digitalizzazione della PA” hanno come target chiari risultati attesi: la riduzione di costo-tempo del reclutamento di nuovo personale e i tempi di servizio degli utenti
- ✓ La costruzione di asili ha un chiaro target numerico, 450mila nuovi posti, anche se non c’è riferimento alla qualità del servizio (e se l’importo previsto per la costruzione potrebbe essere insufficiente, mentre quello per la loro gestione pare assente nel Bilancio ordinario)
- ✓ Il rafforzamento degli ITS mira ad un aumento del 150% degli iscritti e del 50% dei diplomati
- ✓ Alloggi e borse per il diritto di studio universitario hanno come target il numero dei posti (e così la riforma delle classi di laurea ha come risultato atteso l’aumento dell’interdisciplinarietà)
- ✓ Gli interventi per servizi sociali in aree interne hanno come target la quota di popolazione interessata
- ✓ Gli interventi per il servizio civile e per la marginalità estrema, il numero di persone coinvolte
- ✓ Per i 19,1 miliardi di euro ora destinati al prolungamento del bonus 110% per l’efficientamento degli edifici privati viene indicato un target in termini di risparmio di Mtep; se venisse indicato anche un target in termini di minore bolletta per le famiglie a minore reddito ... si avrebbero le premesse per modificare la natura dell’intervento.
- ✓ Gli interventi per la gestione del rischio di alluvioni e per la forestazione individuano come target la riduzione del numero delle persone o delle aree a rischio (di cui sarebbe utile quantificare gli effetti in termini di minore mortalità, di minori danni alle persone, alle cose e alle attività produttive, e di minori costi di intervento per l’intera collettività).

Non si sta necessariamente argomentando che ognuno di questi interventi è appropriato, né che il risultato atteso sia “giusto” o commisurato all’intervento. In diversi casi ora richiamati, il risultato atteso indicato andrebbe integrato da un risultato in termini qualità del servizio/studio/lavoro da approssimare poi con uno o più indicatori. Ma si sta rendendo evidente che **l’esplicitazione di risultati attesi misurabili**

consentirebbe di valutare davvero le priorità del Piano, se esse corrispondano alle aspettative di quali parti e fasce sociali del paese e se i progetti previsti appaiano effettivamente in grado di conseguire quei risultati.

L'esplicitazione dei risultati attesi rappresenta inoltre uno **strumento potente per discriminare fra gli stessi progetti e per scegliere quale sia il modo socialmente ottimale di raggiungere lo stesso obiettivo**. L'esplicitazione dei risultati attesi sarebbe infine un modo efficace di mettere in evidenza come **diversi progetti possano concorrere ai risultati attesi in maniera complementare, trasversale ed obliqua**. Esistono importanti sinergie fra i progetti che altrimenti non potrebbero essere evidenziate. Un progetto che abbia come obiettivo l'accrescimento della produttività di impresa, potrebbe avere al contempo importanti implicazioni per la decarbonizzazione del sistema produttivo, accrescere la dignità del lavoro e la democratizzazione delle decisioni strategiche e favorire la riduzione delle barriere di genere.

Per queste diverse ragioni, l'esplicitazione dei risultati attesi è la condizione per **un confronto utile al miglioramento del Piano. Ma c'è di più: l'esplicitazione dei risultati attesi in termini territoriali accelererebbe la necessaria allocazione territoriale di interventi e fondi**. Se posticipata, tale allocazione rallenterà l'avvio del Piano. Se anticipata, essa consentirà di individuare le Amministrazioni locali o le articolazioni territoriali delle Amministrazioni centrali che sono investite dal Piano, di mobilitarle e motivarle sin da ora, di aggiornare i piani dei fabbisogni con le competenze disciplinari e organizzative necessarie e di procedere in tempi rapidi (3-5 mesi) al reclutamento di nuove risorse.

Il che ci porta alla governance del Piano.

#### **4. Amministrazioni pubbliche e governance del Piano**

L'accresciuta attenzione all'attuazione del Piano deve evolversi in due direzioni. In primo luogo, in un **ridisegno della Governance del Piano stesso** che ne consenta l'effettiva attuazione. In secondo luogo, nel considerare la modalità attuativa del Piano – grazie alla forza delle sue missioni strategiche, al metodo dei risultati attesi, all'attenzione che su di esso esercitano sia la cittadinanza che l'UE – come **il pilota di una rigenerazione delle Pubbliche Amministrazioni**: questo obiettivo è oggi toccato nella parte del Piano dedicata alla digitalizzazione delle PA, ma questa sezione deve essere ulteriormente evolversi nella definizione di un **"Progetto di rigenerazione delle PA"**. Partiamo dunque da un cenno a tale Progetto.

Proprio nel giorno successivo alla circolazione della Bozza del Piano, ForumDD, ForumPA e Movimenta hanno lanciato una ["Proposta per la rigenerazione delle PA"](#), articolata in **quattro mosse pragmatiche**:

- rimotivare i pubblici dipendenti attraverso missioni strategiche chiare e risultati attesi misurabili;
- trasformare il massiccio rinnovamento generazionale in atto nelle PA in un progetto innovativo di reclutamento con bandi moderni, celeri - molte esperienze mostrano che si può arrivare a 6 mesi fra bando e assunzioni, e che si può fare anche meglio - per le competenze disciplinari e organizzative necessarie, accompagnati da una cura dell'inserimento;
- rilanciare la formazione volta all'esercizio di discrezionalità e a nuovi modi di co-progettazione;
- promuovere questa e altre forme di amministrazione collaborativa, con imprese, organizzazioni di cittadinanza e imprese.

La proposta ha raccolto subito un [forte consenso in molte direzioni politiche e culturali](#), e [continua a raccogliarlo](#). **Rappresenta più di una traccia per il "Progetto di rigenerazione delle PA" da includere nel Piano. Ed è anche una bussola di riferimento per la governance del Piano stesso.**

La lettura della Bozza del Piano di inizio dicembre e di alcune bozze di decreto attuativo della Governance ha reso evidente la consapevolezza dei gravi problemi che affliggono le Amministrazioni Pubbliche che dovrebbero attuare il Piano. Una preoccupazione fondata, stante lo stato di arcaicità, di estremo invecchiamento anche demografico, di impoverimento numerico, di attitudine ad una “burocrazia difensiva” che caratterizza in modo sistematico, anche se con significative eccezioni, le Amministrazioni pubbliche; e stante il ritardo che in anni recenti, ripetutamente, l’Italia, ha accumulato nell’utilizzo dei fondi comunitari della politica di coesione. Tuttavia, a questa preoccupazione, in base alle carte circolate, risultava che si volesse rispondere concentrando poteri significativi di indirizzo, di redazione dei cronoprogrammi, di governo nazionale dei progetti a una **“task force” dedicata diretta da sei super-manager** e collocata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; mostrando invece disattenzione per l’efficacia e robustezza sia dei “referenti unici” dei Ministeri, pure richiamati, sia della vasta rete territoriale di attuazione.

Se era ed è evidente la necessità che il Referente Unico dell’UE per il Piano possa interagire direttamente con il vertice del governo e, al tempo stesso, disporre di **una squadra che identifichi quotidianamente gli ostacoli adoperandosi immediatamente per rimuoverli**, è altrettanto evidente **che il tentativo di affidare a tale squadra il governo del processo sarebbe destinato a fallire**. Il rafforzamento delle Amministrazioni centrali e locali è l’unica strada per il successo del Piano, oltre a essere occasione unica perché il Piano agisca da esperienza pilota, da acceleratore, di un’indispensabile rigenerazione delle PA, visto che questa ha proprio in chiari e misurabili obiettivi strategici il suo punto di partenza.

Questa valutazione è rafforzata dal fortissimo peso che nell’attuazione del Piano hanno le strutture territoriali delle PA. Un pur sommario (stante le informazioni disponibili) esame dei circa 200 progetti mostra infatti – con riferimento alle schede e tabelle di inizio 2021 – la seguente ripartizione della massa finanziaria fra tre tipologie di interventi. Con riguardo all’intero pacchetto dei 210 miliardi: circa il 30% è costituito da trasferimenti a imprese o persone, gestibili con maggiore facilità da Amministrazioni Pubbliche in prevalenza centrali; circa il 20% riguarda da grandi interventi affidati a enti pubblici di larga scala; circa il 50% riguarda **insiemi di micro-interventi territoriali attuabili da Enti locali o da articolazioni territoriali di enti nazionali (Università, Porti, etc.)**. **Quest’ultima quota sale al 60% quando limitiamo il riferimento ai circa 143 miliardi di spesa aggiuntiva**. Se questo è il ruolo massiccio e maggioritario svolto nell’attuazione da parte di strutture amministrative locali o comunque territoriali, è ben evidente che l’investitura, la motivazione e il rafforzamento di tali strutture e di quelle delle strutture centrali di indirizzo costituiscono la priorità delle prossime settimane.

Nasce da queste considerazioni la [proposta di governance del Piano che ForumDD, ForumPA e Movimenta](#) hanno reso pubblica già il 7 dicembre. Ne riportiamo l’essenza, tratta dal testo pubblicato dal quotidiano *Domani*:

<<Sulla base delle proposte che abbiamo presentato e che raccolgono l’appoggio di tante personalità del Paese (“Per una pubblica amministrazione rigenerata”), si può disegnare un assetto organizzativo efficace, fatto di quattro componenti e un organo di monitoraggio partenariale.

Prima di tutto vengono le amministrazioni competenti per materia negli obiettivi strategici del piano. **Queste amministrazioni, centrali e territoriali, vanno identificate e rafforzate, da un lato reclutando migliaia di nuovi funzionari** (numero, competenze disciplinari e organizzative di queste assunzioni saranno determinati dagli obiettivi stessi), con un bando da emettere entro metà gennaio con l’obiettivo di una loro assunzione operativa entro fine giugno: possibile, se diventa priorità nazionale, attorno a cui mobilitare commissioni composte dalle migliori teste

del Paese; dall'altro, va contestualmente avviata, in ogni amministrazione individuata, un'azione di formazione al nuovo obiettivo e a svolgere un ruolo di inserimento/mentoring dei nuovi assunti.

Poi vengono i "generali di corpo d'armata", nello Stato e nelle Regioni: chiamiamoli, come fa il governo, "soggetti responsabili". **In ogni Amministrazione centrale coinvolta potrà essere costituita una Direzione Generale per l'obiettivo**, in cui nominare un nuovo dirigente generale interno o esterno con adeguate risorse. Regioni e città metropolitane nomineranno allo stesso modo dirigenti generali come responsabili unici. Siano questi i manager incaricati di approvare e modificare i cronoprogrammi su spesa, realizzazioni e risultati, di monitorare l'attuazione, di individuare ritardi e fornire soluzioni, in una costante interlocuzione con il vertice del Piano. Ogni potere sostitutivo che dovesse rivelarsi necessario andrebbe attribuito a tali figure.

Al vertice sta il Referente unico nazionale che governa i rapporti con la Commissione Europea, approva le modifiche proposte dai soggetti responsabili e ha poteri di intervento su di essi, assicura trasparenza costante sui dati e un flusso di informazioni in formato open sullo stato di attuazione, relaziona al Parlamento. Per fare questo, oltre ad avvalersi delle strutture di monitoraggio del ministero dell'Economia, si avvale anche di uno **staff tecnico** (poche decine di persone) assunto anch'esso a termine sino al completamento del Piano.

Il quarto livello, come nello schema del governo, è ovviamente quello della **responsabilità politica**. Il Referente unico riferisce e risponde ad un Comitato presieduto dal presidente del Consiglio dei ministri di cui fanno parte i principali ministri di riferimento del Piano, dialogando con la Conferenza Stato Regioni e la Conferenza Unificata.

A questi quattro livelli si aggiunge un **Organo di monitoraggio e di sorveglianza** delle parti economiche e sociali e della società civile, con funzioni simili a quelle che ha il partenariato nella gestione dei Fondi comunitari ordinari, non con improbabili ruoli di "consulenza".>>

Quest'ultima previsione è coerente con l'attivazione nella fase attuativa del Piano delle forme di partecipazione che, di nuovo, sono prassi europea secondo il già menzionato **Codice Europeo di Condotta sul Partenariato**. Queste forme riguarderanno sia, specie a livello territoriale (cfr. paragrafo 5.7), le fasi della co-progettazione degli interventi, sia il monitoraggio civico degli interventi. A questo fine è importante vigilare sugli impegni, presenti nella prima Bozza del Piano, ad assicurare una forte e tempestiva e aperta informazione pubblica sull'attuazione di tutti gli interventi, della spesa, delle realizzazioni e dei risultati.

## **5. Osservazioni su otto obiettivi strategici**

Le osservazioni sui contenuti e sulla Bozza di Piano e le proposte sono presentate di seguito secondo il seguente formato, articolato in otto punti: due obiettivi trasversali e sei obiettivi strategici.

Visti gli obiettivi strategici fissati dall'Europa della "**transizione verde**", o *ecologica* e della "**transizione digitale**", fissando rispettivamente nel 37% e nel 20% la quota minima di risorse che deve impattare su di essi, dedichiamo a essi due punti generali delle nostre osservazioni. Nel caso della transizione digitale ci soffermiamo soprattutto sugli interventi del piano destinati alla digitalizzazione delle PA e alla formazione dei cittadini. Nel caso della transizione ecologica, le osservazioni riguardano anche la ricaduta ecologica di interventi del Piano che affrontiamo nelle osservazioni successive.

Il resto delle osservazioni non segue necessariamente le categorie utilizzate dalla Bozza di Piano, ma riguarda **sei obiettivi strategici** che il ForumDD ritiene rilevanti e su cui ha sviluppato riflessioni e proposte; essi unificano, rivedono e integrano anche interventi che la Bozza di Piano ha preso in considerazione ma che spesso non ha raccolto sotto un unico obiettivo.

Nel valutarli poniamo particolare attenzione nel verificare che il **gender mainstreaming** sottolineato dai documenti abbia effettiva attuazione. Si tratta di un **radicale cambio di paradigma** con il quale affrontare la crisi del paese e richiede importanti interventi per superare le enormi resistenze culturali che attiva. Per realizzare questo cambiamento è necessario, secondo il ForumDD, dare centralità al tema della “riproduzione sociale” quale dovere pubblico per garantire i bisogni prioritari della sostenibilità della vita: salute e benessere, cura centrata sull’attenzione alle persone e ai diritti, sulla tutela dell’ambiente, sul lavoro come volano di capacitazione e dignità, sul contrasto di ruoli e stereotipi connessi alla strutturazione dell’identità di genere. L’infrastruttura sociale necessaria a tutto ciò tocca tutti i campi di intervento e ha un punto di forza nella costruzione di un “sistema di servizi sociali fortemente integrato con la sanità”, a cui specificamente dedichiamo uno degli obiettivi.

Ecco dunque i 2+6 obiettivi strategici considerati:

1. **Transizione ecologica**
2. **Transizione digitale**
3. **Potenziamento della didattica e diritto allo studio**
4. **Una casa dignitosa, sicura, energeticamente efficiente e socievole per tutti**
5. **Dignità e partecipazione strategica del lavoro**
6. **Aprire a PMI rinnovate ogni sapere tecnologico**
7. **Liberare il potenziale delle aree marginalizzate**
8. **Dotare il paese di un sistema di infrastrutture sociali integrate**

### **5.1 Transizione ecologica**

L’obiettivo strategico “Green transition” richiede, secondo la decisione UE, che impatti su di esso almeno il 37% delle risorse del Piano. Al momento, stante le valutazioni effettuate dal governo, l’impatto sarebbe appunto quello richiesto. Ma la lettura delle Schede disponibili (relative peraltro ad una precedente versione del Piano) solleva **dubbi sulla modalità di valutazione dell’impatto**, perché alcune valutazioni sollevano domande. Ad esempio, quanto green c’è nei 26,7 miliardi previsti per gli investimenti in opere ferroviarie, comprensive dell’Alta Velocità? come si azzerano le emissioni di CO2 di quei cantieri? Simili dubbi sorgono per altre voci come le nuove scuole o i nuovi ospedali.

Un secondo problema generale riguarda un aspetto che sembra perso o indebolito rispetto ai testi di dicembre, in aderenza alle indicazioni UE. L’interconnessione del **contrasto al cambiamento climatico**, attraverso una forte accelerazione della decarbonizzazione del sistema economico, con una politica industriale coerente in grado di produrre **nuovo lavoro di qualità** e favorire la coesione sociale, e con la crescita del **soddisfamento dei cittadini** attraverso la trasformazione del sistema dei consumi. Il primo punto, dai documenti disponibili, si è perso, il secondo è presente con qualche spunto (ad es. per i riferimenti all’industria italiana di produzione di autobus), il terzo è trasversalmente presente, ma in modo discontinuo e senza indicare i risultati attesi. Ne emerge una visione superficiale della transizione ecologica, vista solo come adeguamento tecnologico, imposto dall’evoluzione della competizione internazionale,

senza connessioni con le trasformazioni sociali e culturali necessarie ad affrontare emergenze reali e pressanti, che (come l'esperienza di questo anno drammatico sta dimostrando) mettono a repentaglio lo sviluppo umano e l'equilibrio delle nostre società.

Dentro questa cornice, indubbiamente larga parte dei temi trova spazio: energia, riqualificazione edilizia, periferie, economia circolare, risorsa idrica, depurazione, mobilità, agricoltura, infrastrutture ferroviarie e metropolitane, TPL green, ecc. Salta agli occhi, l'assenza del **consumo di suolo** - senza una politica sulla riduzione del consumo di suolo difficile pensare a rigenerazione urbana in funzione anti crisi climatica, e **dell'innovazione nei materiali**, uno dei pilastri indispensabili per una politica industriale green (settore per altro in cui l'Italia è leader). Veniamo così al dettaglio dei progetti esistenti, sempre con la cautela richiesta dall'incompletezza e non piena congruenza dei documenti circolati informalmente.

*Il ruolo dell'agricoltura* nel contrasto ai cambiamenti climatici e nella produzione di lavoro qualificato, soprattutto per i giovani, appare sottovalutato. Nelle tre linee progettuali previste, per 1,80 miliardi, tutti considerati in quota green, rientrano misure che con il green hanno poco a che fare, come la capacità di stoccaggio delle materie prime agricole e il potenziamento delle infrastrutture dei mercati agricoli. Più coerenti le linee "Parco agrisolare" e "contratti di filiera", che prevedono installazione di pannelli solari, sostituzione di eternit, sistemi decentrati di produzione di energia, per ridurre l'impatto ambientale e le emissioni. Ma saltano agli occhi alcune **assenze**, come la riduzione degli impatti degli allevamenti intensivi, la sicurezza sanitaria degli animali, la transizione agro-ecologica al servizio di cibo sano, sicuro e sostenibile, locale e di qualità per tutti, l'innovazione dell'agro-voltaico, il contributo all'adattamento ai cambiamenti climatici, il sostegno al biologico. Si dirà, per tutto ciò c'è la Politica Agricola Europea, peccato che le scelte votate in Europa vanno in direzione contraria al green deal. E qui si sta perdendo l'occasione di correggere il tiro. C'è poi una linea progettuale, in cui si fa riferimento alla strategia *One-health* e alle problematiche della sicurezza alimentare e veterinaria, finalizzato alla costituzione del "sistema nazionale di prevenzione salute-ambiente e clima, SNPS", affiancato all'esistente Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale che può creare più problemi che passi avanti.

Nelle linee progettuali dedicate alla *decarbonizzazione e alla rivoluzione energetica*, su cui si giocherà gran parte della capacità competitiva dell'Europa del prossimo decennio, i settori più importanti sono ampiamente rappresentati: la diffusione delle energie rinnovabili, l'efficientamento dell'edilizia, la mobilità sostenibile.

Per la *produzione energetica da rinnovabili*, le Schede di fine dicembre prevedono di aggredire con riforme mirate problemi atavici del sistema paese, che hanno fin qui condizionato sia la salute pubblica (come nel caso dell'inquinamento atmosferico in pianura padana e nelle aree urbane), sia il lento sviluppo dei nuovi impianti per la tempistica e la farraginosità dei processi autorizzativi. Gli obiettivi tendono a coprire tutto l'arco delle esigenze: sviluppo della produzione di eolico e fotovoltaico off-shore, del biogas, delle smart grids, delle comunità energetiche, delle reti di ricarica elettrica in città, con attenzione alla crescita del sistema industriale e all'incremento dell'occupazione, ma, anche qui, senza che i risultati attesi siano quantificati e definiti. Colpisce, nella presentazione dei progetti in merito alle comunità energetiche, l'affermazione che si tratti di "un modello particolarmente adatto ai piccoli comuni e alle aree interne", una valutazione che depotenzia molto le prospettive di questa linea progettuale. Interessanti le prospettive disegnate per l'idrogeno verde, dotato di un congruo investimento di 2 miliardi, dal recupero di aree industriali abbandonate per impianti di produzione all'utilizzo nella siderurgia e, soprattutto, all'attività di ricerca e sviluppo. Mentre appare **sovradimensionata l'aspettativa per alcune applicazioni come per il trasporto su ferro e su gomma o per la produzione di energia**, perché non competitivo rispetto alle altre tecnologie green già disponibili nell'orizzonte temporale del Next Generation EU. Positivo, infine che risulta

cancellato il finanziamento ad ENI per un impianto sperimentale di Cattura e Stoccaggio della CO2 e alla riconversione per produrre combustibili alternativi (che non vuol dire ecologici).

Sul fronte *dell'efficientamento energetico dell'edilizia* sono indicate risorse significative per l'edilizia pubblica e privata, con alcuni limiti di fondo (cfr. paragrafo 5.4), per le scuole (dove si recuperano risorse in essere da tempo), per gli ospedali e le cittadelle giudiziarie. Per completezza del quadro, a questo va aggiunto un investimento di 0,33 miliardi per le infrastrutture verdi urbane, funzionali ad incrementare la resilienza climatica delle città. Ma il panorama è frammentato. Come si osserva anche nel paragrafo 5.7, non c'è una strategia unitaria per le città, alle diverse dimensioni urbane che caratterizzano il nostro paese, e che presentano criticità e opportunità molto diverse. Non c'è l'assunzione di un *punto di vista* innovativo prioritario, come potrebbe essere "la città a 15 minuti" che avrebbe bisogno di una forte redistribuzione dei servizi e dell'accesso alle nuove tecnologie e al lavoro, più che di infrastrutture trasportistiche. Sarebbe stato un segnale inequivocabile di una netta cesura con l'era dei bandi sostitutivi di una politica pubblica. Colpisce inoltre l'assenza completa in queste linee progettuali di un investimento per contrastare la *povertà energetica*, fenomeno in espansione e che, per effetto della crescita esponenziale dei divari sociali nell'ultimo anno, sta avendo un'impennata inaspettata. Fenomeno aggredibile non tanto con le tradizionali politiche dei bonus (il cui utilizzo non supera, in questo campo, il coinvolgimento del 40% dei potenziali beneficiari), quanto con politiche stabili di riqualificazione energetica delle abitazioni dei più vulnerabili.

Per la *mobilità sostenibile* sul fronte del trasporto locale si prevedono diverse tipologie di interventi, dall'infrastrutturazione elettrica per la green mobility ai collegamenti metropolitani e regionali. **Molti progetti appaiono importanti, anche se manca spesso l'indicazione dei risultati attesi:** produzione di autobus, ciclovie urbane e turistiche, piste ciclabili, scuola bus, sharing mobility, mobility management, rinnovamento del materiale rotabile. Facendo riferimento alle Schede di dicembre, suscita invece dubbi sulla possibilità di "messa a terra" la stipula di 25/30 contratti per 60 aziende della filiera nazionale per la produzione di autobus; mentre appare controproducente l'investimento nell'acquisto entro il 2026 di 5.139 bus a basse emissioni che vede la prevalenza di 2.730 veicoli alimentati da GNC o GNL, contro 2.051 veicoli a propulsione elettrica e 358 veicoli alimentati a idrogeno, che lascerebbe per più di dieci anni in eredità alle aziende municipali di trasporto un parco automezzi già vecchio e inadeguato agli obiettivi della decarbonizzazione. Complessivamente, l'importo messo a disposizione per la mobilità sostenibile è meno di un quarto di quanto a disposizione per le grandi opere ferroviarie e stradali. Rimangono marginali gli investimenti nella manutenzione stradale, ma dentro una scelta corretta, imposta dall'Europa, si nasconde, sempre in base alle Schede, un pessimo segnale: larga parte è destinata alla messa in sicurezza di una sola autostrada la A24-25, in concessione ad un privato, mentre per l'ANAS rimane meno della metà.

In un piano pluriennale che deve mettere in condizione l'Europa di affrontare la crisi climatica, ci si sarebbe aspettati che una parte consistente di finanziamenti fosse dedicata ad interventi di *adattamento ai cambiamenti climatici*. Le schede progettuali si accontentano di *un po' di adattamento al clima* nei progetti relativi al dissesto idrogeologico e alla gestione delle risorse idriche (8,0 miliardi secondo le indicazioni più recenti). **Per il dissesto la quasi totalità del finanziamento (3,4 su 3,6 mld) è peraltro meramente sostitutivo di interventi già previsti in bilancio.** E ciò contrasta con il fatto che nell'ultimo decennio si sono verificati in Italia 416 casi di allagamenti da piogge intense, con gravi danni ad abitazioni ed infrastrutture, 83 giorni di blackout elettrico, 14 casi di danni al patrimonio storico-archeologico, 35 casi di frane causate da piogge intense e 118 esondazioni fluviali, che complessivamente hanno provocato 251 morti, ed un costo medio annuo di 1,9 miliardi per riparare i danni. Nella parte relativa alle riforme, si esprime l'intenzione di riordinare, ancora una volta, le Autorità di bacino distrettuale e i Consorzi di bonifica, dopo vari interventi ed interessamenti negli ultimi anni, che non sono andati a buon fine per il miglioramento della governance. Lo stesso vale per la semplificazione delle procedure per gli interventi contro il dissesto

idrogeologico. Infine, non è chiaro in cosa consistano gli “Interventi per migliorare resilienza, valorizzare il territorio e aumentare l'efficienza energetica comuni”, inserita a inizio anno con 6 miliardi.

In sintesi, molti interventi appaiono appropriati, altri assai meno. Si avverte la necessità che per conseguire davvero gli obiettivi che l'Europa ci ha indicato, per assicurare un'oculata distribuzione delle risorse, evitare squilibri, carenze e fallimenti, nelle prossime settimane il Governo costruisca una bussola, una **gerarchia di priorità oggi non ravvisabile**. Ciò può, deve, avvenire, attraverso un confronto informato con le forze sociali, imprenditoriali e civiche, in cui valutare quali investimenti, nell'orizzonte temporale del Next Generation EU, siano in grado di restituire i migliori risultati nell'intreccio tra i tre obiettivi strategici indicati ad inizio di questo paragrafo: il **contrasto al cambiamento climatico**, la produzione di **nuovo lavoro di qualità** e l'incremento del **soddisfamento dei cittadini**. Un intreccio che non riguarda solo il green, ma coinvolge la qualificazione del sistema di istruzione e dell'accesso alla cultura, l'accesso ai servizi, la sicurezza delle persone, la speranza di un futuro per tutte e tutti, andando ad aggredire le grandi disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali che hanno condizionato lo sviluppo del nostro Paese.

## **5.2 Transizione digitale**

### *In generale*

Alla transizione digitale sono destinate non solo le risorse a questo obiettivo esplicitamente attribuite, ma anche quelle rivolte ad altri obiettivi che includono una componente di trasformazione digitale. Pure non essendo ancora possibile una puntuale verifica del contenuto dei progetti, possiamo comunque individuare due questioni dirimenti che caratterizzano tutti gli interventi direttamente o indirettamente riferiti alla 'digitalizzazione'.

- a) **Esplicitare i risultati attesi non le realizzazioni.** Questo requisito è, se possibile, ancora più significativo quando si parla di 'digitalizzazione'. È infatti caratteristica generale ed evidente del Piano, sin dalla Bozza di inizio dicembre, e della narrativa che lo accompagna che la 'digitalizzazione' viene assunta come un obiettivo in sé. Antidoto efficace contro questa patologia è appunto l'esplicitazione e la verifica dei risultati attesi. Avviene in due casi quando si indicano come “risultati attesi” la riduzione di costo-tempo del reclutamento di nuovo personale e i tempi di servizio degli utenti. Ma in molti altri casi, laddove nei progetti del Piano i risultati attesi vengono anche sommariamente descritti, **essi appaiono confusi con le “realizzazioni”, ossia tautologicamente riferiti alle componenti stesse della trasformazione digitale**, e non ai risultati che tale trasformazione si propone di conseguire in termini di benessere di persone o imprese. Ecco ad esempio che il risultato atteso della realizzazione di una APP viene identificato dal Piano nel numero di App scaricate o utilizzate, e non invece nella esplicitazione e nella misurazione dell'incremento di qualità di alcune componenti del servizio. L'esplicitazione 'corretta' del risultato atteso è decisiva anche perché consentirebbe di influire sulle caratteristiche dell'App e sul processo stesso di progettazione e realizzazione. Esplicitare il 'cosa' costringe a modificare il 'come'. Esempi analoghi possono essere fatti anche per le infrastrutture.
- b) **Accessibilità dei dati generati dai processi di innovazione digitale.** Tra i progetti infrastrutturali della PA c'è lo sviluppo e il rafforzamento della “infrastruttura dei dati”, cioè l'obiettivo di rendere non solo accessibili, ma anche “conoscibili” (le ontologie) e quindi utilizzabili i dati generati dalle amministrazioni pubbliche e dai servizi da loro offerti. È un obiettivo giusto e importante del Piano. Ma occorre compiere un passo ulteriore ed esplicito: **prevedere da ora condizioni precise in merito all'accessibilità**

**a tutti i dati prodotti a esito degli interventi del Piano.** Tutti i progetti di innovazione digitale promossi nell'ambito del Piano, non solo quelli riferiti al settore pubblico, generano dati. Lo fanno i progetti innovativi della logistica, quelli avviati dalle imprese con i fondi della transizione 4.0, quelli relativi allo sviluppo del lavoro da remoto, quelli relativi all'ambiente e all'agricoltura. Generano dati come obiettivo esplicitamente dichiarato, o generano dati indirettamente nel conseguire quello che viene considerato loro obiettivo primario. A chi appartengono questi dati? Sono anch'essi accessibili per finalità di pubblica utilità (ad esempio per i servizi sanitari e di welfare)? E' possibile imporre una condizione che obblighi i soggetti attuatori, non solo quelli pubblici, a rendere aperti, accessibili ed utilizzabili i dati generati dai processi innovativi realizzati con il Piano? **Ci sono progetti a livello europeo, ai quali si può fare riferimento, di meccanismi di Data Trust per decidere chi ha diritto di accesso ai dati, per quali scopi e a vantaggio di chi e rendere così possibile l'adozione di modelli che garantiscono protezione e trasparenza.**

### *Transizione digitale nelle PA*

Alla transizione digitale nelle PA sono destinati 11,5 miliardi, ma per quasi la metà si tratta di interventi per intero già previsti per la diffusione dei pagamenti digitali che vengono ora finanziati in modo sostitutivo con il Piano. Aggiuntivi sono invece gli interventi per l'innovazione organizzativa nelle PA e per la cosiddetta "modernizzazione e digitalizzazione delle PA". Quest'ultimo titolo è ambiguo assai perché sembra indicare nella "digitalizzazione" un obiettivo in sé: sarebbe più utile un titolo quale **"migliorare i servizi pubblici e il funzionamento dell'amministrazione pubblica anche mediante le tecnologie digitali"**.

All'interno di tale obiettivo, è **positiva la valutazione della parte sulle infrastrutture, in particolare sul cloud pubblico anche in prospettiva europea.** In questo ambito dovrebbe trovare posto la proposta di uno Spid (sistema pubblico di identità digitale) effettivamente gestito dal sistema pubblico. Attualmente esso è affidato in concessione ad aziende private (una sola è pubblica: Lepida della Regione ER) e questo genera problemi e rischi. Tanto più quando l'uso dello Spid viene reso "obbligatorio", con forti dubbi di legittimità per queste norme.

Nella sub-sezione dedicata ai "servizi", si presenta invece, con alcune eccezioni, la sostanziale coincidenza della innovazione dei servizi con la realizzazione di App. **Una App di per sé non è il miglioramento di un servizio, ma il trasferimento sull'utente di una parte del processo di erogazione.** Si tratta di una impostazione sbagliata che non solo rischia di non fare ottenere risultati, ma è destinata a trasformarsi (ed è da alcuni intesa come) una più generale strategia di "disintermediazione" digitale del servizio pubblico. Occorre invece non solo ripartire dal miglioramento del servizio, dalla necessità di non impoverire ulteriormente la relazione tra cittadini e operatori pubblici, ma anche di coinvolgere diffusamente utenti e associazioni di cittadinanza nella riprogettazione dei servizi e nel monitoraggio del percorso di innovazione.

Si collega a ciò la necessità di un **genuino coinvolgimento di utenti e operatori pubblici** nella progettazione e attuazione della innovazione della PA. Questo non può essere inteso come una generica partecipazione ad una rete multi-stakeholder. Deve essere **esplicitamente prevista e organizzata nel Piano una partecipazione attiva, continuativa, informata e dotata di potere decisionale per cittadini e operatori pubblici.** Questa partecipazione deve essere prevista su tutti i processi di innovazione e articolata sul territorio. Questa è la "negoziante" dell'innovazione, prima, durante e dopo. Questa proposta non è rituale ma affronta la realtà di 20 anni di molti e reiterati fallimenti di processi innovativi delle PA. È infatti l'assenza di questa partecipazione la causa prima di tali fallimenti, che hanno visto l'esclusione del "sapere sul servizio" di operatori pubblici e utenti. L'innovazione delle PA non può essere lasciata solo agli ingegneri informatici, non è una questione solo tecnologica. Questa proposta implica un ruolo centrale per le

associazioni di cittadinanza e anche per il sindacato che potrebbero essere in grado di rappresentare e coalizzare gli interessi e il sapere dei lavoratori pubblici e dei cittadini utenti. Sul piano operativo, si potrebbe **portare lo sviluppo dell'app sotto lo stesso soggetto attuatore dell'innovazione organizzativa**, in collaborazione con le competenze del Ministero dell'Innovazione.

In molti punti del Piano si fa riferimento a competenze digitali, di alfabetizzazione digitale sia per i dipendenti pubblici, sia per gli utenti. Si avanza in particolare un progetto di “case della cultura digitale”, che appare decisamente promettente. Nel disegnarlo, è necessario che qui come in tutti i processi formativi, abbiano forte peso anche le **competenze “critiche”**: non solo imparare a usare gli strumenti ma conoscere cosa c'è dietro lo schermo, quali sono i rischi che si accompagnano alle utilità, come diventare utenti e lavoratori consapevoli e non solo protesi addestrate dei dispositivi digitali. Questo ampliamento delle competenze è anche condizione necessaria per la realizzazione di quanto descritto al punto precedente

Un ulteriore progetto prevede **nuovi spazi di coworking per i dipendenti pubblici**. Di nuovo, si tratta di una strada del massimo interesse. Come il ForumDD ha proposto con le “officine municipali”, estese a tutte le lavoratrici e lavoratori, anche del settore privato, questi spazi devono e possono essere definiti e ampliati nelle funzioni a diventare parte integrante degli interventi territoriali soprattutto nelle aree marginalizzate (cfr. 5.7). Alla loro programmazione deve contribuire anche le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro, essendo parte importante di un ridisegno dell'organizzazione del lavoro.

C'è, infine, una relazione nel Piano che occorre mettere sotto lente critica: quella tra l'obiettivo della “digitalizzazione” pervasiva delle PA e la conseguente, inevitabile, crescente necessità della cyber-sicurezza, affrontata nel Piano con elevate risorse e elevata incertezza in merito ai soggetti attuatori. Occorre ribadire che **l'unica sicurezza realmente utile sta nel garantire la possibilità del servizio pubblico anche in condizioni di malfunzionamento dei dispositivi digitali**. E questo implica un freno alla disintermediazione digitale del servizio pubblico.

### **5.3 Potenziamento della didattica e diritto allo studio**

Nell'ultima versione del Piano disponibile, al tema dell'istruzione, inclusivo di scuola e università, sono destinati interventi per complessivi 22,2 miliardi di euro. Pur essendo di fronte al più grande piano di finanziamento pubblico in educazione dopo piano IRI - ricostruzione post-bellica delle scuole e piano Gui del centro-sinistra a seguito della scuola media unificata (1962/63) – e nonostante l'incremento rispetto alle prime ipotesi, la cifra complessiva appare ancora **insufficiente rispetto alla gravità dell'attuale situazione e agli obiettivi che ci si dovrebbe proporre e in parte proposti. Ciò è particolarmente vero per la scuola**. Infatti, ai 6,8 miliardi dedicati all'edilizia scolastica (“Programma di risanamento strutturale edifici scolastici” e “programma di realizzazione di nuove scuole mediante sostituzione edilizia”), si aggiungono solo **13,5 miliardi dedicati ai percorsi educativi da 0 a 18 anni**. Una cifra, ripetiamo, significativa ma non rispetto al gap strutturale da colmare. Nel documento dalla rete “educAzioni”, che coordina 10 reti nazionali di scuole enti, ordini professionali, sindacati e organizzazioni di cittadinanza attiva, si riteneva **congruo per promuovere un “piano nazionale strategico di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza” un investimento che raggiungesse almeno un importo pari a circa 30 miliardi**. In particolare, gli investimenti per il contrasto della povertà educativa andrebbero ulteriormente accresciuti di almeno 2 miliardi e un incremento è necessario anche per le politiche rivolte alla fascia 0-6.

Ancora in termini generali, sembra assente una chiara assunzione dell'ottica di genere e un obiettivo di prevenzione delle disuguaglianze di genere nel disegnare le politiche educative. In particolare, si trascura il fatto che, già a partire dalla fascia 0-6 e poi nell'istruzione obbligatoria, attraverso i libri di testo e mancando una formazione mirata degli insegnanti, **si riproducono forti stereotipi e ruoli di genere**. Essi condizionano

successivamente non solo la formazione dell'identità di genere ma anche le aspirazioni e l'orientamento alla formazione successiva, ponendo così le basi di un divario che è predittivo di disparità e disuguaglianze difficili poi da contrastare.

### Scuola

Per quanto riguarda specificamente la scuola, si registra comunque, rispetto alla precedente versione, un aumento dovuto a maggiori finanziamenti (da 2,5 a 3,6 miliardi) per gli asili nido, all'introduzione del "potenziamento scuole dell'infanzia e sezioni primavera" con un investimento di 1 miliardo, e all'introduzione di un progetto di "potenziamento tempo scuola" (1mld.). Al momento, l'intervento per i percorsi educativi comprende 4,6 miliardi sulla fascia 0-6 e oltre 8 miliardi per interventi contro abbandono scolastico, riduzione dei divari territoriali, formazione professionale, competenze STEM, sviluppo e riforma ITS, multilinguismo, per la didattica digitale integrata.

Rimane al momento debole - pur tenendo conto dell'incremento rispetto alla Bozza di inizio dicembre - l'investimento sul contrasto della dispersione scolastica e della povertà educativa (che, come anticipato, andrebbe aumentato di almeno 2 miliardi). Su come trovare i fondi, muovendosi in un'ottica di **riequilibrio tra le diverse voci**, vi sono spazi da vagliare/controllare con cura. In particolare, sull'edilizia scolastica, negli anni, sono state allocate risorse ingenti, non o mal spese, per sovrapposizione di norme primarie e sovrapposizione o assenza di misure esecutive derivate dalle stesse norme e/o per intoppi seri nelle diverse macchine amministrative preposte e/o per conflitti tra le stesse, anche per mancata chiarezza di procedure e di sedi dove dirimere la materia. Da qui potrebbe derivare una "raccomandazione" di prevedere una rapida e attenta ricognizione dei fondi già allocati in materia di edilizia scolastica e delle norme relative in modo da coniugare i nuovi finanziamenti con un'opera capace di liberare dai lacci quelli già potenzialmente in essere ma fermi.

Ancora, il progetto "Intervento per la riduzione dei divari territoriali della scuola secondaria di I e II grado" in termini di abbandono scolastico" dovrebbe essere **riorientato anche sul I° ciclo dell'istruzione obbligatoria**, dando, così, la possibilità di trattare i divari come il contrasto all'abbandono e alla povertà educativa fin dai primi anni del percorso educativo, includendo la scuola d'infanzia e la primaria. Infatti, se nella nuova versione si fa riferimento alla "scuola dell'infanzia", anche in questo caso nulla si dice sulla "scuola elementare". Scuola elementare che se da un lato è quella meno attraversata dai fenomeni dell'abbandono e del fallimento formativo (anche l'Invalsi ci dice che la media di acquisizione delle competenze nella scuola primaria è in linea con quella degli altri paesi europei), d'altro lato, in base alle ricerche e evidenze di settore, è il luogo dove con più facilità possono essere messi a fuoco i segnali flebili e predittivi delle possibili forme di abbandono e fallimento formativo. E' dunque nella scuola elementare che sarebbe importante porre in essere diffusi interventi precoci per intercettare e prevenire tali situazioni di rischio, anche con percorsi di presa in carico della famiglia.

Sempre con riguardo a questo intervento contro la dispersione scolastica, appare necessario lavorare e **chiarire i suoi "risultati attesi"**. In particolare, nelle Schede circolate si legge che saranno interessate 8mila scuole con la specificazione di "470mila alunni registrati in piattaforma, 120mila alunni a rischio dispersione tutorati, 350mila tutorati che avevano abbandonato gli studi, 350mila frequentanti corsi post diploma", è nell'approfondimento della natura e qualità del tutoraggio e in genere del servizio realizzato su piattaforma che si può valutare la congruenza dell'intervento. E' il tipo di approfondimento a cui le organizzazioni sociali possono dare, in queste settimane, un forte contributo.

Per quanto riguarda gli asili nido, appare, in primo luogo, decisamente positivo l'incremento delle risorse dedicate, da 2,5 a 4,6 miliardi, ed è positivo che in questo caso, a differenza di altri, venga specificato in **450mila ulteriori bimbe e bimbi accolti come obiettivo, arrivando così a un tasso medio di copertura pari al 50%**. E' peraltro indispensabile che il risultato atteso venga **specificato dal punto di vista territoriale: stante gli enormi divari oggi esistenti**. Se consideriamo, ad esempio, la sola offerta pubblica di servizi educativi per la prima infanzia, ossia i servizi comunali o convenzionati con i comuni, nell'anno educativo 2018/2019, guardando alla quota di bambini e bambine che frequentano tali servizi distribuita per regioni,

si passa da una frequenza di circa il 28% in Trentino, Valle D'Aosta ed Emilia Romagna, al 26% del Friuli Venezia Giulia, al 25% della Toscana, fino al 5,7% della Sicilia, 3,9% della Campania e 2,2% della Calabria. E' dunque indispensabile **indirizzare sin da ora le risorse in modo da recuperare i divari più gravi, mobilitando e motivando le strutture amministrative decentrate responsabili dell'intervento**. Infine, non bastano certo le spese in conto capitale del Piano; **serve dare certezza sin da ora sulle risorse correnti per gestirli, e per gestirli con qualità**. Save the Children ha stimato che solo per garantire il funzionamento dei nidi necessari per la copertura del 33% servirebbe una cifra di circa 4 miliardi. Quale cifra servirà allora per aprire e fare funzionare i nidi necessari alla copertura del 50% del fabbisogno annunciata dal Piano? **Sono state previste nel bilancio dello Stato?** O in altre fonti finanziarie? E' stata verificata la possibilità che una parte del costo di avviamento sia a carico dello stesso Piano, costruendo sin da ora una transizione ordinata al finanziamento ordinario?

In aggiunta a quanto sinora previsto, sarebbe poi opportuno inserire un riferimento al potenziamento e all'innovazione delle azioni di orientamento nel delicato passaggio da secondaria di primo grado a secondaria di secondo grado (nel Piano si fa riferimento solo all'orientamento tra scuola superiore e università). Come emerge da tutte le ricerche e evidenze di settore, il mancato investimento su questo piano, soprattutto in termini di cura e sviluppo di cinghie di trasmissione continuative e longitudinali tra docenti dei due livelli, alunni e famiglie, è una delle cause principali non solo della dispersione scolastica ma anche del fallimento formativo di massa. Per non correre il rischio di essere comunque insufficiente a frenare processi di fallimento formativo e abbandono per le alunne e gli alunni provenienti dalle famiglie più povere, tale intervento dovrebbe essere accompagnato da serie politiche di contrasto delle disuguaglianze di reddito e ricchezza.

Non siamo entrati nel merito dei singoli progetti e delle loro modalità di attuazione. Ma **il ForumDD e l'intera rete educAzione sono pronti a mettere a disposizione le proprie conoscenze soprattutto in merito alla necessità che gli interventi previsti siano realizzati con modalità che coinvolgano l'intera comunità educante, dalle famiglie, alle organizzazioni di cittadinanza, alle imprese del territorio**. Solo in questo modo possono emergere, in modo assai differenziato a seconda dei luoghi, quei servizi complementari ma indispensabili a rendere efficaci gli investimenti realizzati. Ad esempio la previsione di interventi di potenziamento della mobilità pubblica, generale o dedicata a chi frequenta gli asili o le scuole, è in alcuni territori, non solo le aree interne ma anche molte periferie o aree peri-urbane, strumento indispensabile perché l'azione rivolta all'istruzione abbia successo.

### *Università*

Per quanto riguarda l'Università, alla formazione sono dedicati circa 2 miliardi, per alloggi e borse di studio. L'intervento, condivisibile e assolutamente necessario, è anche uno dei non molti che individua chiaramente i risultati attesi, vale a dire il dimezzamento del gap tra Italia e UE in termini di alloggi disponibili per gli studenti (con un incremento di 100mila posti letto), l'incremento del 20% delle borse di studio universitarie. Obiettivi rafforzati dalla riforma del sistema di esenzione dalle tasse scolastiche a favore di studenti meritevoli e bisognosi. Fra le riforme, appare anche condivisibile l'idea di riformare i corsi di laurea e di rimuovere i vincoli nella definizione dei crediti formativi da assegnare ai diversi ambiti disciplinari: garantendo una maggiore flessibilità nell'assegnazione dei crediti formativi, questo passo consentirebbe di accrescere l'interdisciplinarietà dei corsi di laurea. Mentre non vi sono elementi per giudicare il progetto di riforma degli ITS e quello delle lauree abilitanti.

In questo contesto, **è opportuno che il Piano venga colto come l'occasione per modificare il sistema di valutazione della III missione**, attualmente orientata a valorizzare quasi esclusivamente forme diverse di privatizzazione della conoscenza. Questa impostazione andrebbe "ribaltata", valorizzando tutte le forme di diffusione della conoscenza coerenti con il principio della conoscenza come primario bene comune, in linea con quanto avviene in altri paesi. La strada per questa modifica è stata indicata dal lavoro del ForumDD con un gruppo di circa 30 Università che ha poi trovato ulteriore elaborazione a opera di un apposito "Gruppo di lavoro" istituito in seno al MUR nel maggio 2020.

Il Gruppo ha suggerito di utilizzare uno schema di “obiettivi di giustizia sociale” nella definizione delle linee guida per la valutazione periodica condotta dall’ANVUR. Lo schema individua, in particolare, sette obiettivi per la valutazione dell’impatto sociale delle università: accesso paritario di studenti/esse all’università e alla sua fruizione; consapevolezza da parte di studenti/esse del contesto sociale e culturale, dei propri diritti/doveri costituzionali e dell’impatto sociale di ogni disciplina; dignità del lavoro e sua autonomia, all’interno delle università e nelle imprese o istituzioni fornitrici; un trasferimento di conoscenze che accresca la giustizia sociale; pari opportunità nell’accesso al lavoro, ai servizi fondamentali, all’attività di impresa, nel territorio o in altre comunità con cui l’università interagisce; consapevolezza, competenze e ruolo della popolazione in merito alle innovazioni nei campi della ricerca e della cultura; e consapevolezza e uso dei diritti/doveri costituzionali a tutela della giustizia sociale. Questo intervento darebbe anche fondamento e forza alle misure di trasferimento tecnologico alle PMI, presente nel Piano e discusso nel paragrafo 5.6.

#### **5.4 Una casa dignitosa, sicura, energeticamente efficiente e accogliente per tutti**

Nell’attuale versione del Piano, il tema della casa è affrontato da tre progetti: all’interno della missione “transizione ecologica”, con il Programma *Safe, green and social* per la riqualificazione energetica e il miglioramento sismico dell’edilizia residenziale pubblica (2,0 mld in base a dati non aggiornati) e con un corrispondente intervento relativo all’edilizia residenziale privata e pubblica (18,5 mld) attraverso l’estensione del superbonus al 110% (al dicembre 2022 per il completamento dei lavori nei condomini e al dicembre 2023 per quelli degli IACP); all’interno della missione “coesione sociale e territoriale”, con interventi volti a potenziare l’housing sociale (2,8 mld in base a dati non aggiornati) destinati alla costituzione di un fondo dei fondi chiamato a investire in fondi target immobiliari per sviluppare progetti di alloggi a prezzi accessibili.

**L’attenzione del Piano alla casa è decisamente positivo, ma esso non appare in grado di far compiere un salto decisivo all’emergenza abitativa che segna il paese. Esiste ancora lo spazio per farlo, nel riequilibrio degli interventi e nella loro qualità e specificazione.**

Partiamo dai dati. Le stime pre-Covid, oggi certamente peggiorate a seguito della crisi in atto, indicano in 650mila le domande di alloggi di edilizia residenziale pubblica in attesa nelle graduatorie dei Comuni, in 100 mila le nuove unità di edilizia sociale necessarie a corrispondere al fabbisogno, in 50mila le sentenze di sfratto, con un aumento del 57 % in 10 anni - dal 2006 al 2016 -, di cui la quota di quelli per morosità incolpevole è passata dal 75 all’89%. E evidenziano un tasso di sovraffollamento delle abitazioni, fra 2 e 3 volte quello dei principali paesi UE-15, con un grave divario Nord-Sud assieme ad una quota di famiglie in povertà energetica di poco inferiore al 9%, a un rischio di perdita dell’abitazione per alluvioni o eventi idrogeologici che coinvolge quasi 300mila persone, mentre 21 milioni di persone vivono in aree a elevato rischio sismico spesso con abitazioni inadatte a reggere questo rischio. Infine, nelle aree più disagiate, si stima in circa 80mila alloggi il patrimonio pubblico e privato che richiede interventi per la riqualificazione e successiva assegnazione a coloro che ne abbiamo bisogno.

Sono dati colti da molti studi e rilanciati dal volume di imminente pubblicazione a cura di ricercatori organizzati dal Politecnico di Milano, “Ricomporre i divari”, che propone una strategia articolata sul tema casa e che insieme ad altri contributi può diventare un punto di riferimento per la revisione del Piano da effettuare nelle prossime settimane.

**Sarebbe infatti irragionevole perdere l’opportunità di fare del Piano, con adeguati aggiustamenti, il volano per rimettere al centro delle politiche pubbliche, dopo anni di abbandono e disinteresse, la questione abitativa.** Per farlo, bisogna prima di tutto, come sempre, partire dai “risultati attesi”, che possiamo così riassumere:

1. **Ridurre il disagio abitativo e compiere progressi nell'assicurare abitazioni di qualità a tutte le persone**, obiettivo da perseguire tenendo assieme le seguenti, distinte priorità:
  - ✓ assicurare abitazioni dignitose e ridurre il sovraffollamento delle persone più vulnerabili (attraverso il rilancio dell'ERP e del social housing);
  - ✓ assicurare abitazioni a costi sostenibili a tutte le persone e in primo luogo ai giovani nei luoghi adatti al loro lavoro/vita (affordable housing).

In stretta relazione con questo obiettivo ne vanno perseguiti altri:

2. **mettere le abitazioni in sicurezza da sismi e da altre catastrofi naturali (piene di fiumi, inondazioni, frane ecc.);**
3. **ridurre i fabbisogni energetici e le emissioni, e in primo luogo abbattere la povertà energetica e ridurre la bolletta energetica;**
4. **rafforzare le relazioni comunitarie di reciprocità nei nuclei abitativi come parte di un rafforzamento del welfare di comunità, combinando l'autonomia dell'abitazione privata con servizi e spazi condivisi;**
5. fare perno sulla "casa" per promuovere, attraverso percorsi partecipati, **strategie integrate di rigenerazione urbana** attente alle diverse dimensioni dalle quali dipende la qualità della vita delle persone;
6. **produrre un forte stimolo della domanda aggregata**, stante la rapidità di attivazione del settore costruzioni nell'uscita da ogni crisi.

Consapevoli dei limiti finanziari del Piano, non si tratta di perseguire nella stessa misura tutti questi obiettivi, ma di **disegnare nel Piano una strategia che tutti li abbia presente e che indichi un percorso, e di mettere in relazione i diversi interventi sull'infrastruttura fisica e sociale che il Piano finanzia**. Nel caso dell'obiettivo 5 sulla rigenerazione urbana, ad esempio, non si tratta di inventare nuovi progetti, ma di legare i progetti di rigenerazione che già esistono nel Piano (cfr paragrafo 5.7), con tutti gli interventi di riqualificazione abitativa – per evitare, come spesso avviene, che essi si sovrappongano nei territori, ignorandosi – e al tempo stesso di modificare gli interventi sulla casa in modo che favoriscano proprio le aree marginali del territorio, dove si interviene su scuole, salute e rigenerazione degli spazi in modo più intenso. E' infatti ormai acclarato come per dare una risposta al disagio abitativo sia necessario costruire risposte differenziate in funzione della diversità dei bisogni, con un approccio integrato che, da un lato, utilizzi i diversi strumenti in funzione della loro capacità di corrispondere a questi bisogni, dall'altro connetta stabilmente le politiche per la casa a quelle per il welfare e il lavoro. E' del resto ciò che emerge dalle esperienze di interventi locali in cui è indissolubile l'intreccio casa-welfare-lavoro, soprattutto nei territori economicamente e socialmente più deprivati e come suggerito anche da alcune sperimentazioni locali realizzate da Aziende casa.

Il che ci porta subito, concretamente, alla necessità di **ritoccare il bonus del 110%** a cui il Piano dedica grandi risorse. Come si argomenta nel citato "Ricomporre i divari", sono opportuni e possibili due interventi: **modulare gli incentivi per tenere conto delle condizioni economiche del territorio e dei valori patrimoniali degli edifici privati**, per un'esigenza di equità sociale e in modo da ridurre, anziché accrescere, la polarizzazione dei valori mobiliari; **sfruttare le esternalità positive delle riqualificazioni per integrarle, come si è detto, con gli interventi di riqualificazione degli spazi esterni**. In aggiunta a ciò, e sempre nella direzione di promuovere l'uso del bonus presso l'intera popolazione, è opportuno prevedere misure che, da un lato, mettano Regioni e Comuni in condizione di approntare piani di sensibilizzazione e accompagnamento, dall'altro assicurino la tempestiva attivazione degli enti gestori del patrimonio residenziale pubblico. Questi aggiustamenti implicano un arricchimento e una qualificazione dei risultati attesi dall'intervento. Oggi viene previsto un target in termini di risparmio di Mtep, che potrebbe essere integrato da un target in termini di minore costo della bolletta energetica per le famiglie a minore reddito (o simili proxy) e da opportuni indicatori che colgano la diffusione dell'intervento nelle aree marginalizzate (oggi già individuate).

Una seconda modifica riguarda la necessità di **accrescere la misura dell'intervento destinato all'Edilizia Residenziale Pubblica**. La ragione è chiara. La riqualificazione del patrimonio ERP e la sua estensione non devono mirare solo a fasce di povertà estrema – obiettivo pure indispensabile - capaci di sostenere affitti di minimo importo, ma anche fasce meno vulnerabili il cui contributo in termini di canone è essenziale alla sostenibilità finanziaria del sistema, soprattutto se raffrontato all'entità (addirittura di gran lunga superiore) del finanziamento accordato al fondo per l'housing sociale. A parità di risorse finanziarie complessive per il comparto casa, questo risultato può essere raggiunto, riducendo l'attuale concentrazione di intervento sul Fondo dei fondi, uno strumento da considerare sperimentale, e da sottoporre a successiva valutazione per accertare che non risulti appetibile (e utilizzabile) solo nei contesti più dinamici, tralasciando quindi le aree di maggior disagio e vulnerabilità. In questo contesto andrebbero previste particolari agevolazioni per l'accesso all'edilizia sociale di donne in uscita da situazioni di violenza che ad oggi non hanno nessuna priorità di accesso e che hanno difficoltà notevoli per l'uscita da case rifugio.

Inoltre, appare non compiutamente valorizzata la componente "riformatrice" del Piano, una leva da non trascurare per il successo degli interventi, essendo peraltro note da tempo le arretratezze e strozzature sulle quali agire. Tra le iniziative da promuovere, per citare le principali, la **definitiva entrata a regime dell'Osservatorio nazionale previsto dalla Legge 431/1998** e mai pienamente attuato, eventualmente riarticolato e strutturato rispetto alle nuove esigenze, sviluppando e mettendo in rete gli osservatori locali, unitamente ad un deciso impegno in favore della indispensabile **integrazione dei sistemi informativi delle PA**, tanto a livello locale quanto a livello centrale.

Nella stessa direzione, va l'esigenza, ineludibile, di un forte irrobustimento delle strutture degli enti locali coinvolte e di una riorganizzazione delle loro modalità di lavoro. In linea con le ormai numerose esperienze realizzate, questa azione dovrebbe mirare ad assicurare quell'integrazione orizzontale necessaria alla multidimensionalità dell'intervento. E' infine indispensabile che **lo Stato centrale torni ad avere un unico, robusto centro di competenza sulla casa**, ricomponendo le diverse competenze settoriali in una visione unitaria, e assicurando una funzione non solo di indirizzo ma anche di accompagnamento costante dell'attuazione. **La stessa attuazione degli interventi del Piano ne ha assoluto bisogno**. Quale occasione migliore di ora per farlo, secondo gli indirizzi per la governance del Piano riassunti nel paragrafo 3.

Nel valutare queste proposte e nel considerare la possibilità, che noi auspichiamo, che cresca il volume di risorse finanziarie destinate all'obiettivo casa, si consideri, infine, un ultimo aspetto, che non pare sufficientemente considerato nel Piano. Gli investimenti in edilizia costituiscono tradizionalmente un **rapido volano di ripresa da condizioni di recessione o di grave crisi**, come quella attuale. E forte è la capacità di attivazione di spesa e di buone forniture che può derivare dalla qualità edilizia che gli interventi prospettati configurano. Ovviamente, a condizione di orientare e sostenere questo rilancio, secondo le linee indicate dalla stessa Commissione: miglioramento della capacità della domanda pubblica di promuovere la transizione tecnologica delle imprese operanti in questo settore.

## **5.5 Dignità e partecipazione strategica del lavoro**

Al tema del lavoro viene ora dedicato maggiore attenzione e maggiori risorse finanziarie rispetto alla Bozza di inizio dicembre. La sezione "Politiche del Lavoro" prevede 6,7 miliardi di euro (contro i 3,4 originari) a cui si aggiungono 6,0 mld di EU-React e 1,7 mld di fondi comunitari, per un totale di 14,4 miliardi. Il grosso della spesa riguarda le "politiche attive del lavoro e formazione" (5,0 miliardi, di cui 3,0 coperti dal RRF), un "Piano nuove competenze" (3 mld, di cui 2 sul RRF) e "fiscalità di vantaggio per il Sud e per nuove assunzioni di giovani e donne" (4,5 mld interamente da React-EU).

**La maggiore attenzione al lavoro è chiaramente positiva.** Ancora di più in vista delle difficoltà che si acutizzeranno a partire da aprile o comunque dal momento in cui inizieranno a venir meno le misure di blocco dei licenziamenti. Condivisibili appaiono anche gli obiettivi generali enunciati: in particolare, quello di “accrescere la qualità del lavoro e delle condizioni dei lavoratori, inclusi gli aspetti relativi alla retribuzione e alla protezione sociale, mediante il rafforzamento dell’azione di prevenzione e contrasto al lavoro sommerso, del caporalato e di altre forme di lavoro irregolare”. Ma **non appare ancora possibile valutare i singoli progetti.** Le forti novità introdotte rispetto alla Bozza di dicembre e l’indisponibilità di nuovi materiali adeguati non consentono di valutare i risultati attesi dagli interventi programmati. Singoli progetti sollevano poi diverse domande, a cui solo ulteriori approfondimenti possono dare risposta. Ad esempio, in merito all’efficacia degli interventi di politica attiva e formazione alla luce delle esperienze passate.

Particolare rilievo assume in questo ambito la **priorità trasversale di genere.** Non si può davvero pensare che l’impegno si esaurisca in misure de-contribuzione fiscale, che possono apparire giustificate solo se immaginate come operazioni-ponte mentre si attivano interventi strutturali: **quali sono questi interventi strutturali?** La disoccupazione delle donne è una grande emergenza nazionale e ha bisogno di interventi strutturali che non possono essere disgiunti dalla valorizzazione della cura (riproduzione sociale, di cui al paragrafo 1.8) e dalla creazione di un’economia della cura, fonte di occupazione oltre che di qualità della vita. Senza questi due elementi fondanti per il cambiamento non si può efficacemente intervenire sull’emergenza disoccupazione, perché anche le migliori misure pensate per sostenere le donne si sono rivelate trappole ed ostacoli alla tutela dei diritti del lavoro, come il part-time che ad oggi è prevalentemente involontario ed imposto.

Per sostenere l’occupazione delle donne bisogna quindi intervenire integrando tutti gli interventi di rimozione dei vincoli per una piena valorizzazione della soggettività, per la tutela dei diritti ed il contrasto delle disuguaglianze e quindi: il sistema educativo che deve consentire il pieno sviluppo delle potenzialità e non predisporre alla disparità di potere; il sistema di servizi pubblici che deve garantire una congrua divisione dei compiti di cura e la disseminazione delle responsabilità di riproduzione sociale ( mense, asili, presa in carico di persone non ancora o non più autosufficienti, diversamente abili, ecc) e che deve garantire la tutela dalla violenza maschile che nel contesto familiare mina competenze e presenza sul mercato del lavoro e produce violenza economica, mentre nel contesto lavorativo condiziona pesantemente opportunità e carriere. In questo contesto, e a integrazione di un’attenzione di genere in tututti gli ambiti menzionati, **il Piano dovrebbe contemplare una misura innovativa e di rottura come il congedo obbligatorio per i padri pari a 90 giorni.** Questo passo renderebbe reale una più congrua divisione dei compiti di cura, contribuendo ad uno scarto culturale in controtendenza con la regressione in atto.

L’attenzione all’obiettivo del lavoro deve svilupparsi anche in due altre direzioni. In primo luogo, deve essere dato rilievo nell’intero Piano a un obiettivo generale, trasversale, volto a “dare dignità e partecipazione strategica al lavoro”. Questo significa in primo luogo (come chiarito ad esempio nel paragrafo 5.6), prevedere che per ogni misura del Piano siano previste **adeguate condizionalità sociali,** impedendo che con fondi pubblici si peggiorino le condizioni del lavoro. In secondo luogo, nello spirito e nella lettera delle indicazioni dell’UE, al lavoro devono essere dedicate **due “riforme”:** **una volta ad assicurare e garantire che vengano meno livelli retributivi inferiori a standard minimi accettabili o fissati nella contrattazione; l’altra ad avviare forme nuove di partecipazione strategica del lavoro alle decisioni d’impresa.** Sono due [proposte avanzate già dal marzo 2019 dal ForumDD.](#)

Il primo intervento è già presente in larga misura nel programma di governo e riguarda: un **salario minimo legale** (che da tempo l’UE ci chiede); la **validità erga omnes dei contratti siglati dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative;** il **deciso rafforzamento delle risorse umane degli organi di ispezione del lavoro.** Rinviamo alla [proposta del ForumDD](#) per una motivazione e descrizione

dell'intervento. Sono evidenti i benefici che ne deriverebbero all'intero sistema e alla qualità dello sviluppo. Le imprese sarebbero disincentivate a ricercare un'insostenibile sopravvivenza e un'impropria concorrenza attraverso salari frutto di contratti pirata e sarebbero spronate, in un quadro di maggiore certezza – consolidato dalla maggiore efficacia e credibilità delle ispezioni – a investire in modo appropriato i cospicui fondi che a loro verranno dallo stesso Piano. Lavoratrici e lavoratori potranno costruire su basi più certe e dignitose i loro piani di vita. Significativi potrebbero essere anche gli effetti positivi dal lato della domanda di consumi.

Il secondo intervento nasce in primo luogo dall'opportunità e necessità che il Piano offre e richiede di dare responsabilità al lavoro in questa fase così delicata della vita del paese, di **attuare quella “partecipazione strategica del lavoro” che le parti – Cgil-Cisl-Uil e Confindustria – hanno individuato sin dal 2018 come una priorità**. Farlo ora, quando imprese e lavoro devono compiere scelte assai delicate per il loro futuro, utilizzando elevate risorse pubbliche, è particolarmente importante. Rappresenterebbe uno degli strumenti per accrescere la trasparenza sull'uso dei fondi.

Più in generale, il Piano, la sua progettazione e co-progettazione, l'attuazione e il monitoraggio dei suoi progetti dovrebbero esse colti come grande opportunità per lo **sviluppo della democrazia economica**. Le disuguaglianze di reddito e ricchezza, che il Piano mira a contrastare, prima di diventare tali sono disuguaglianze nell'attribuzione di diritti di partecipazione alle decisioni, alla loro formazione e discussione pubblica, valutazione e monitoraggio. La sola rendicontazione degli impatti sarebbe inadeguata se gli stakeholder interessati, ai vari livelli, non avessero diritti riconosciuti di informazione, consultazione e in certi casi rilevanti di co-decisione. **La democrazia economica è il miglior mezzo per riuscire a evitare che vi sia l'eterogenesi dei fini, ovvero che i progetti (e i flussi di risorse pubbliche collegati) non servano agli obiettivi strategici del Piano, bensì a remunerare, ad assicurare una rendita, a interessi che non concorrono al benessere generale**. La democrazia economica è poi un valore e un fine in sé, in quanto promuove l'autonomia e l'autogoverno delle persone, ed è una componente strutturale della riduzione delle disuguaglianze inaccettabili.

E' per queste ragioni che il ForumDD propone già ora, nella fase ascendente di costruzione del Piano, l'avvio di un forte confronto sociale, nelle forme indicate nel paragrafo 1, e, successivamente, nella fase discendente, modalità di attuazione e di monitoraggio partecipato degli interventi (cfr. in particolare paragrafo 5.7). Ed è per queste ragioni che **interventi di democratizzazione sono di grande utilità al successo del Piano anche nelle organizzazioni ed istituzioni economiche che verranno chiamate o parteciperanno all'attuazione e che ne saranno remunerate**.

In particolare, in linea con la [proposta a suo tempo avanzata](#), il ForumDD propone di prevedere nel Piano l'avvio, in forme da discutere, una particolare forma di **partecipazione dei lavoratori e dei cittadini alla governance delle imprese**: i Consigli del lavoro e della cittadinanza, con la partecipazione di lavoratori e lavoratrici dell'intera filiera produttiva e di una rappresentanza della comunità territoriale, e con poteri di informazione, di controproposta o, in alcune tematiche, di veto delle decisioni aziendali. Questo strumento trasferirebbe alla base, nel tessuto delle imprese, i diritti di informazione, consultazione e co-decisione sulle scelte strategiche dell'impresa e le conseguenze nell'organizzazione del lavoro, in coerenza con gli obiettivi strategici del Piano: Come sarà gestita la fase delle ristrutturazioni? In che modo le risorse del piano genereranno per le imprese, oltre a opportunità di “efficientamento” dei costi, buona e stabile occupazione? Quale effettivo impatto gli interventi avranno sull'ambiente? La parità di genere nella partecipazione ai Consigli (commisurata alla composizione per generi) aiuterebbe sia al superamento della discriminazione femminile sul lavoro, sia ad assicurare al governo di impresa criteri di maggiore imparzialità e apertura al dialogo.

## **5.6 Aprire a PMI rinnovate ogni sapere tecnologico**

L'obiettivo di promuovere l'innovazione delle imprese è affrontato in due distinte sezioni: "Digitalizzazione e innovazione del sistema produttivo" e "Dalla ricerca all'impresa". Nella prima, sono previsti 25,6 miliardi (uno aggiuntivo proviene dai fondi di coesione UE), di cui 19,0 (15,9 aggiuntivi) destinati al progetto Transizione 4.0, 4,20 a Banda Larga, 5G e monitoraggio satellitare, 2,0 alle politiche industriali di filiera e all'internazionalizzazione e 0,75 e 0,80 (da React EU) rispettivamente all'innovazione e tecnologia dei microprocessori e alla digitalizzazione delle PMI e al fondo di garanzia. Nella seconda sezione, sono previsti 11,3 miliardi, destinati a progetti diversi di ricerca e trasferimento tecnologico.

Il progetto "Transizione 4.0" prevede la predisposizione di un piano in continuità con i precedenti che si sostanzia in un insieme di agevolazioni (credito d'imposta e misure a sportello). I target individuati riguardano:

- Numero di imprese che acquistano beni strumentali tecnologicamente avanzati: 60.000 all'anno, con un incremento del +20% rispetto alla situazione di partenza (baseline: 50.000 per anno)
- Numero di imprese che investono in RSI: 25.000 per anno.
- Investimenti attivati dalle imprese beneficiarie delle misure a sportelli: 1,9 €/mld
- Certificazioni di cyber-sicurezza in ICT: incremento annuale del 10% dal 2021 al 2026 (baseline: n.1,261 certificazioni emesse nel 2020)

È possibile rilevare nel progetto almeno 2 elementi di criticità:

In primo luogo, **i target individuati, con eccezione del quarto) rappresentano realizzazioni (forme diverse per misurare che è stata erogata spesa pubblica) e non risultati attesi.** In quali forme e misure, verificabili, si intende con questo intervento, migliorare la performance del sistema imprenditoriale? Più competitività in termini di maggiori esportazioni o di spiazzamento di importazioni? Più produttività? Un impatto sull'occupazione, quantitativo e/o qualitativo, che non ci sarebbe altrimenti stato? Un rinnovamento manageriale? La crescita dimensionale duratura delle imprese finanziate? Assente una risposta a queste domande, derivante anche dalla valutazione dell'impatto passato della misura, **essa si configura solo come una misura di ri-patrimonializzazione delle imprese.** Lo si dica (se rientra negli obiettivi ammessi da Bruxelles) (sia in termini di livelli che di qualità) consentendo così di giudicare l'opportunità di un finanziamento di così elevata misura. E inoltre, in tal caso, come osservava Mario Draghi in un suo articolo all'inizio della crisi, si stabiliscano **rigorose condizionalità ambientali e sociali** di tale intervento. Il che ci porta al secondo punto.

In secondo luogo, come evidenziato nel Rapporto del ForumDD (15 proposte per la giustizia sociale), il piano Industria 4.0 nella sua precedente versione prevedeva una serie di elementi di **condizionalità** per l'accesso alle misure che **prescindevano completamente da valutazioni sulla giustizia sociale.** Faceva eccezione solo l'impegno a "fornire informazioni sugli effetti diretti e indiretti sui livelli di occupazione nel settore produttivo e/o nel territorio di riferimento", mancando invece qualsiasi riferimento alla qualità del lavoro e anche all'impatto sui diversi segmenti della forza lavoro. Questo appare ancora più rilevante se consideriamo che gli incentivi andranno anche a favorire la transizione al *green* che non può prescindere da una valutazione oggi di cosa accadrà agli imprenditori e ai lavoratori di quelle imprese le cui produzioni usciranno inevitabilmente dal mercato con la transizione *green*. Si stabiliscano dunque opportune condizionalità. Esse potrebbero riguardare modalità rafforzate di partecipazione strategica di lavoratori e lavoratrici alle scelte aziendali, come prospettate al paragrafo 5.5.

Problemi simili di mancata indicazione dei risultati attesi, confusi con le realizzazioni, riguardano diverse altre forme di incentivazione delle imprese presenti nel Piano: ad esempio, per l'agricoltura sostenibile e la mobilità sostenibile.

**Maggiori opportunità sembrano venire dalla parte del Piano "Dalla ricerca all'impresa".** Gli obiettivi di

questa sezione sono illustrati come segue.

- Accrescere la spesa, pubblica e privata, in ricerca e innovazione
- Rafforzare le iniziative dello European Cluster Collaboration Platform
- Trasferimento di tecnologia
- Sostegno all'innovazione
- Favorire una più stretta interazione tra imprese e mondo della ricerca

Si tratta di obiettivi condivisibili, ma una loro specificazione potrebbe consentire un'identificazione, oggi carente, dei risultati attesi (cfr. oltre), senza cadere nell'errore di considerare come positiva ogni maggiore spesa, e una migliore valutazione dei diversi progetti. In particolare, gli ultimi tre obiettivi potrebbero essere utilmente raggruppati in un unico obiettivo che si potrebbe formulare come "favorire la competitività delle imprese e ridurre le disuguaglianze economiche, sociali e territoriali attraverso lo scambio e la condivisione di conoscenza tra mondo della ricerca, mondo delle imprese, pubblica amministrazione e organizzazioni sociali".

In merito ai singoli progetti, appaiono particolarmente condivisibili: gli interventi di creazione e potenziamento degli "ecosistemi dell'innovazione"; il potenziamento delle strutture di ricerca; i dottorati innovativi; il potenziamento e estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico, sebbene sarebbe più corretto (anche alla luce della letteratura internazionale e delle definizioni usate in sedi internazionali) parlare di scambio di conoscenze. In merito, poi, ai Partenariati allargati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca, non è chiaro come vengano individuate le "10 missioni" nel cui ambito finanziare progetti di R&S: Sono 10 perché già individuate? In caso positivo quali sono? O come si intende selezionarle? Più in generale, nel lavoro di queste settimane, sarebbe anche opportuno mettere a fuoco l'obiettivo dello scambio di conoscenze tra università/centri di ricerca e pubblica amministrazione, e valutare l'introduzione di strumenti per l'innovazione sociale partecipata (es. *contamination lab*).

**Per tutti i progetti, restano poi ancora non specificati i risultati attesi. Indispensabili per orientare gli interventi.** Sul piano degli effetti primari del trasferimento tecnologico, si tratta di identificare indicatori che possano essere misurati e verificati che diano conto della misura in cui l'accesso maggiore alla conoscenza di frontiera rafforza la competitività delle imprese, ovvero riduce il grado di monopolio del mercato. Attenzione andrà posta anche ai risultati attesi in termini di miglioramento delle condizioni di lavoro all'interno delle imprese, miglioramento della sostenibilità economica e ambientale, rinnovamento manageriale.

### **5.7 Liberare il potenziale delle aree marginalizzate**

Nella Proposta di Regolamento UE che istituisce il dispositivo del RRF, l'obiettivo generale di quest'ultimo, prima ancora di fare riferimento al "miglioramento della resilienza" e alle "transizioni verde e digitale", è così enunciato: "**promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione**". In coerenza con questa indicazione, anche le Linee Guida della Commissione europea ("Guida per i Piani di ripresa e resilienza") assumono questo obiettivo generale per indirizzare la definizione dei Piani nazionali.

Questa premessa serve a ricordare che la **priorità trasversale di "ridurre le disuguaglianze territoriali" prevista nei Documenti Italiani, non è una scelta opzionale, ma obbligatoria.** E che quindi **massima deve essere l'attenzione alla dimensione territoriale (*space awareness*) di tutti gli interventi**, soprattutto, ma non solo, di quelli rivolti a rafforzare e migliorare l'offerta di servizi sociali, sanitari, educativi, di mobilità, per la casa. E che ciò significa (come si è già osservato commentando gli obiettivi della "casa" e dell'"istruzione") che i singoli interventi settoriali devono essere costruiti in modo tale che, quando "arriveranno a terra", ossia saranno attuati da amministrazioni decentrate – per il 60% della spesa, si è stimato – **essi non si sovrappongano, ignorino o addirittura intralcino con altri interventi settoriali relativi**

**allo stesso ambito territoriale, ma viceversa sfruttino le reciproche esternalità.** Una soluzione possibile, se a esse si pone mano in queste settimane, ascoltando soprattutto il partenariato sociale e dialogando con i Comuni, soggetti primari di una parte del processo attuativo. Tutto ciò è particolarmente importante nei **territori più vulnerabili e marginalizzati**, a cui molta parte dell'intervento è rivolto.

**Nell'attuale testo del Piano è rintracciabile, in diversi punti, l'attenzione a questo principio e ad una considerazione delle aree marginalizzate del nostro territorio.** Siano esse le aree interne, le periferie urbane, o le aree a maggior rischio/colpite da fenomeni di dissesto o eventi sismici. Il punto di riferimento per valutare questa attenzione e darle più forza in queste settimane è rappresentato dalle chiavi di lettura oggi disponibili grazie agli studi e analisi che si sono succeduti negli ultimi anni. A partire dai lavori del collettivo *Riabitare l'Italia*<sup>2</sup> per finire con i più recenti lavori curati dal *POLIMI-DASTU*<sup>3</sup>. E' una mappatura del nostro Paese che coglie l'articolazione territoriale dei vincoli e delle opportunità date dal contesto naturale e fisico, dalle condizioni economiche, sociali e culturali dei diversi luoghi, dentro una lettura unificante che consente alle persone che abitano questi luoghi la possibilità di riconoscere gli scenari di ciò che è possibile e desiderabile e di mobilitarsi per la sua realizzazione.

Delle **sei Italie** che questa mappatura ci consegna (aree metropolitane, con i loro quartieri in difficoltà; aree interne marginali segnate dalla distanza dai servizi essenziali e dallo spopolamento; la terza Italia produttiva in crisi economica ma anche sociale ed ambientale; la Pianura Padana inquinata e la sua popolazione in larga parte fragile, come dimostrato dalla crisi del Covid-19; i territori delle ricostruzioni post-sisma; infine, gli 8000 km di coste esposte ai rischi indotti dal cambiamento climatico) **ben quattro le ritroviamo nel Piano.** Non solo nella missione "Inclusione e Coesione", ma anche in diverse componenti/interventi afferenti altre missioni. **A questa lettura e considerazione occorre dare ora quella unitarietà, visibilità e forza che sola può mettere al riparo dai rischi di frammentazione e indebolimento delle scelte.** Valutando anche, in alcuni casi, ipotesi di rafforzamento dell'impegno finanziario e **sfruttando la scelta saggia ora compiuta dal Governo di estendere la programmazione strategica del Piano alla programmazione della politica di coesione 2021-27** (oggi non ancora integralmente esposto nelle tabelle allegate al Piano).

In primo luogo, per quanto riguarda le periferie urbane, occorre **ricompattare i diversi interventi finalizzati alla Rigenerazione urbana o comunque destinati a queste aree.** Da un lato, la rigenerazione urbana inspiegabilmente suddivisa in due componenti (*Rigenerazione urbana tout court* con 2,8 mld e *Sport e periferie* con 0,7 mld, come se quest'ultima non fosse una delle possibili declinazioni della prima). Dall'altro, il cosiddetto *Programma Luoghi identitari, Periferie, Parchi e giardini storici*, cui è attribuito un finanziamento di 1 miliardo di euro, nell'ambito del quale, dovrebbero trovare attuazione interventi di riqualificazione delle periferie attraverso la promozione di servizi culturali e imprese creative. A questo si aggiungono 330 milioni per le *infrastrutture verdi urbane*.

In questa frammentazione, si vede la **difficoltà di sottrarsi a vecchie e superate politiche** prive di una programmazione stabile di medio-lungo periodo, e segnate dal ricorso a bandi periodici promossi da amministrazioni centrali diverse (PCM, MIBACT, MIT) senza alcun coordinamento delle diverse iniziative, alcuna ricomposizione delle diverse dimensioni delle politiche urbane. Né traspare attenzione alle criticità evidenziate dalle esperienze passate, pur essendo stati proprio di recente segnalati gravi ritardi nell'attuazione degli interventi finanziati dal *Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie* avviato nel 2016, attraverso un bando promosso dalla PCM. Questo quadro preoccupante è rimarcato dall'**assenza della specificazione di risultati attesi** – sintomo, ancora una volta, della non chiarezza degli obiettivi – fino al caso del progetto "Sport e Periferie", non solo per il rinvio, comune a molti altri interventi, a strumenti di programmazione di secondo livello - un Piano quinquennale - delle scelte da fare, ma anche per l'incongrua definizione delle tappe del cronoprogramma. milestones).

---

<sup>2</sup> "Riabitare l'Italia" a cura di A.De Rossi, Donzelli 2018

<sup>3</sup> "Ricomporre i Divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica" A cura di A.Coppola, A.Lanzani, M.Del Fabbro, G.Pessina, F.Zanfi, Il Mulino in corso di pubblicazione

E' indispensabile e possibile, anche traendo insegnamento dall'esperienza del Programma Operativo nazionale "Città Metropolitane", superare queste criticità: a) **abbandonando l'impostazione basata sulle competenze settoriali** piuttosto che su un impianto programmatico ispirato da obiettivi unificanti; b) costituendo ad horas, presso un'Amministrazione Centrale, un **centro di competenza unitario sul tema urbano, che stabilisca gli indirizzi e dialoghi con i Comuni**. E' proprio uno di quei passi, da tempo dovuti, che il Piano può fare in termini di riforma organizzativa permanente.

L'importanza di centri nazionali di competenza per specifiche tipologie di area marginalizzata, è del resto confermata dal fatto che l'intervento previsto nel Piano per le aree interne (1,5 mld) è rivolto a rifinanziare una Strategia permanente, mirando a migliorare l'offerta di servizi essenziali, è appare accompagnato (se confermato) dalla "modifica di vincoli normativi che ad oggi limitano l'accesso ai servizi di base (trasporti, istruzione e salute)". Anche in questo ambito due miglioramenti appaiono, comunque, necessari. Da un lato appare doveroso assicurare nel Piano che entro il 2021 venga presentata al paese un **Rapporto di valutazione degli impatti diretti e indiretti che la Strategia Aree Interne** ha prodotto in termini dei suoi originari obiettivi - demografici, di qualità dei servizi, di promozione di sviluppo - e di altre variabili non intenzionalmente traggiate, con particolare attenzione alla diversità di effetti fra aree e alle loro possibili ragioni. Dall'altro lato, è indispensabile che il Piano chiarisca **in quale modo il Piano Nazionale Borghi, pure previsto dal Piano, si integri con la suddetta Strategia** assicurando che esso non marci su canali amministrativi paralleli ed espliciti i risultati attesi.

Per quanto riguarda le aree sismiche, è previsto un intervento di 1,8 mld, volto a realizzare una strategia alquanto articolata, della quale sono compiutamente indicate le varie milestones e definiti e quantificati, nella quasi totalità dei casi, i risultati attesi. Anche in questo caso, l'ottima scelta compiuta, deve essere completata, a parere del ForumDD e nello spirito delle indicazioni dell'UE, da un semplice passo di riforma che, di nuovo, dia natura strategica e di lungo periodo - non provvisoria - a questo passo: **prevedere un Piano, sostenuto da apposita normativa, che indirizzi e regoli le ricostruzioni post-sisma e affidare questa responsabilità, in via piena e definitiva, a un Centro di competenza nazionale**. E' un'esigenza non rinviabile, attesa la frequenza di terremoti (circa uno ogni sette anni) e catastrofi naturali nel nostro Paese e l'enorme danno alle persone e alle cose che ne discende: **è inammissibile che, mentre il paese dispone di regole chiare e di una struttura efficiente per gestire le emergenze, in ogni sisma si ricominci da capo nel definire i diritti delle persone e gli obiettivi e metodi di ricostruzione**, utilizzando in modo inadeguato i fondi destinati (170 miliardi in poco più di 40 anni); e che, stante la dispersione delle competenze ogni volta cumulate, i territori sismici non possano prepararsi al rischio, e dunque limitarne gli effetti. La traccia per questo intervento esiste, è a portata di mano: sta nel lavoro tecnico già compiuto proprio all'interno della PCM; e sta nel lavoro promosso da ActionAid con le Linee Guida della campagna #SicuriPerDavvero, presentate il 30 settembre scorso in Parlamento, a esito di un processo partecipativo con le comunità dei territori colpiti da catastrofi.

### **5.8 Dotare il paese di un sistema di infrastrutture sociali integrate**

Nel contesto di una trasversalità dell'obiettivo di parità di genere che caratterizza e ancor più deve segnare il Piano, e che pone al centro la riproduzione sociale e quindi la valorizzazione della cura in senso ampio, è fondamentale programmare un sistema integrato di servizi sociali fortemente integrato con la sanità. **Si tratta di recuperare le parole chiave e la cultura promossa dalla grande stagione delle riforme di fine anni 70 e dalla legge quadro 328/2000.**

Intendiamo con questo precisare che ci riferiamo a un sistema pubblico che, contrastando la tendenza da anni in atto alla privatizzazione di una parte significativa di servizi socio-sanitari, spesso foriera di minore qualità dell'offerta e di mancato rispetto dei principi normativi, **valorizzi, in una logica di sussidiarietà e mai sostitutiva, il privato come privato sociale e non profit quale portatore di competenze specializzate e territoriali**. Nel tempo, con lo smantellamento del sistema dei servizi ed il disinvestimento di risorse, si sono

finite per dimenticare le responsabilità collettive di prevenzione quale cardine fondamentale per interventi riparativi delle disfunzionalità prodotte dal sistema economico e per tenere sotto controlli i costi sociali e anche sanitari. Si sono finite per privilegiare le grandi strutture residenziali (RSA e non solo) a scapito della deistituzionalizzazione che aveva guidato la 883/78 e la 180/78 e si è depotenziata l'attenzione alla dignità dei singoli e alla progettazione individualizzata. Parallelamente si sono svuotati i consultori e i presidi sanitari territoriali delle loro funzioni istituzionali e di integrazione tra sociale e sanitario e la programmazione condivisa e interdisciplinare. Sono scomparse figure professionali chiave quali psicoghe/i, assistenti sociali, i servizi essenziali di prevenzione e contrasto delle situazioni di criticità e ancor prima di promozione del benessere. In particolare si sono esaurite le sperimentazioni e le buone prassi poste in campo dalle amministrazioni locali con i finanziamenti della legge 285/97 per la promozione della qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ecco dunque che una nuova infrastrutturazione sociale deve partire dal recupero di tutte le "vecchie" istanze culturali attualizzandole, dal superamento della cultura dei bonus e dei trasferimenti monetari e puntare alla ricostruzione di un welfare sociale e di comunità **passando a un welfare delle capacitazioni**. Nello specifico, si deve tornare a investire in politiche sociali finalizzate al superamento delle condizioni di bisogno e fragilità, e a mettere le persone più vulnerabili in grado di diventare autosufficienti e autodeterminate. Questa è, fra l'altro, anche una condizione per sostenere i servizi sanitari.

Per muovere in questa direzione è necessaria, specie nelle aree marginalizzate, **quell'attenzione alla dimensione territoriale, quell'integrazione fra interventi relativi ai diversi ambiti di vita che abbiamo descritto e proposto nel paragrafo 5.7**. In particolare, nuovo slancio dovrebbe avere la progettazione territoriale di Piani di Zona intesi come Patti territoriali per il benessere sociale con un ruolo autorevole del pubblico che deve stanziare risorse ma anche garantire la partecipazione attiva dei cittadini competenti dei bisogni del territorio. Al tempo stesso, il Piano rappresenta l'occasione per impegnarsi a **tornare a redigere un Piano Sociale Nazionale con una regia unica centrale**, che ricostruisca integrazione anche con scuola, salute, casa e parta da una seria analisi dei bisogni di tutte le stagioni della vita anche di chi è fuori dalla vita produttiva come anziani e bambini.

Nel Piano si parla, poi, di livelli essenziali di assistenza LEA in senso generico. In questa direzione, è **indispensabile l'individuazione dei LIVEAS, i livelli essenziali di assistenza**, la definizione dei diritti e la continuità delle prestazioni minime per tutto il paese. Si tratta di una grave mancanza normativa che genera disuguaglianze e rende prescrittiva la presa in carico obbligatoria solo per i minori in condizioni di particolare criticità per le amministrazioni pubbliche. La dotazione minima di assistenti sociali, che è oggetto di attenzione anche della legge finanziaria, ci dovrebbe porre in linea con gli standard europei. Ma il discrimine è **dotarsi di personale competente e qualificato nelle amministrazioni pubbliche soprattutto locali e formato con un'ottica di genere** attenta cioè ai fattori di discriminazione e capace di leggere gli indicatori e i segnali predittivi di violenza maschile, assistita, di abuso: è uno degli obiettivi a cui volgere l'intervento di rigenerazione delle PA discusso nel paragrafo 4 di questo testo.

E' necessario ricercare e promuovere modelli gestionali in grado di rivalutare il lavoro di cura e realizzare concretamente una co-produzione dei servizi che assicuri l'equa partecipazione di tutti i soggetti coinvolti. In questo contesto, assume massimo rilievo il coinvolgimento appropriato del terzo settore valorizzandolo con il criterio della qualità e non dell'economicità, all'interno di pratiche di co-progettazione. E' così che **diviene possibile fare emergere e dare opportunità al terzo settore "sano", distinguendolo dalla molteplice offerta spuria che sfrutta opportunisticamente queste forme di impresa per catturare fondi**. E' un obiettivo che il Piano può porsi, favorendo forme di impresa sociale caratterizzate da democraticità nella governance, segnate da autodeterminazione e autogoverno frutto di un patto costitutivo tra le parti interessate. Nella stessa direzione può muovere una nuova cultura di monitoraggio e valutazione, che dovrebbe informare l'esternalizzazione e l'affidamento dei servizi, e una capacità circolare del render conto e controllare sostenibilità, livelli di spesa e quindi qualità dell'offerta.