

**DOSSIER CON DATI E TESTIMONIANZE**

*Numero 65 | Aprile 2021*



**Italia**



**Sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**

**Contributo a un percorso di riflessione, analisi e proposta**

<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
<b>1. Il contesto: la pandemia e i suoi effetti</b>	
Prima del PNRR	
L'Europa e l'Italia sulla soglia della pandemia	
Una strage selettiva e l'inverno demografico	
Una crisi economica gravissima, che non colpisce tutti i settori produttivi	
La povertà cresce dove non te l'aspetti (e dove gli strumenti non arrivano)	<b>4</b>
<b>2. La pandemia e le risposte della politica: dal Next Generation EU al PNRR</b>	
Le parole chiave a livello mondiale	
<i>BOX Per una ripresa a livello globale</i>	
La risposta unitaria alla pandemia dell'UE e il Next Generation EU...	
<i>BOX I principali provvedimenti finanziari dell'Unione europea</i>	
... E la situazione italiana	
Uno sguardo al documento del 12 gennaio 2021	
Rafforzare la dimensione strategica. Le (storiche) forti sofferenze italiane	
Due riforme irrinunciabili	
Le sei Missioni	
Elementi di sintesi della Missione 5 "Inclusione e coesione"	
L'iter di approvazione	<b>10</b>
<b>3. Del buon uso del PNRR: la necessità del dialogo sociale</b>	
Un futuro diverso dal presente	
Riguarda solo le politiche pubbliche?	
Cosa non è il PNRR	
<i>BOX Il dialogo con le istituzioni pubbliche</i>	
Il dialogo sociale, un fine nuovo per la sussidiarietà: concorrere al bene comune	
Il ruolo dei soggetti sociali: attori, né beneficiari né spettatori	
Gli strumenti per la partecipazione... nonostante la complessità	
<i>BOX Il Forum per lo Sviluppo Sostenibile</i>	
Il ruolo dei "luoghi della concertazione"	
Alcuni temi prioritari	
Link ai documenti citati alle pagine 25 e 26	<b>20</b>
<b>Note</b>	<b>28</b>

## Introduzione

Le pagine che seguono intendono contribuire a un percorso di riflessione, di analisi e di proposta circa il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Il Piano, come vedremo meglio nelle pagine che seguono, verrà consegnato dal Governo italiano entro il 30 aprile alla Commissione europea, che lo dovrà analizzare e approvare nei due mesi successivi. Saranno quindi necessari altri approfondimenti, che verranno predisposti via via per accompagnare questo percorso, decisivo per il futuro del nostro Paese.

Il Piano nella sua interezza potrà essere valutato solo a valle di questo processo autorizzativo, ma soprattutto quando i progetti specifici verranno definiti nel dettaglio in termini non solo di risorse, ma di obiettivi e di fasi di lavoro.

Caritas Italiana ha già sviluppato – insieme al Forum Disuguaglianze e Diversità – una serie di analisi e proposte, a cui rimandiamo per eventuali approfondimenti<sup>1</sup>.

È parso, però, utile sviluppare una riflessione specifica di Caritas Italiana, che potesse non solo offrire elementi informativi e di merito, ma anche da strumento di riflessione circa il contesto sociale ed economico in cui siamo immersi, il ruolo che la rete delle Caritas può giocare non solo rispetto al PNRR, ma più in generale riguardo alla relazione con le istituzioni. In altri termini: quale tipo di sussidiarietà vogliamo costruire? Questa domanda diviene cruciale in un tempo in cui davvero è in gioco il futuro del Paese, a partire dal crescente disagio, a cui fa da contraltare un ulteriore peggioramento delle disuguaglianze, non solo in termini economici ma di condizioni e di speranza di vita.

Questa crucialità deve renderci avvertiti rispetto al ruolo delle Caritas diocesane, che sempre più devono sviluppare un ruolo di *advocacy* finalizzato non esclusivamente alla realizzazione di proprie progettualità e proposte, ma a far riconoscere il ruolo dei soggetti sociali come coprotagonisti delle *policy* territoriali e di effettiva tutela dei diritti dei più poveri. Tematica già affrontata nel Dossier 61 *Europa. Apriamo gli spazi*<sup>2</sup>, a cui rinviamo per approfondimenti.

Il dato – riscontrabile in molte regioni – che il piano vaccinale non abbia sempre garantito i più anziani e i più fragili, è la drammatica icona del posto dei più deboli nel nostro Paese, laddove non ci sono soggetti sociali a garanzia dei loro diritti e della presenza di spinte che operano in direzione contraria al bene comune e all'interesse generale.

Ricordando le parole del teologo statunitense Reinhold Niebuhr, il quale affermava che «la demo-



crasia è possibile perché l'uomo è capace di bene, la democrazia è necessaria perché l'uomo è capace di male» e la natura processuale e non istantanea dei frutti dell'impegno dei cristiani e della Chiesa nel mondo affermata continuamente da Papa Francesco a partire dalla *Evangelii Gaudium*, la direzione di lavoro è quella di trovare «il modo per far sì che la Parola si incarni in una situazione concreta e dia frutti di vita nuova, benché siano imperfetti e incompiuti»<sup>3</sup>.

In concreto, questo significa contribuire alla crescita del Paese, attraverso modelli evoluti e non de-

---

*Quale tipo di sussidiarietà vogliamo costruire? Questa domanda diviene cruciale in un tempo in cui davvero è in gioco il futuro del Paese, a partire dal crescente disagio, a cui fa da contraltare un ulteriore peggioramento delle disuguaglianze, non solo in termini economici ma di condizioni e di speranza di vita*

clamati di sussidiarietà, tali da costruire percorsi di dialogo sociale permanente e incrementale. Un dialogo sociale competente e informato, basato sui dati di monitoraggio, sulla valutazione del livello del raggiungimento degli obiettivi, dell'analisi condivisa delle difficoltà incontrate.

Risuonano anche in questo caso le parole di Papa Francesco al Convegno ecclesiale di Firenze nel novembre del 2015: «Ricordatevi inoltre che il modo migliore per dialogare non è quello di parlare e discutere, ma di fare qualcosa insieme, di costruire insieme, di fare progetti non da soli, tra cattolici, ma insieme a tutti coloro che hanno buona volontà».

La prospettiva di un Sinodo delle Chiese in Italia, rafforza la consapevolezza di un ruolo delle nostre comunità di «lievito» attivo, informato e consapevole nell'annuncio concreto del Vangelo di carità e liberazione, attento a tutti i segni, pure «imperfetti e incompiuti», che si presentino sul loro cammino. ■ ■ ■

# 1. Il contesto: la pandemia e i suoi effetti

## PRIMA DEL PNRR

Il PNRR è la risposta comune che l'Unione europea ha scelto di dare alla pandemia di Covid-19.

Per capire che cosa rappresenta il PNRR – e cosa può rappresentare per l'Italia – c'è la necessità di analizzare non solo i dati degli effetti sanitari, sociali ed economici di questa crisi pandemica, ma cercare di sviluppare una lettura critica dei processi che sono a monte di questa tragedia globale, i suoi effetti aggregati sulla vita personale e comunitaria, le trasformazioni che ha avviato, le prospettive che si intravedono dalla visuale del secondo anno di pandemia.

I processi che sono a premessa di questo disastro planetario – e che sono oggettivamente concause degli effetti della pandemia – vanno analizzati contestualmente ai dati del presente, per evitare una lettura parziale e, per molti versi, incomprensibile del tempo che stiamo vivendo.

Temi che, peraltro, sono stati al centro della riflessione magisteriale e patrimonio di una porzione non maggioritaria di opinione pubblica negli scorsi anni: ci riferiamo agli esiti di una idea di crescita neoliberista che ha modellato il pensiero dominante e l'azione politico-economica di tutto il pianeta, paradossalmente anche nelle aree sotto regimi di ispirazione marxista. Il primato del mercato rispetto alla società e alla politica – e in questo ambito il conseguente primato della finanza sull'economia reale –; la crescita illimitata incurante dell'ambiente; le politiche pubbliche orientate alla crescita piuttosto che al benessere e alla redistribuzione della ricchezza prodotta; regimi fiscali a protezione dei redditi dei più ricchi, anche a scapito di politiche sociali e sanitarie adeguate; i tempi di vita delle persone in balia delle esigenze del mercato del lavoro, nonché un mercato del lavoro deregolamentato e a tutele decrescenti per i lavoratori.

Questo è il portato di quella idea di economia che ha rivelato progressivamente la sua natura estrattiva, vale a dire orientata alla estrazione di valore senza contropartita equivalente – oltre quindi una logica di scambio da economia classica – non solo verso i lavoratori, ma verso i consumatori, i territori, le comunità.

Molti possono essere gli "esempi": riguardano l'uso deregolato dei dati dei consumatori – rispetto alle piattaforme digitali, fino al loro utilizzo illegale per



condizionare le opinioni pubbliche nazionali così da costruire il consenso soprattutto verso gli schieramenti populistici; le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori cosiddetti precari o di condizioni estreme di sfruttamento – come i runners o alcune tipologie di addetti alle piattaforme di vendita online; la cosiddetta *uberizzazione delle attività*, vale a dire il fittizio status di autoimprenditorialità dei lavoratori a scapito di quello di salariato; il *land grabbing* – vale a dire l'accaparramento di terreni nei Paesi poveri a scapito delle popolazioni residenti; le dinamiche dei brevetti, che privatizzano gli esiti degli investimenti pubblici ad esempio nel campo della ricerca per la salute, con il risultato

---

*Una società globale in cui, dagli anni della fine della guerra fredda, l'ideologia di una economia liberista ha rappresentato l'orizzonte comune. Un primo segnale drammatico di insostenibilità etica ed economica di questo approccio è stata la crisi che dal 2008 ha devastato l'economia globale, ma della quale i vincitori sono rimasti i valori e gli attori del neoliberismo*

oggi lampante – nel caso dei vaccini – della produzione di enormi profitti a vantaggio di società che hanno giovato di massicci finanziamenti statali per la ricerca.

Si potrebbe continuare nella descrizione di una società globale in cui, dagli anni della fine della guerra fredda, l'ideologia di una economia liberista ha rappresentato – in forme sempre meno temperate – l'orizzonte comune del pianeta. Un primo segnale drammatico di una insostenibilità non solo etica, ma anche economica di questo approccio, lo ha rappresentato la crisi – non a caso finanziaria – che a partire dal 2008 ha devastato l'economia globale, ma della quale i vincitori sono rimasti i valori e gli attori del neoliberismo, magari senza la presunzione e l'arroganza verbale degli anni '80-90. Una prova: l'accentuarsi a livello globale dei processi di disuguaglianza, nonostante i timidi tentativi di riforma dei sistemi finanziari.

Non a caso la scelta della Unione europea – nei mesi a ridosso dell'esplosione della crisi – di mere politiche di controllo del debito, come unica risposta a una drammatica fase recessiva, ha rappresentato non solo una tragica aggravante dei suoi effetti soprattutto per i Paesi più deboli (Grecia, Portogallo, Italia e Spagna in primis), ma l'esempio di una coazione a ripetere – senza evidenze di efficacia – i dogmi indimostrati della ideologia neoliberista, anche a costo di peggiorare le condizioni sociali ed economiche di milioni di persone e famiglie.

Tornano alla mente le parole di Papa Francesco nell'enciclica *Fratelli tutti* quando afferma che «il mercato da solo non risolve tutto, benché a volte vogliamo farci credere questo dogma di fede neoliberale. Si tratta di un pensiero povero, ripetitivo, che propone sempre le stesse ricette di fronte a qualunque sfida si presenti»<sup>1</sup>.

Solo a partire dal 2012 l'allora presidente della BCE Mario Draghi – cinque anni dopo l'avvio della crisi – riuscì a sviluppare, nonostante forti resistenze nazionali, politiche di sostegno dei debiti sovrani, tali da stabilizzare e mitigare gli effetti finanziari della crisi. Peraltro con logiche del tutto coerenti con il pensiero neoliberista: vale a dire sostenere i debiti pubblici nazionali – anche verso i Paesi indebitati – attraverso la liquidità del sistema bancario, il quale giovava della garanzia illimitata della BCE e lucrava l'interesse sul debito. In altri termini profitti garantiti e senza rischi, per il sistema bancario, in larga misura responsabile del disastro della crisi dei *subprime*.

Un nuovo modello di sviluppo, tutela della vita, dell'ambiente, del lavoro erano tutte questioni aperte e largamente irrisolte nella agenda globale, prima dell'esplosione della pandemia e segnalate con forza dal magistero sociale coevo, e che oggi si ripresentano fortunatamente come parole chiave delle politiche europee e, in parte, statunitensi.

La pandemia, in altri termini, ha rappresentato solo un tragico acceleratore delle fragilità infrastrutturali nazionali, producendo danni proporzionali alle condizioni dei sistemi di salute, economici e ambientali dei contesti in cui produce i suoi effetti. Sempre l'enciclica *Fratelli tutti* afferma: «La fragilità dei sistemi mondiali di fronte alla pandemia ha evidenziato che non tutto si risolve con la libertà di mercato e che, oltre a riabilitare una politica sana non sottomessa al dettato della finanza, "dobbiamo rimettere la dignità umana al centro e su quel pilastro vanno costruite le strutture sociali alternative di cui abbiamo bisogno"»<sup>2</sup>.

Il PNRR, quindi, dovrà intervenire non solo sugli effetti del Covid-19 nei diversi Paesi, ma sull'effetto aggregato di quest'ultimo con politiche economiche

e sociali portato degli ultimi decenni: non si tratta di curare gli effetti di una pur gravissima pandemia, ma provare a innescare processi virtuosi di sviluppo ancorati ad alcune consapevolezze, ormai non più minoritarie, in Europa.

Ma, in questo contesto, il caso italiano porta con sé il dramma di un debito pubblico che riduce i margini di politiche espansive. L'ulteriore indebitamento, che il PNRR prevede, si andrà a sommare all'attuale debito sovrano del nostro Paese, che grava sulle nostre finanze pubbliche soprattutto a partire dalla fine degli anni '80. È una via stretta che impone rigore e visione, per riuscire a fare le scelte giuste, tali da produrre un effetto di crescita reale e inclusiva.

---

*L'ulteriore indebitamento, che il PNRR prevede, si sommerà all'attuale debito sovrano del nostro Paese, che grava sulle nostre finanze pubbliche soprattutto a partire dalla fine degli anni '80. È una via stretta che impone rigore e visione, per riuscire a fare scelte che producano un effetto di crescita reale e inclusiva*

## L'EUROPA E L'ITALIA SULLA SOGLIA DELLA PANDEMIA

La situazione economica della cosiddetta "area euro", a ridosso dell'esplosione della pandemia non era del tutto positiva. Le previsioni di ripresa, dopo la debole crescita registrata nel secondo trimestre del 2019 – prevista per la seconda metà dell'anno –, erano state riviste al ribasso per la debolezza del commercio mondiale in un contesto di perduranti incertezze a livello internazionale riguardanti, ad esempio, un aumento del protezionismo, un potenziale rallentamento più pronunciato in Cina e una Brexit disordinata.

Queste previsioni erano ancora più marcate per l'Italia, che aveva appena varato il Governo Conte II, percepito come meno problematico per i partner europei, ma sempre da tenere sotto osservazione per la citata questione del debito.

L'Unione e il nuovo gabinetto Von der Leyen aveva scelto una strada di minore rigidità finanziaria sia per convinzione, sia per ridurre la credibilità delle critiche mosse dai movimenti populistici al progetto europeo. Peraltro la pur drammatica uscita britannica apriva comunque una fase diversa: una nuova Unione priva del Paese che era il principale oppositore a politiche comuni in ambito sociale e sanitario.

A questo si è aggiunto l'indebolimento politico, a livello nazionale, di alcuni leader dei cosiddetti Paesi frugali<sup>3</sup> – attestati su posizioni di rigida applicazione

di politiche di controllo del debito – che ha consolidato i nuovi orientamenti di Bruxelles.

In questa fase di riassetto della linea della Commissione e di riavvio di politiche economiche nazionali maggiormente concordate con Bruxelles, è esploso il dramma della pandemia.

## UNA STRAGE SELETTIVA E L'INVERNO DEMOGRAFICO

Tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 si è scatenata a livello globale un'infezione generata da un virus della famiglia SARS-Covid, il cosiddetto Covid-19, scoppiata a Wuhan, in Cina. Il virus è apparso immediatamente molto contagioso. Nella maggior parte dei casi, le persone che hanno contratto l'infezione guariscono senza bisogno di trattamenti particolari; nei casi più gravi, tuttavia, la malattia può degenerare, anche attraverso l'aggravamento di patologie pregresse (prevalentemente di natura polmonare), fino al decesso.

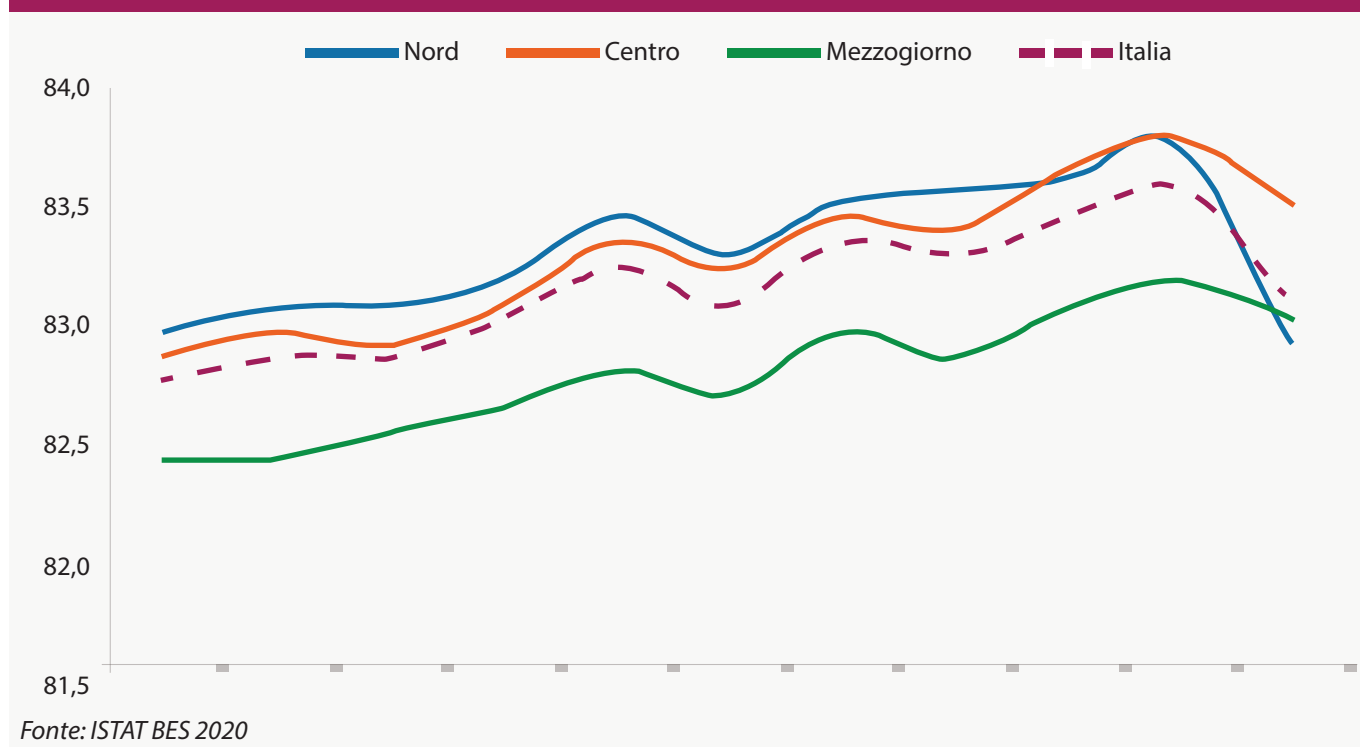
Il numero – al 28 febbraio 2021 – dei decessi per Covid-19 è di 102 mila persone; l'età media delle vittime è di 81 anni<sup>4</sup>: una lenta strage selettiva che per la prima volta – dal secondo dopoguerra ad oggi – ha interrotto la crescita della speranza di vita nel nostro Paese. Infatti i dati diffusi dal nostro Istituto di Statistica nell'ottava edizione del Rapporto sul Benessere equo e sostenibile (BES)<sup>5</sup> hanno segnalato che in un anno – il 2020 – la speranza di vita è scesa di 0,9 anni, passando da 83,2 a 82,3. Se si va nel dettaglio macro-regionale, si scopre che nel Nord la speranza di vita

passa da 82,1 anni nel 2010 a 83,6 nel 2019, per scendere nuovamente a 82 anni nel 2020. In particolare la Lombardia subisce un arretramento di -2,4 anni. È una tendenza purtroppo non ancora conclusa, e che richiederà tempo per essere pienamente recuperata, con un paradossale effetto di migliore performance delle regioni meridionali rispetto al resto del Paese.

Le analisi del nostro Istituto di Statistica affermano altresì che «da tempo ormai l'Italia si trova all'interno di un processo di cambiamento strutturale del contesto demografico, in virtù di una sempre più probabile consistente riduzione della popolazione residente nei prossimi decenni (lo scenario mediano delle ultime previsioni demografiche effettuate dall'ISTAT vede la popolazione scendere a 59,3 milioni entro il 2040 e a 53,8 milioni entro il 2065 – base 1.1.2018). È da anni ormai, del resto, che il numero complessivo delle nascite non riesce a compensare quello dei decessi»<sup>6</sup>.

In particolare per il 2020 «due sembrano essere i confini simbolici destinati ad infrangersi: il margine superiore dei 700 mila morti – oltre il quale nell'arco degli ultimi cent'anni ci si è spinti giusto all'inizio (1920) e quindi nel pieno dell'ultimo conflitto mondiale (1942-1944) – e il limite inferiore dei 400 mila nati, una soglia mai raggiunta negli oltre 150 anni di Unità nazionale. Si tratta di due sconfinamenti che, di riflesso, spingerebbero il valore negativo del saldo naturale oltre le 300 mila unità; un risultato che, nella storia del nostro Paese, si era visto unicamente nel 1918, allorché l'epidemia di "spagnola" contribuì a determinare circa metà degli 1,3 milioni dei decessi registrati in quel catastrofico anno. Sul piano territo-

SPERANZA DI VITA ALLA NASCITA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA | Anni 2010-2020 | In anni



riale, va rilevato che, in conseguenza degli effetti di Covid-19, il 2020 vedrà la quota dei decessi modificarsi radicalmente, con un aumento nel Nord, di quasi 4 punti percentuali – raggiungendo ormai la metà del totale nazionale –, mentre Centro e Mezzogiorno perderanno rispettivamente 1,3 punti e 2,4 punti».

L'ISTAT segnala altresì due nuovi orientamenti nelle scelte e nei comportamenti della popolazione:

1. I percorsi di mobilità territoriale.
2. I processi di formazione delle unità familiari.

Riguardo al primo ambito, l'ISTAT segnala che nei primi otto mesi del 2020 le migrazioni nel nostro Paese hanno subito una drastica riduzione (-17,4%). In particolare, rispetto al confronto con gli stessi otto mesi del quinquennio 2015-2019, si è registrata una flessione del 6% per i movimenti interni, tra Comuni, e del 42% e 12%, rispettivamente, per quelli *da* e *per* l'estero.

Per quanto riguarda i processi di formazione familiare, i primi dati sulla nuzialità, disponibili in forma provvisoria per il periodo gennaio-ottobre, segnalano per il 2020 circa 85 mila matrimoni, a fronte dei 170 mila nei primi dieci mesi del 2019 e dei 182 mila nello stesso intervallo del 2018. Il calo della nuzialità appare assai generalizzato così che, stante la diffusione delle nascite provenienti da coppie coniugate (pari a due terzi del totale secondo i dati del 2019), l'Istituto prevede «pressoché ovunque, un fattore aggiuntivo negli scenari di ulteriore caduta della natalità che potrebbero caratterizzare l'immediato futuro»<sup>7</sup>.

Accanto a ciò vanno tenuti in considerazione gli effetti del cosiddetto «rinvio dei concepimenti», tali da far prevedere che «difficilmente ci si potrà sollevare in tempi brevi dalla soglia dei 400 mila nati toccata nel 2020. In realtà, il timore è che il confine possa ancor più discostarsi, sempre al ribasso, nel bilancio finale del 2021».

In sintesi, continuiamo ad assistere non solo alla tragica decimazione delle classi di età più alte, ma a una ulteriore e significativa contrazione delle nascite, tale da portare a una sempre più chiara riduzione della popolazione residente. Per quanto riguarda i decessi, il Nord subisce i lutti maggiori e una decisa riduzione della speranza di vita, che sembra paradossalmente rappresentare un effetto del maggiore benessere, parimenti a un meno severo dato nelle regioni meridionali.

## **UNA CRISI ECONOMICA GRAVISSIMA, CHE NON COLPISCE TUTTI I SETTORI PRODUTTIVI**

Il contagio da Covid-19 è stato contenuto attraverso misure di distanziamento sociale, che i governi nazio-

nali hanno dovuto adottare in attesa della definizione di protocolli di cura specifici e di vaccini efficaci. I cosiddetti lockdown hanno previsto forti limitazioni alla mobilità e la chiusura di scuole, università ed edifici pubblici, il blocco delle attività commerciali e dei servizi non essenziali, il ridimensionamento o la riorganizzazione delle attività produttive essenziali tesi a garantire la salute dei lavoratori, il contingentamento delle attività di importazione ed esportazione e l'azzeramento delle attività turistiche<sup>8</sup>.

L'intensificarsi delle misure per il contenimento della pandemia ha provocato pesanti ripercussioni sul piano economico e sociale. Il lockdown, se consente di ridurre il contagio, determina infatti gravi conseguenze economiche e produttive sia dal lato

---

## *I canali di trasmissione che trasformano l'emergenza sanitaria in una crisi economica sono connessi alle misure di distanziamento sociale che producono effetti negativi sia sull'offerta sia sulla domanda di beni e servizi, sia sulle scelte di investimento delle imprese, che generano ricadute sul sistema finanziario trasformandolo in un potenziale detonatore della crisi*

dell'offerta sia dal lato della domanda. L'intensità degli effetti dipende dalla durata delle misure di distanziamento sociale e dal calo delle ore lavorate, a loro volta funzione di due parametri cruciali: il tasso di morbilità e il tasso di mortalità dell'infezione.

È evidente che la portata della crisi dipende soprattutto da:

1. LE CONDIZIONI ECONOMICO-FINANZIARIE DI PARTENZA;
2. LE VULNERABILITÀ PREESISTENTI DI UN PAESE (in particolare la crescita e i livelli di indebitamento pubblico e privato);
3. L'AMPIEZZA E LA TEMPESTIVITÀ DELLE MISURE DI CONTRASTO.

I canali di trasmissione che trasformano l'emergenza sanitaria in una crisi economica sono connessi – come detto sopra – alle misure di distanziamento sociale che producono effetti negativi sia sull'offerta sia sulla domanda di beni e servizi (consumi interni ed esportazioni), sia sulle scelte di investimento delle imprese, che a loro volta generano ricadute sul sistema finanziario (mercati finanziari e banche) trasformandolo in un potenziale detonatore della crisi.

La trasmissibilità degli effetti negativi rende evidente il livello di interdipendenza dei settori economici a livello nazionale e globale. L'asincronicità della

pandemia fa emergere un ulteriore elemento di debolezza per quanto riguarda i settori con livelli elevati di delocalizzazione di parti del processo produttivo o di approvvigionamento di materie prime dall'estero.

Lo shock all'offerta è stato mitigato sostituendo alle attività "in presenza fisica" il lavoro da remoto (cosiddetto smart working o lavoro agile). È evidente che alcuni comparti del settore dei servizi come turismo e ristorazione e del settore industriale, per i quali il lockdown determina la chiusura degli impianti, non possono in nessun modo giovare di questa modalità di prestazione di opera, cagionando danni immediati alla produzione e all'impiego di manodopera.

Passando agli effetti sul lato della domanda, le misure restrittive alla mobilità provocano un impatto negativo diretto e immediato su consumi interni ed esportazioni, nonché sugli investimenti delle imprese. I primi riguardano un ampio spettro di beni e servizi, quali, ad esempio, turismo, commercio al dettaglio, trasporti, intrattenimento di massa e vengono accentuati, nell'intensità e nel perimetro dei comparti coinvolti, dai cosiddetti *effetto reddito* ed *effetto ricchezza*<sup>9</sup>. L'*effetto reddito* deriva dalla contrazione del reddito disponibile delle famiglie, interessate dal rallentamento o dalla chiusura temporanea di alcune attività, che subiscono una riduzione della retribuzione oppure, nell'ipotesi peggiore, la perdita del lavoro. L'*effetto ricchezza* è legato alla perdita di valore delle attività finanziarie possedute dagli individui a fronte dell'andamento negativo dei mercati finanziari.

Quindi le prospettive economiche globali, influenzate dall'evoluzione dei contagi e dal lento avvio delle campagne di vaccinazione, continuano a rimanere incerte. Alcuni segnali favorevoli sulla crescita di specifici Paesi e l'andamento degli scambi internazionali suggeriscono, tuttavia, uno scenario moderatamente favorevole nei prossimi mesi. Le più recenti previsioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI) hanno rivisto al rialzo il PIL mondiale per il 2020 e il 2021: dopo un calo del 3,5%, l'economia dovrebbe rimbalzare del 5,5%.

Nell'area euro, le misure di contenimento della pandemia adottate negli ultimi mesi dell'anno hanno danneggiato soprattutto il settore dei servizi. Al peggioramento per ciò che concerne le imprese del commercio al dettaglio e, in misura più contenuta, di quelle dei servizi, si è contrapposto il miglioramento delle imprese industriali; nelle costruzioni i dati sono rimasti pressoché invariati.

In Italia, gli indicatori congiunturali relativi agli ultimi mesi disponibili hanno mostrato un'evoluzione in linea con quella dell'area euro. Il presidente del Consiglio Draghi nel suo intervento alle Camere lo scorso febbraio, ha segnalato:

- il numero totale di ore di cassa integrazione per emergenza sanitaria, che «dal 1 aprile al 31 dicembre dello scorso anno supera i 4 miliardi»;
- la crescita della disoccupazione<sup>10</sup>, che ha colpito maggiormente «contratti a termine e lavoratori autonomi. La pandemia finora ha colpito soprattutto giovani e donne, una disoccupazione selettiva ma che presto potrebbe iniziare a colpire anche i lavoratori con contratti a tempo indeterminato»;
- l'aggravarsi della disuguaglianza.

Il presidente del Consiglio ha sottolineato come «l'aumento nella disuguaglianza è stato attenuato dalle reti di protezione presenti nel nostro sistema di sicurezza sociale [...] Rimane però il fatto che il nostro sistema di sicurezza sociale è squilibrato, non proteg-

---

*Alcuni segnali favorevoli sulla crescita di specifici Paesi e l'andamento degli scambi internazionali suggeriscono, tuttavia, uno scenario moderatamente favorevole nei prossimi mesi. Le più recenti previsioni del Fondo Monetario Internazionale hanno rivisto al rialzo il PIL mondiale per il 2020 e il 2021: dopo un calo del 3,5%, l'economia dovrebbe rimbalzare del 5,5%*

gendo a sufficienza i cittadini con impieghi a tempo determinato e i lavoratori autonomi».

Il presidente ha aggiunto che «le previsioni pubblicate [...] dalla Commissione europea indicano che sebbene nel 2020 la recessione europea sia stata meno grave di quanto ci si aspettasse – e che già, fra poco più di un anno, si dovrebbero recuperare i livelli di attività economica pre-pandemia – in Italia questo non accadrà prima della fine del 2022, in un contesto in cui, prima della pandemia, non avevamo ancora recuperato pienamente gli effetti delle crisi del 2008-09 e del 2011-13».

Quindi una situazione drammatica nel breve periodo, che – se il contenimento della pandemia verrà tempestivamente operato attraverso il piano vaccinale – dovrebbe portare rapidamente una porzione di settori economici alla situazione di partenza. Ma la grande incognita è rappresentata da quelle aree produttive che non sopravvivranno a questa fase o arriveranno alla ripartenza gravemente compromesse.

## **LA POVERTÀ CRESCE DOVE NON TE L'ASPETTI (E DOVE GLI STRUMENTI NON ARRIVANO)**

I primi dati, che hanno fornito elementi per monitorare l'aggravarsi della situazione economica delle famiglie, sono di fonte non istituzionale. L'INPS aveva



costantemente segnalato una crescita dei beneficiari del Reddito di cittadinanza (RDC), a conferma che il meccanismo dell'ISEE fa accedere le famiglie solo a conclusione della parabola di impoverimento.

Solo a maggio 2020 il Rapporto annuale della Banca d'Italia ha pubblicato una stima che indicava che il 20% di popolazione economicamente più debole avesse subito una perdita doppia rispetto al 20% più forte. Rilevava, inoltre, che nel quintile più fragile era concentrata la quota maggiore (circa il 90%) di occupati in mansioni meno facilmente svolgibili a distanza, quelli cioè non riconvertibili allo smart working<sup>11</sup>.

Oltre Caritas Italiana, Fondazione Banco Alimentare, Action Aid e Save the Children hanno prodotto rapporti che indicavano l'aggravamento della situazione.

L'ISTAT ha rilasciato lo scorso 4 marzo 2021 una inedita anticipazione dei dati sulla povertà assoluta, tradizionalmente resi pubblici alla metà di ogni anno, a sottolineare ulteriormente la particolarità della situazione. I dati pubblicati segnalano l'ulteriore crescita della povertà assoluta nel nostro Paese. Oltre 2 milioni di famiglie povere, con un incremento di 335 mila unità rispetto al 2019, per un totale di 5,6 milioni di persone, vale a dire oltre un milione di persone in più rispetto all'anno precedente.

Una cifra spaventosa che evoca vite, storie personali, relazioni familiari che da qualche mese devono fare i conti con la scarsità delle risorse economiche, la necessità di ridurre i consumi (i dati segnalano la regressione di questo dato al 2020, vale a dire una spesa ridotta del 9,1% rispetto al 2019), l'incertezza per il futuro, la ricerca di un lavoro e di un qualche aiuto per andare avanti.

Le Caritas diocesane e parrocchiali hanno incontrato molte di queste persone. I dati che via via Caritas italiana e soprattutto le Caritas delle grandi città italiane fornivano, parlavano di "nuovi ingressi" nelle liste di coloro che chiedevano aiuto e non solo nelle regioni meridionali, ma soprattutto in quelle più ricche del nostro Paese.

I dati ISTAT hanno confermato anche in questo i dati Caritas, segnalando che 218 mila famiglie in povertà assoluta vivono al Nord. La povertà rimane strutturalmente più grave al Sud, ma le crepe aperte nel benessere diffuso delle regioni settentrionali, a partire dalla crisi del 2007, si fanno sempre più larghe e profonde.

Questi dati non sono solo una certificazione statistica della fondatezza della rilevazione quotidiana dei bisogni delle Caritas, fatta attraverso l'incontro e l'ascolto delle persone e delle famiglie in difficoltà. Ci di-

cono altro rispetto al tema delle politiche di contrasto: anzitutto che di una misura di contrasto alla povertà c'era, c'è e ci sarà bisogno, se non si vuole abbandonare a sé stessa una parte ormai rilevante di cittadine e cittadini del nostro Paese; che i dati conoscitivi che il RDC offre devono diventare una risorsa condivisa e utilizzabile per capire meglio e tempestivamente le dinamiche che i processi di impoverimento assumono; che il RDC e lo stesso Reddito di emergenza (REM) introdotto negli scorsi mesi per far fronte alla crisi non sono in grado di intercettare precocemente i percorsi di povertà e non impediscono che le famiglie vi precipitino prima di poter accedere a misure di contrasto.

Il Forum Disuguaglianze e Caritas Italiana<sup>12</sup> aveva segnalato, in particolare sul REM, che una misura che duplicava sostanzialmente lo stesso meccanismo di selezione dei beneficiari del RDC, attraverso la pre-

---

*I dati pubblicati dall'ISTAT a marzo 2021 segnalano l'ulteriore crescita della povertà assoluta nel nostro Paese. Oltre 2 milioni di famiglie povere, con un incremento di 335 mila unità rispetto al 2019, per un totale di **5,6 milioni di persone**, vale a dire oltre un milione di persone in più rispetto all'anno precedente*

sentazione dell'ISEE, rischiava di escludere coloro che fossero entrati rapidamente in condizioni di assenza di reddito e non avessero la copertura degli ammortizzatori sociali. I dati del monitoraggio effettuato sui beneficiari delle Caritas che hanno fatto domanda di REM hanno poi confermato questa criticità: quello che è emerso è che il Reddito di emergenza è stata la misura maggiormente richiesta dai nuclei intervistati (26%), ma anche quella meno ricevuta; infatti, solo una domanda su tre è stata accettata ed è stato considerato dal 43% delle Caritas importante per dare supporto alle famiglie. Inoltre ha fatto la differenza aver ricevuto il sostegno delle Caritas in termini di informazione e orientamento: nel caso del REM, aver ricevuto orientamento ha triplicato la possibilità di fare domanda e ha accresciuto di un sesto la possibilità di vederla accettata<sup>13</sup>.

Purtroppo il rischio paventato è diventato realtà: oggi non si può più ignorare questa evidenza e periodi di emergenza hanno bisogno di risposte di emergenza anche per la lotta alla povertà. Perché la povertà non uccide come la pandemia, ma consuma la vita di quanti la subiscono. ■ ■ ■

## 2. La pandemia e le risposte della politica: dal Next Generation EU al PNRR

### LE PAROLE CHIAVE A LIVELLO MONDIALE

La pandemia è già di per sé un evento globale, dal momento che una crisi sanitaria può essere definita tale solo dall'Organizzazione mondiale della Sanità, e ha prodotto un effetto immediato: quello di una immediata e concreta percezione della INTERDIPENDENZA. Le cartine con colori di diversa intensità, che ci indicano quotidianamente l'estensione del contagio a livello mondiale, ci inducono a vederci come membri di un identico genere umano e, dopo anni di enfattizzazioni di muri e confini, a renderci conto della limitata capacità di ogni frontiera a contenere gli effetti del Covid-19. L'aggettivazione nazionale delle varianti (brasiliiana, sudafricana, ...) ha reso ancora più evidente che la pandemia deve essere debellata in ogni parte del mondo, altrimenti saremo condannati a una emergenza continua e potenzialmente non controllabile – a causa delle mutazioni virali potenzialmente più pericolose – e a una incertezza che, se non cancella le differenze culturali, economiche e sociali, diviene la condizione comune del pianeta.

Le correlazioni – seppure ancora non certificate definitivamente – tra "salto di specie" del virus e QUESTIONE AMBIENTALE, hanno contribuito a evidenziare l'insostenibilità di un sistema economico che produce "esternalità negative", tali da annientare potenzialmente la vita del pianeta. Come insostenibile è apparsa l'ideologia neoliberista che per decenni ha impedito politiche economiche pubbliche a debito – applicando politiche di austerità incuranti delle ricadute sociali e sanitarie – e che hanno spesso smantellato sistemi di salute considerandoli sostanzialmente inutili e hanno lasciato senza protezioni territori e comunità di fronte all'emergenza pandemica. Politiche che se si applicassero ora, anche in Europa, condannerebbero alla povertà e alla fame fasce rilevanti di popolazione.

Secondo *The Economist* – come dopo la grande depressione e il secondo conflitto mondiale – i Paesi occidentali hanno riscritto il rapporto tra Stato e cittadini: qualcosa di simile potrebbe accadere a partire dalla pandemia in atto<sup>1</sup>. Negli Stati Uniti la nuova amministrazione Biden ha annunciato un piano di sostegno all'economia da 1.900 miliardi di dollari, che prevede aiuti non solo alle imprese ma anche alle



famiglie, con uno schema – seppure al momento annuale – di sostegno al reddito simile al modello europeo. La Gran Bretagna della Brexit sta prolungando gli interventi di sostegno ai lavoratori in difficoltà, nonostante la maggioranza parlamentare sia conservatrice e convintamente neoliberista.

È evidente che l'accentuarsi della crisi, che si attende alla fine della pandemia e/o delle POLITICHE PUBBLICHE DI SOSTEGNO, pone un problema di RESTITUZIONE DEL DEBITO per gli Stati e i privati – a vantaggio del solo sistema bancario privato –, ma l'aver

---

*L'aggettivazione nazionale delle varianti ha reso ancora più evidente che la pandemia deve essere debellata in ogni parte del mondo, altrimenti saremo condannati a una emergenza continua e a una incertezza che, se non cancella le differenze culturali, economiche e sociali, diviene la condizione comune del pianeta*

utilizzato un PARADIGMA ECONOMICO NEO-KEYNESIANO già di per sé rappresenta una svolta culturale straordinaria.

Paradigma rappresentato simbolicamente a livello di politiche dal RAFFORZAMENTO DELLE STRUTTURE SANITARIE nazionali per contrastare la pandemia, che hanno mostrato con chiarezza che la presenza – e la sua forza – o l'assenza di un servizio sanitario pubblico ha significato vita o morte per migliaia di persone. E che la stagione di riduzione della spesa pubblica degli scorsi decenni – tendenza pressoché globale – forse ha lasciato bilanci statali in ordine, ma ha anche condannato alla morte donne e uomini proporzionalmente sulla base della numerosità di posti letto, di operatori sanitari, della dotazione di attrezzature mediche, mostrando con chiarezza gli esiti delle politiche neoliberiste in termini di disuguaglianza.

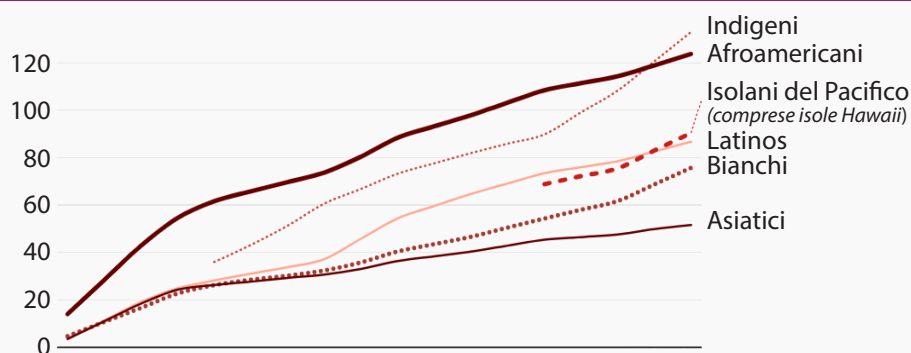
Un caso estremo degli effetti delle disuguaglianze è rappresentato negli Stati Uniti dal tasso di mortalità da Coronavirus tra gli afroamericani – seguiti da

indigeni e latinos – che è più che doppio rispetto a quello degli statunitensi bianchi, che rappresentano il 62% circa della popolazione totale, ma solo il 51% delle morti. Anche nel Regno Unito i neri hanno quattro volte la probabilità di morire a causa del Coronavirus rispetto ai bianchi, secondo i dati dell'Ufficio nazionale di Statistica, ma anche le altre etnie non bianche mostrano tassi di mortalità elevati: indiani, pakistani, caraibici, cinesi hanno dal 10 al 50% in più di probabilità di morte per Covid-19 rispetto ai bianchi<sup>2</sup>.

Le conoscenze scientifiche escludono l'ipotesi che siano i fattori genetici legati all'etnia ad avere un ruolo in questa disparità. È la somma di fattori

connessi alla condizione lavorativa (lavori più usuranti e non gestibili a distanza), abitativa (quartieri meno salubri e maggiore densità residenziale), economica e socio-sanitaria (patologie connesse alla povertà e allo stress), che produce una più alta incidenza degli esiti fatali: una ulteriore conferma che la disuguaglianza incide gravemente sulla vita delle persone e delle comunità non solo in termini di qualità.

#### MORTALITÀ PER 100 MILA ABITANTI DIVISA PER ETNIA NEGLI STATI UNITI



Dati all'8 dicembre 2020 | Fonte: APM Research Lab



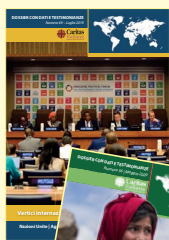
#### PER UNA RIPARTENZA GLOBALE

Si può pensare a una ripartenza solo nel nostro Paese, senza considerare il contesto globale in cui l'Italia è inserita, e che vede la sfida importantissima e urgente di una crisi sociale e ambientale da affrontare al più presto? **L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile** rappresenta l'elemento di convergenza di tutta la comunità internazionale, nella cui scia anche il PNRR deve porsi.

A fronte di una prospettiva che a molti è parsa ignorare la dimensione globale, è necessario porsi alcune domande... Può l'Italia dichiarare il suo impegno per la sostenibilità anche a fronte di ingenti finanziamenti per l'industria delle armi che anche nel PNRR hanno trovato molto spazio? Non basta indignarsi quando le bombe italiane uccidono civili in Yemen, oppure quando pallottole italiane vengono usate per sostenere la repressione in Myanmar, se poi non si dà attuazione alla richiesta della legge italiana: un impegno per riconvertire le industrie italiane verso un'economia di pace.

E cosa dire delle politiche commerciali e anche del ruolo della cooperazione italiana nel promuovere modelli di esternalizzazione delle nostre imprese che dovrebbero avere come stella polare la promozione dei diritti umani e lo sviluppo di una economia globale socialmente e ambientalmente responsabili? A fronte di queste e altre criticità è necessario sostenere con forza una convergenza tra l'uso delle risorse finanziarie europee e un percorso di vera sostenibilità.

Delle sfide relative alla messa in opera dell'Agenda 2030, Caritas Italiana ha già scritto in diverse occasioni:



il Dossier con dati e testimonianze n. 49 (maggio 2019) *Vertici internazionali: servono veramente ai poveri? Nazioni Unite | Agenda 2030 | Obiettivi per lo sviluppo sostenibile*;

[https://www.caritas.it/materiali/Mondo/ddt49\\_vertici2019.pdf](https://www.caritas.it/materiali/Mondo/ddt49_vertici2019.pdf)



e più di recente con una riflessione sul periodo di pandemia che stiamo vivendo, nel Dossier n. 56 (maggio 2020) *Sviluppo umano integrale al tempo del Coronavirus. Ipotesi di futuro a partire dalla Laudato si'*.

[https://www.caritas.it/materiali/Mondo/ddt56\\_sviluppoumano2020.pdf](https://www.caritas.it/materiali/Mondo/ddt56_sviluppoumano2020.pdf)

## LA RISPOSTA UNITARIA ALLA PANDEMIA DELL'UE E IL NEXT GENERATION EU...

L'approccio dell'Unione europea alla pandemia è sintetizzata da uno dei passaggi dell'intervento di Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea, durante la sessione plenaria del Parlamento europeo tenutasi il 26 marzo 2020: «Dobbiamo prenderci cura l'uno dell'altro, dobbiamo darci una mano per uscire da questa crisi. Perché se esiste qualcosa di più contagioso di questo virus, sono l'amore e l'empatia. E di fronte alle avversità, gli europei stanno dimostrando la potenza di questi sentimenti».

La forse eccessiva enfasi di un linguaggio che fa riferimento alla sfera dei sentimenti, segna comunque il superamento verbale di un approccio spiccatamente neoliberista, seppure non privo di ambivalenze. Certo la stagione, non conclusa, dei populismi ha reso avvertiti anche i partiti moderati che le politiche di rigore, oltre a essere il frutto di una ortodossia senza evidenze alla fede liberista, ha rafforzato – se non prodotto – l'onda populista in Europa. E una prosecuzione in questa direzione avrebbe avuto l'effetto di un dissolvimento del progetto europeista, messo in crisi in maniera evidente dalla Brexit.

Le ambivalenze permangono rispetto all'approccio tenuto sulla questione vaccini, rispetto alla quale

la scelta di non mettere in discussione i dogmi dei discutibili trattati TRIPs sulla proprietà intellettuale<sup>3</sup> – e conseguentemente sulla disciplina dei brevetti – hanno acuito la debolezza del sistema Europa su questo versante. D'altro canto il gabinetto Von der Leyen sin dalla sua nascita ha visto una composizione che dava al nostro Paese un ruolo rilevante, indicando una prospettiva di minore rigore monetarista e di maggiore apertura a politiche espansive europee.

In ogni caso l'escalation dei provvedimenti della Commissione europea è – tenuto conto delle resistenze dei Paesi rigoristi – chiara nel procedere nella direzione di sostenere le economie di tutti i Paesi dell'Unione:

- a marzo 2020 attivazione della clausola di salvaguardia, vale a dire la possibilità dello scostamento dagli obblighi di bilancio, misura centrale del controllo del debito sovrano da parte della Commissione sui singoli Stati;
- a settembre 2020 approvazione di SURE, lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione con un finanziamento di prestiti per circa 90 miliardi di euro;
- a febbraio 2021 approvazione del Next Generation EU, che è lo strumento pensato per stimolare la ripresa con una dotazione di circa 700 miliardi di euro.



**Next  
Generation  
EU**

#NextGenerationEU  
#EUBudget

  European Commission

## I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA



20 marzo 2020

### **Attivare la clausola generale di salvaguardia del quadro di bilancio per rispondere alla pandemia**

La Commissione ha proposto l'attivazione della clausola generale di salvaguardia del patto di stabilità e crescita. Una volta approvata dal Consiglio, la decisione consentirà agli Stati membri di adottare misure per reagire alla crisi in modo adeguato, discostandosi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero in forza del quadro di bilancio europeo.

14 aprile 2020

### **2,7 miliardi di euro dal bilancio dell'UE per sostenere il settore sanitario dell'Unione**

Il 2 aprile la Commissione europea ha proposto di attivare lo strumento per il sostegno di emergenza dell'UE per sostenere direttamente i sistemi sanitari degli Stati membri nella lotta contro la pandemia. Il 14 aprile il Consiglio ha dato rapidamente la sua approvazione, in modo che lo strumento da 2,7 miliardi di euro possa immediatamente iniziare a fornire un sostegno diretto dove è più necessario.

28 aprile 2020

### **Pacchetto destinato al settore bancario per agevolare l'erogazione di prestiti alle famiglie e alle imprese nell'UE**

La Commissione ha adottato un pacchetto bancario per facilitare l'erogazione di prestiti bancari alle famiglie e alle imprese in tutta l'UE. L'obiettivo del pacchetto è garantire che le banche possano continuare a prestare denaro per sostenere l'economia e contribuire ad attenuare il significativo impatto economico del Coronavirus.

30 aprile 2020

### **Aiuti di Stato**

In aprile la Commissione ha approvato 127 aiuti di Stato per sostenere le imprese e salvaguardare i mezzi di sussistenza in tutta Europa durante l'emergenza Coronavirus. Continuiamo a lavorare a stretto contatto con i Paesi dell'UE per garantire che la nostra economia possa riprendersi dopo la crisi.

27 maggio 2020

### **La Commissione presenta un piano per la ripresa dell'Europa**

La ripresa deve essere sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa per tutti gli Stati membri: a questo fine la Commissione ha proposto di varare un nuovo strumento per la ripresa, Next Generation EU, incorporato in un bilancio dell'UE a lungo termine rinnovato, potente e moderno. La Commissione ha inoltre presentato il programma di lavoro 2020 adattato, in cui è data priorità agli interventi necessari per sospingere la ripresa e aiutare la resilienza dell'Europa.

29 giugno 2020

### **Ampliare il quadro di riferimento temporaneo per sostenere ulteriormente le microimprese, le piccole imprese e le startup e incentivare gli investimenti privati**

La Commissione ha adottato una terza modifica per ampliare l'ambito di applicazione del quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato adottato il 19 marzo 2020 che consentirebbe agli Stati membri di sostenere ulteriormente le microimprese, le piccole imprese e le startup. L'obiettivo principale del quadro temporaneo è fornire un sostegno mirato a imprese altrimenti redditizie che si trovano in difficoltà finanziarie a causa della pandemia di Coronavirus.

24 agosto 2020

### **La Commissione propone di erogare un sostegno finanziario di 81,4 miliardi di euro a 15 Stati membri nel quadro di SURE**

La Commissione europea ha presentato al Consiglio una serie di proposte di decisioni relative alla concessione di un sostegno finanziario di 81,4 miliardi di euro a favore di 15 Stati membri nel quadro dello

strumento SURE. SURE è un elemento fondamentale della strategia globale dell'UE volta a tutelare i cittadini e attenuare le gravi ripercussioni socio-economiche della pandemia di Coronavirus. Una volta che il Consiglio avrà approvato le proposte, il sostegno finanziario sarà erogato sotto forma di prestiti che l'UE concederà agli Stati membri a condizioni favorevoli.

21 ottobre 2020

### **Commissione europea: prima emissione di obbligazioni sociali SURE dell'UE**

La Commissione europea ha emesso la prima obbligazione sociale da 17 miliardi di euro a titolo dello strumento SURE dell'UE per contribuire a proteggere i posti di lavoro e conservare l'occupazione. L'emissione comprende due obbligazioni, una da 10 miliardi di euro con scadenza nell'ottobre 2030 e una da 7 miliardi di euro con scadenza nel 2040. Gli investitori hanno mostrato forte interesse per questo strumento dal *rating* elevato: la domanda ha superato di 13 volte l'offerta disponibile e si è tradotta in condizioni di prezzo favorevoli per entrambe le obbligazioni.

10 novembre 2020

### **Accordo su un pacchetto da 1.800 miliardi di euro per contribuire a costruire un'Europa più verde, più digitale e più resiliente**

La Commissione ha accolto con favore l'accordo tra il Parlamento europeo e gli Stati membri dell'UE in sede di Consiglio sul prossimo bilancio a lungo termine dell'Europa e su Next Generation EU. Una volta adottato, il pacchetto da 1.800 miliardi di euro contribuirà a ricostruire un'Europa post Covid-19, che sarà più verde, più digitale, più resiliente e più adatta alle sfide attuali e future.

11 novembre 2020

### **Costruire un'Unione europea della salute**

La Commissione europea ha compiuto i primi passi verso la costruzione dell'Unione europea della salute. Sulla base degli insegnamenti tratti dall'attuale crisi, nuove proposte dovrebbero garantire una preparazione e una risposta potenziata durante la crisi sanitaria attuale e quelle future. Le proposte comprendono azioni volte a rafforzare il quadro di sicurezza sanitaria dell'UE e a potenziare il ruolo di preparazione e risposta alle crisi delle principali agenzie dell'UE.

11 febbraio 2021

### **Il Consiglio adotta il dispositivo per la ripresa e la resilienza**

Il Consiglio ha adottato un regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che è al centro del piano dell'UE per la ripresa. Il dispositivo metterà a disposizione 672,5 miliardi di euro in sovvenzioni e prestiti da destinare a investimenti pubblici e riforme nei 27 Paesi dell'UE, in modo da aiutare questi ultimi ad affrontare l'impatto della pandemia di Covid-19, promuovere la transizione verde e digitale e costruire società resilienti e inclusive. I Paesi dell'UE riceveranno il sostegno sulla base dei loro piani nazionali per la ripresa e la resilienza, attualmente in fase di preparazione.

16 marzo 2021

### **La Commissione eroga ulteriori 9 miliardi di euro a sette Stati membri nell'ambito di SURE**

Sono stati erogati 9 miliardi di euro a sette Paesi dell'UE nella quinta rata del sostegno finanziario nell'ambito dello strumento SURE. La Cechia ha ricevuto 1 miliardo di euro, la Spagna 2,87 miliardi di euro, la Croazia 510 milioni di euro, l'Italia 3,87 miliardi di euro, la Lituania 302 milioni di euro, Malta 123 milioni di euro e la Slovacchia 330 milioni di euro.

I prestiti aiuteranno i Paesi dell'UE ad affrontare aumenti repentini della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione. Finora 16 Paesi dell'UE hanno ricevuto un totale di 62,5 miliardi di euro sotto forma di prestiti *back-to-back* nell'ambito dello strumento SURE.



Per ricostruire l'Europa dopo la pandemia di Covid-19 verrà stanziato, anche attraverso il nuovo bilancio a lungo termine, un totale di 1 800 miliardi di euro, che è il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato dall'UE.

Il nuovo bilancio a lungo termine potenzierà anche i meccanismi di flessibilità, volti a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze impreviste. Sarà quindi adeguato non solo alle realtà attuali, ma anche alle incertezze future, in una logica tangibile di solidarietà, grazie alla quale gli Stati membri convengono di sostenersi a vicenda per il tramite dell'Unione mettendo a disposizione, soprattutto in forma di prestiti, risorse finanziarie supplementari.

I PNRR sono quindi gli strumenti operativi condivisi con la Commissione, finalizzati a definire la cornice delle riforme all'interno dei quali inscrivere i programmi e i progetti concreti con i quali utilizzare le risorse: non una somma di progetti, ma una strategia di politiche di sviluppo pluriennale per dare risposte ai problemi strutturali e congiunturali dei singoli Paesi.

### ... E LA SITUAZIONE ITALIANA

Ma qual è la situazione strutturale del nostro Paese, rispetto alla quale le politiche pubbliche devono trovare una risposta?

- la fase prolungata di bassa crescita della produttività, acuitasi con la crisi del 2008;
- la contrazione degli investimenti privati e pubblici;
- il basso livello di utilizzo delle tecnologie digitali da parte del sistema produttivo;
- l'eterogeneità dei profili d'impresa e la differente capacità di risposta agli shock e agli stimoli delle politiche per la crescita;
- il ritardo dell'Italia nell'investimento in conoscenza.

L'ISTAT nel documento per l'audizione presso le Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'UE del Senato, sulla proposta di PNRR ha evidenziato che «le risorse europee dovrebbero procedere lungo questo duplice binario: favorire nel breve periodo la ripresa dell'economia e mitigare gli effetti della crisi; assicurare al contempo una traiettoria di crescita più solida, sostenibile ed equa nel lungo periodo».

Non a caso il documento che è al momento all'approvazione del Parlamento indica quattro obiettivi:

- a. Migliorare resilienza e capacità di ripresa dell'Italia.
- b. Ridurre impatto socio-economico della crisi.
- c. Transizione ecologica.
- d. Inclusione sociale.

nel tentativo di dare una risposta alle questioni aperte sul piano economico nel nostro Paese.

### UNO SGUARDO AL DOCUMENTO DEL 12 GENNAIO 2021

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato il 12 gennaio scorso dal Consiglio dei Ministri, e ora all'esame delle Camere, descrive quindi gli obiettivi strategici e le linee di intervento che l'Italia intende adottare ai fini dell'utilizzo delle risorse messe a disposizione nell'ambito del programma Next Generation EU. Quest'ultimo garantirà al nostro Paese risorse per oltre 200 miliardi di euro – su un orizzonte di sei anni – con l'obiettivo di favorire la ripresa e mitigare gli effetti economici e sociali della crisi generata dal Covid-19. I fondi dovranno servire ad accelerare il percorso dell'economia italiana verso la transizione ecologica e digi-

---

*Il Piano è articolato in 6 Missioni, organizzate in 16 Componenti e 48 Linee di intervento, le quali raccoglieranno i singoli progetti cui verranno attribuiti gli effettivi stanziamenti di risorse. Il Piano prevede inoltre l'adozione di una serie di riforme "abilitanti" che rafforzino l'efficacia degli interventi di spesa previsti*

tale, rafforzare la resilienza dei sistemi produttivi agli shock e favorire uno sviluppo più inclusivo.

Il Piano è articolato in 6 Missioni, che a loro volta sono organizzate in 16 Componenti e 48 Linee di intervento, le quali raccoglieranno i singoli progetti cui verranno attribuiti gli effettivi stanziamenti di risorse. Il Piano, così come previsto dalle linee guida comunitarie, prevede inoltre l'adozione di una serie di riforme "abilitanti" che rafforzino l'efficacia degli interventi di spesa previsti.

Il PNRR delinea in prima istanza la programmazione dei fondi europei provenienti dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (previsti in 196,5 miliardi, 127,6 in prestiti e 68,9 in sovvenzioni) – lo strumento principale in cui è organizzato Next Generation EU – dal programma React-EU (13,5 miliardi) e dal Fondo per la Giusta Transizione (Just Transition Fund, 500 milioni). Al fine di garantire un migliore coordinamento delle risorse e una maggiore coerenza nell'azione di *policy* lungo le sei Missioni sopra richiamate, il Piano integra in un'unica cornice anche le risorse della programmazione nazionale di bilancio, parte delle politiche di coesione e altri fondi europei all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027. La stima complessiva delle risorse impiegate al raggiungimento delle finalità previste nel Piano

dovrebbe raggiungere così la cifra di 311,9 miliardi di euro<sup>4</sup>.

La situazione specifica del nostro Paese rende necessari interventi – come chiarito sopra – su condizioni economiche e sociali ormai conclamate, rispetto alle quali un piano di riforma coerente a questo approccio ha la necessità irrinunciabile di intervenire, pena la inefficacia sistemica del piano. Nei prossimi paragrafi cercheremo di illustrare questi aspetti, a partire dai documenti già prodotti dal governo Conte.

## **RAFFORZARE LA DIMENSIONE STRATEGICA. LE (STORICHE) FORTI SOFFERENZE ITALIANE**

L'Italia soffre di tre sofferenze che rischiano di vanificare in partenza qualsiasi tentativo riformatore. Si tratta di forti eterogeneità, che attraversano tre dimensioni fondamentali quali quelle:

- a. Territoriali.
- b. Generazionali.
- c. Di genere.

L'evidenza delle disparità presenti tra le regioni del centro-nord e quelle meridionali, in termini di PIL, servizi e infrastrutture; tra le generazioni, in termini di tutele sul piano occupazionale e di reddito; tra i generi, in termini di livelli occupazionali, retributivi e di carichi di cura, è purtroppo un dato acclarato non solo tra gli esperti.

Anche queste eterogeneità non sono solo un nodo etico, ma producono effetti negativi sulla tenuta economica e sociale del Paese. In questo senso appare sufficiente evidenziare che un Paese privo di efficaci politiche di equità intergenerazionale disperde un patrimonio di competenze se i propri giovani con livelli elevati di formazione emigrano, producendo contestualmente un invecchiamento delle proprie competenze e riducendo la propria competitività rispetto al mercato globale; un Paese che penalizza le donne nel mercato del lavoro incide gravemente sui loro progetti di vita e di fatto sceglie di ridurre la natalità.

La comunità cristiana deve interrogarsi su questi temi per verificare – soprattutto nei confronti delle donne e dei più giovani – se vi sia stato nel passato un eccesso di semplificazione nell'analisi di questi processi, con un conseguente sovraccarico di valutazione morale, piuttosto che una obiettiva valutazione delle condizioni concrete e di contesto.

## **DUE RIFORME IRRINUNCIABILI**

Ma per rendere possibile uno sforzo di tale ampiezza, devono essere garantite almeno due precondizioni infrastrutturali del sistema Paese, vale a dire:

- una pubblica amministrazione (PA) adeguata;
  - la fase prolungata di buona giustizia civile efficiente.
- In sintesi gli obiettivi da raggiungere per la PA sono:
- a. Investire nella digitalizzazione.
  - b. Potenziare e migliorare la selezione del personale.
  - c. attuare interventi organizzativi incisivi.
    - c1. Attribuzione trasparente delle responsabilità.
    - c2. Meccanismi di controllo, incentivazione (e motivazione) delle risorse.
  - d. Sistema integrato di banche dati pubbliche accessibili *uti singulis*.

Il PNRR camminerà sulle gambe delle amministrazioni centrali e periferiche, in concreto poggiando sulle strutture delle amministrazioni ministeriali, regionali e comunali con l'eventuale ausilio di enti e società a capitale pubblico (come ad esempio Invitalia). Se le risorse potranno essere destinate – a partire da progetti attuativi specifici – a entità private, gli iter progettuali e autorizzativi passeranno attraverso la macchina pubblica, quindi la domanda è: se il piano fosse approvato secondo le richieste nazionali, il nostro Paese sarebbe in grado di spendere effettivamente le risorse rese disponibili nei tempi previsti?

La nostra P.A. soffre di difficoltà strutturali connesse a:

- un invecchiamento delle competenze, frutto del blocco delle assunzioni generato dalle politiche di contenimento della spesa;
- uno strutturale deficit attuativo, dovuto ai fattori connessi alla complessità delle procedure e di una non sempre adeguata capacità amministrativa.

Guardando il flusso di finanziamenti europei ordinari l'Italia, dopo la Polonia, è il secondo Paese ad aver ricevuto più risorse nel cosiddetto Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-20: 75 miliardi, così distribuiti:

- 33 miliardi (44,6%) destinati al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- 21 miliardi (27,8%) per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale;
- 17 miliardi (23,1%) destinati al Fondo sociale europeo;
- 2 miliardi (3,1%) per il programma operativo per l'occupazione giovanile;
- un miliardo (1,3%) per il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Alla fine del 2019 l'Italia aveva speso il 35% dei fondi (26 miliardi), mentre il 73% (54,6 miliardi) era stato impegnato – a fronte di una media europea dell'85%. Solo la Spagna ha una performance peggiore con 33% dei fondi spesi e il 71% impegnati.

L'Italia è purtroppo in fondo alla classifica di spesa in ogni ambito. L'altro dato preoccupante riguarda l'avanzamento dei progetti: secondo i dati di Openco-



esione, la piattaforma che mostra il loro andamento, solo il 6% dei programmi del Fondo di sviluppo regionale è stato concluso, il 4% non è ancora stato avviato, l'1% è stato liquidato, mentre la grossa parte – l'89% – è ancora in corso. Questo significa che a pochi mesi dalla conclusione del QFP 14-20 la maggior parte dei progetti è ancora in itinere.

Perché l'Italia fa più fatica degli altri Paesi europei a spendere i fondi comunitari? E perché i tempi di realizzazione sono così lunghi?

Alcuni nodi sono certamente:

- il deficit di programmazione degli interventi;
- la capacità tecnica, vale a dire il possesso di competenze attuative adeguate alle diverse fasi della progettazione (scrittura dei bandi, selezione progetti, monitoraggio e rendicontazione);
- il *turnover* del personale apicale a livello regionale;
- le complessità del sistema generato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, relativo alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni;
- una fragilità strutturale delle autonomie locali, ancora più accentuata al Sud.

Ma la questione più rilevante è la mole di ricorsi amministrativi che generano queste procedure, sia per quanto riguarda i bandi e i procedimenti di selezione dei progetti, sia in sede di controlli da parte delle amministrazioni verso gli enti attuatori: la via della giustizia amministrativa significa – data l'inefficienza del settore – pendenze giudiziarie decennali che bloccano risorse e procedure.

Da qui la seconda questione infrastrutturale: porre in essere una adeguata riforma della giustizia civile in termini di:

- a. Semplificazione delle norme procedurali.
- b. Riorganizzazione funzionale e territoriale degli uffici.
- c. Attenta gestione nella distribuzione dei carichi di lavoro.
- d. Forte impulso alla digitalizzazione.
- e. Misure che riescano a smaltire in tempi rapidi l'arretrato di lavoro attuale

Senza tutto questo, il meccanismo progettuale non soltanto rischia di incepparsi, ma genera una sorta di riflesso condizionato delle amministrazioni alla autotutela, tale da rappresentare un ulteriore vincolo rispetto all'innovazione, restringendo il campo della progettazione ad ambiti già rodati e percepiti come meno rischiosi.

## LE SEI MISSIONI

Ma quale saranno le direttrici del Piano – pure integrate necessariamente, con gli assi e con gli obiettivi

di riduzione delle eterogeneità territoriali, generazionali e di genere – rispetto alle quali verranno costruiti i progetti?

Coerentemente con le linee guida indicate dalla Commissione europea, il PNRR si basa su tre assi strategici: la digitalizzazione e l'innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale; questi sono declinati lungo sei aree tematiche di intervento, le cosiddette "Missioni":

1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA
2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA
3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE
4. ISTRUZIONE E RICERCA
5. INCLUSIONE E COESIONE
6. SALUTE

Le sei Missioni dovranno generare a loro volta progetti specifici che rispondano a tre caratteristiche:

- a. Realizzabilità
- b. *Accountability*
- c. Monitorabilità

In concreto vuol dire programmare interventi realistici, che dichiarino quanto vogliono fare chiaramente e definendo indicatori di risultato verificabili, nonché stabilendo cronoprogrammi integrati agli stati di avanzamento e agli obiettivi da raggiungere.

Tutto questo impone una puntuale articolazione degli obiettivi, connessi preventivamente a indicatori esplicitati sia in relazione alla situazione di partenza, sia alle diverse fasi di programmazione, sia agli esiti finali, vincolando il finanziamento in itinere al raggiungimento degli obiettivi stessi. Centrale sarà in questo senso la definizione di *milestone* – vale a dire il raggiungimento di sotto-obiettivi del progetto – che è *condicio sine qua non* per ottenere il rimborso delle quote di progetto già anticipate dalle amministrazioni nazionali.

Come già detto in questo ambito, il nostro Paese soffre di un deficit programmatico e di valutazione: spesso i report sui Programmi nazionali sono sintesi di tipo amministrativo (la quantità di risorse spese e il numero di progetti approvati o realizzati) ma poco riescono a dire sugli obiettivi quantitativi raggiunti. Tutto ciò è una questione centrale non solo per l'*accountability* dei progetti verso la Commissione europea, ma anche rispetto alla costruzione di sistemi trasparenti di gestione che mettano nelle condizioni anche gli *stakeholders* sociali di sviluppare forme di *advocacy* informate e di merito.

Il PNRR attualmente elaborato articola il perseguimento dell'obiettivo relativo all'inclusione sociale e coesione definendo i seguenti **ambiti progettuali**:

- Rafforzamento delle politiche attive del lavoro e della formazione di occupati e disoccupati.
- Aumento dell'occupazione giovanile di qualità attraverso il rafforzamento del sistema duale.
- Sostenere l'imprenditoria femminile come strumento di autonomia economica.
- Potenziare il servizio civile universale stabilizzando i posti annui disponibili.
- Potenziamento della quantità e qualità delle infrastrutture sociali, per minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità.
- Recupero e rigenerazione di edifici e territori urbani, con particolare attenzione a periferie e aree interne del Paese.
- Ristrutturazione – e dotazione di investimenti di domotica – di abitazioni da destinare a percorsi di vita indipendente di anziani non autosufficienti e persone con disabilità.
- Realizzazione di impianti sportivi e parchi urbani attrezzati, che contrastino il degrado urbano, favoriscano la socializzazione dei giovani e contrastino la marginalizzazione sociale.
- Ampliamento dell'offerta residenziale pubblica e di alloggi a canone calmierato, anche per studenti (*social housing*) nonché di abitazioni a prezzi più bassi di quelli di mercato.
- Interventi speciali per la coesione territoriale mirati alla riduzione dell'impatto della crisi e alla creazione delle condizioni per uno sviluppo equo e resiliente in ambiti territoriali specifici.

#### Risorse impiegate nella Missione

:: Politiche per il lavoro	12,62 mld
:: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore	10,83 mld
:: Interventi speciali per la coesione territoriale	4,18 mld
<b>Totale</b>	<b>27,63 mld</b>

PNRR approvato dal Cdm il 12 gennaio 2021, pag. 135

## ELEMENTI DI SINTESI DELLA MISSIONE 5 "INCLUSIONE E COESIONE"

Il documento del PNRR attualmente alle Camere assegna alla Missione 5 "Inclusione e coesione"

«un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di so-

stegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne».

Le attenzioni prioritarie sono:

- politiche di sostegno alle transizioni occupazionali e all'occupazione con attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati;
- modernizzazione del sistema economico del Paese e transizione verso un'economia sostenibile e digitale;
- sostegno alla creazione di posti di lavoro, alla formazione e alla riqualificazione dei lavoratori, nonché al reddito durante le transizioni

L'attenzione all'occupazione giovanile si esprime in particolare «attraverso l'apprendistato duale (che unisce formazione e lavoro) e il Servizio civile universale». Rispetto al Servizio civile universale si afferma che

«l'incremento del numero di giovani che possono accedere all'opportunità del servizio civile, si accompagna a un innalzamento del livello di qualità dei programmi e progetti in cui i giovani vengono impegnati».

Il Piano sottolinea altresì la necessità del rafforzamento delle politiche sociali e di sostegno della famiglia all'interno di una programmazione organica, che superi i

«sensibili divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l'equità sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro».

È affermata, quindi, la scelta di

«destinare risorse ingenti alle infrastrutture sociali, funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti. Si tratta di interventi finalizzati a favorire la socializzazione, sostenere percorsi di vita indipendente, e a prevenire la istituzionalizzazione, anche attraverso la ristrutturazione di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana. Questo tipo di progetti saranno affiancati da servizi a valere sui fondi PON».

Il mix di rafforzamento infrastrutturale e sostegni al reddito va nella direzione

«di raggiungere inoltre il duplice obiettivo di alleggerire i carichi di cura tradizionalmente gestiti nella sfera familiare, con una ripartizione fortemente squilibrata fra i generi – stimolando conseguentemente una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro – e favorire una maggiore domanda di lavoro in un settore in cui è più alta la presenza femminile».

Sono previsti interventi sulla dimensione dell'*housing*, attraverso interventi di costruzione o ristrutturazione di immobili esistenti (pubblici o privati), destinati a essere occupati da persone con gravi disabilità o da anziani non autosufficienti, sviluppando contestualmente interventi di rigenerazione urbana, puntando a riqualificare territori periferici e aree interne del Paese. Ovviamente questi interventi rappresentano elementi di una strategia più generale di inclusione che vuole potenziare l'edilizia pubblica residenziale e l'*housing* temporaneo (come le strutture di accoglienza temporanea per le persone senza fissa dimora o in difficoltà economica), ma anche l'*housing* sociale volto a offrire alloggi, a canone ridotto, a studenti o famiglie mono-reddito. Un ruolo importante in termini di inclusione è

«esercitato anche dalla valorizzazione del ruolo della cultura e dello sport per l'inclusione e il benessere sociale».

Il Piano colloca tutto questo in una strategia multilivello che vede il forte coinvolgimento

«degli enti locali e in particolare delle aree metropolitane dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse».

Il coinvolgimento di questi ultimi è necessario anche per assicurare il finanziamento a regime dei servizi forniti attraverso le strutture e l'operatività di queste ultime

«con risorse non a valere sul PNRR, che dovranno, nel corso della programmazione di bilancio dei prossimi anni, essere opportunamente rafforzate».

Non manca in questo ambito la menzione del potenziale contributo del Terzo settore

«anche attraverso la pianificazione in coprogettazione di servizi giovandosi della sinergia tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, operando così una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di intercettare le nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore».

La missione si esplicita in tre linee di azione (componenti) per quanto riguarda gli investimenti:

- Politiche per il lavoro.
- Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore.
- Interventi speciali per la coesione territoriale.

Una analisi di maggiore dettaglio del PNRR di questi aspetti appare prematura, in quanto si dovrà attendere il perfezionamento dell'iter di approvazione nazionale ed europeo, che avverrà nelle prossime settimane.

## L'ITER DI APPROVAZIONE

Infatti l'iter del Piano è giunto alla fase più delicata: il Governo, ricevuta l'approvazione da parte del Parlamento, dovrà presentare questo documento in via ufficiale entro il 30 aprile 2021 alla Commissione europea.

Una volta presentato, il Piano sarà valutato dalla Commissione entro due mesi e successivamente approvato dal Consiglio dell'UE, a maggioranza qualificata, entro quattro settimane dalla proposta della Commissione. La valutazione positiva da parte della Commissione delle richieste di pagamento (che possono essere presentate dagli Stati membri su base semestrale) sarà subordinata al raggiungimento di definiti traguardi intermedi e finali.

Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei target intermedi e finali, può essere attivata la procedura del cosiddetto "freno d'emergenza", la quale prevede che il presidente del Consiglio europeo rinvii la questione al successivo Consiglio europeo.



### Iter PNRR

12 Gennaio 2021 | Il Consiglio dei Ministri approva la bozza di Piano.

Gennaio-aprile 2021 | Analisi del Piano e sua approvazione da parte del Parlamento.

30 aprile 2021 | Consegna da parte dei Governi dei PNRR alla Commissione EU.

Maggio-giugno 2021 | Analisi e approvazione da parte della Commissione EU e Consiglio europeo.

Luglio 2021 | Predisposizione testo definitivo.

In concreto alla fine dell'estate ci sarà la chiusura dell'iter e la possibile richiesta da parte dei governi nazionali di un anticipo del 13% delle risorse spettanti, che per quanto riguarda il nostro Paese ammontano a circa 20 miliardi di euro. ■ ■ ■

### 3. Del buon uso del PNRR: la necessità del dialogo sociale

#### UN FUTURO DIVERSO DAL PRESENTE

Forti sono, quindi, i fattori di incertezza riguardo allo scenario economico e sociale del Paese. Ma alcune consapevolezza e tendenze sono destinate a permanere oltre la fine della pandemia.

Sicuramente una consapevolezza diffusa è il superamento di una idea ingenua di globalizzazione che ha teso a eliminare completamente alcuni settori industriali dai diversi panorami delle economie nazionali, considerandoli non profittevoli e dando per scontata la circolazione dei beni. Il caso delle mascherine chirurgiche, nelle prime settimane della crisi, è in questo senso simbolico, ma altrettanto simbolica – nonché più drammatica – è la questione di un'Europa sprovvista di un settore farmaceutico adeguato a rispondere alla emergenza vaccini e, quindi, alla mercé del mercato, padrone assoluto, per quanto riguarda non solo la fissazione dei prezzi, l'intangibilità dei brevetti, ma addirittura la discrezionalità non sanzionabile delle consegne dei prodotti, non vincolati di fatto a nessuna previsione contrattuale stringente.

Il tema dei brevetti porta con sé la questione dei diritti di proprietà intellettuale, contenuti nell'accordo TRIPS<sup>1</sup> del 1994 che ha legato la loro protezione ai benefici del libero commercio internazionale. Questa regolazione ha consentito «l'appropriazione privata della conoscenza (che) rende il capitale intangibile una fonte inesauribile di economie di scala e di scopo e genera monopoli intellettuali di grande dimensione». Dei beni che dovrebbero

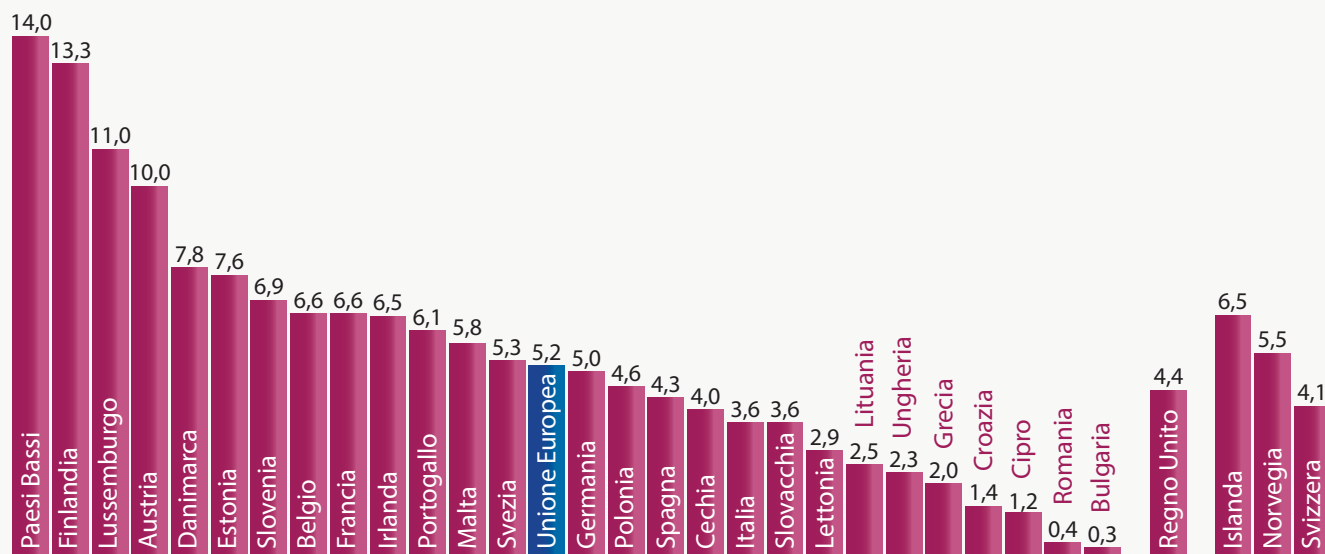


essere riconosciuti come beni comuni «sono privatizzati e monopolizzati e originano disuguaglianze molto più forti dei tradizionali beni capitali privati»<sup>2</sup>.

Il duplice effetto di Stati nazionali, quali quelli della Unione europea, sostanzialmente impotenti di fronte all'arroganza delle aziende farmaceutiche, nonché al dato di una parte del pianeta che sarà raggiunta dalle vaccinazioni solo quando il mercato deciderà di indirizzare una parte della produzione anche verso i Paesi poveri, rappresenterà per gli anni a venire una questione non più rinviabile di giustizia. Perché le scelte del mercato non producono effetti solo in un perimetro astrattamente economico, ma generano morte, povertà, sottosviluppo.

Per altri versi ulteriori processi di trasformazione in atto, a livello nazionale, certamente saranno duraturi, come la repentina capacità di organizzare il lavoro a distanza nei mesi di iniziale lockdown, che rappresenta ormai un patrimonio – pur non privo di questioni irrisolte – acquisito da parte di molte aziende e degli stessi lavoratori. Paradossalmente rispetto a una questione, come quella dello smart working, che per anni ha visto il nostro Paese in coda alle classifiche europee.

#### PERCENTUALE DI LAVORATORI CHE POSSONO ACCEDERE ALLO SMART WORKING SU BASE PAESE



Fonte: Eurostat 2019

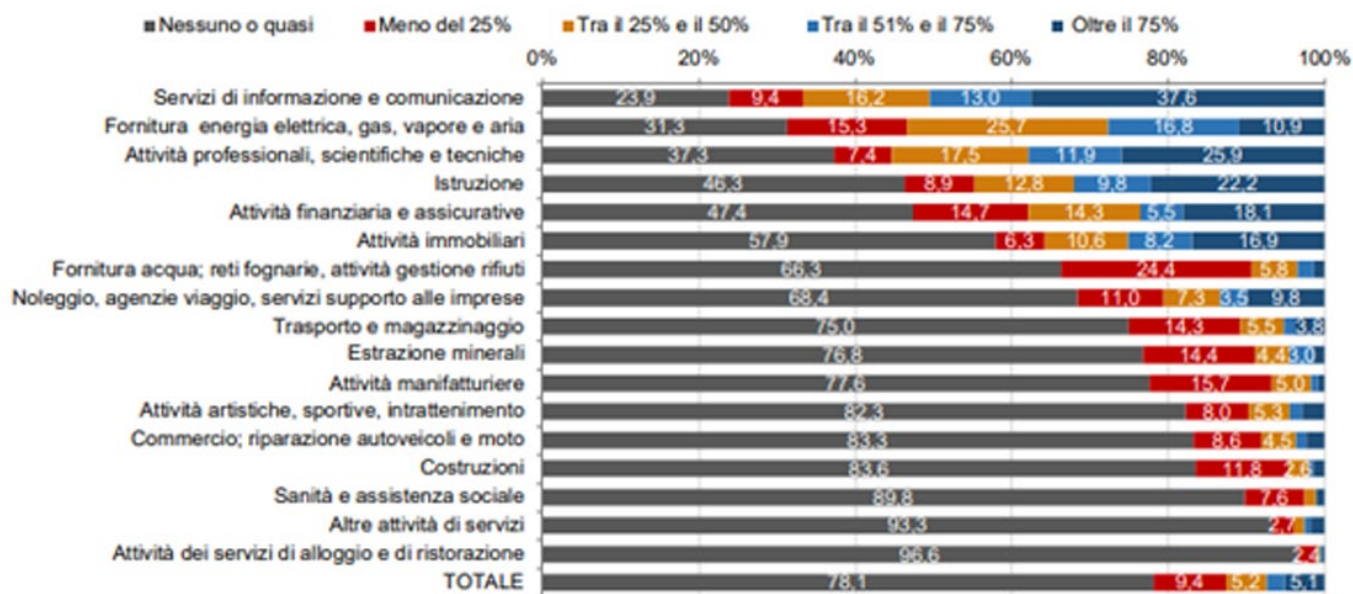
Tutto questo apre diverse prospettive: certamente una diversa stagione della mobilità connessa al lavoro, che è stata oggettivamente ridefinita dalla pandemia, almeno per alcuni settori come le telecomunicazioni, i call center, alcuni comparti di terziario avanzato, con l'effetto su migliaia di lavoratrici e lavoratori che stanno sperimentando un diverso bilancio orario di vita; ma non c'è solo lo smart working domestico, bensì anche forme intermedie, come il cosiddetto co-working, tali da ridurre i tempi di spostamento per le persone, ma anche di generare luoghi di lavoro di tipo nuovo, non più gestiti da una sola organizzazione e potenzialmente collocabili in aree non necessariamente urbane. I co-working hanno un potenziale indotto di cooperazione professionale inedita e di rapporto con territori probabilmente "di mezzo", che potranno vedere sorgere poli di competenze mai visti prima e con i quali poter interagire. Questi fenomeni potrebbero interessare – in qualche modo – anche le aree interne, che se meglio infrastrutturate sul piano della mobilità, dei servizi e della connettività, potrebbero modificare i trend consolidati di inurbamento e di tendenziale abbandono di alcune aree del Paese.

ro via via inseriti, oltre i dati di contenimento della pandemia, diversi indicatori, quali: quante persone cadranno in depressione se imponiamo un altro blocco? Quante perderanno la scuola o il lavoro? Quante saranno maltrattate o uccise dai loro conviventi?<sup>3</sup>

La paradossale – rispetto agli anni che abbiamo alle spalle – ricentratrice delle politiche pubbliche della gran parte degli Stati – eccezion fatta per il Brasile di Bolsonaro e degli USA a presidenza Trump – sulla tutela della salute, rimette al centro la fragilità dell'umano, non solo per evitare la morte, ma per rendere possibile la vita.

È evidente che sia il magistero recentissimo che quello recente della Chiesa universale ha segnato con chiarezza la direzione di marcia per una conversione socio-ambientale personale e globale: basta segnalare le encicliche *Laudato si'* e *Fratelli tutti* per sintetizzare un lungo cammino magisteriale su questi temi. Ma il contributo delle comunità cristiane dovrà essere quello di un invero non solo culturale del Magistero, ma anche esistenziale e sociale.

### IMPRESE PER QUOTE DEL PERSONALE IMPIEGATO IN ATTIVITÀ CHE SI POSSONO SVOLGERE A DISTANZA, PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA | Valori percentuali



Fonte: ISTAT, Indagine imprese Covid-19, prima edizione

Ma la geografia economica che produrrà la crisi non è ancora del tutto decifrabile. Come non sono del tutto contabilizzabili le conseguenze della crisi pandemica oltre il perimetro sanitario come, ad esempio, rispetto alla formazione dei più giovani e al disagio non connesso ai processi di impoverimento, ma "soltanto" ad oltre un anno di incertezza. Alcuni analisti hanno sottolineato che nella valutazione degli effetti delle politiche di contenimento andrebbe-

### RIGUARDA SOLO LE POLITICHE PUBBLICHE?

È di tutta evidenza che le questioni poste dalle linee guida del PNRR non riguardano esclusivamente le politiche pubbliche e l'amministrazione dello Stato e degli enti locali: è un Paese che – al netto di singole aree territoriali ed eccellenze nei diversi ambiti socio-economici – soffre di un deficit di innovazione da una parte e di attenzione alle sfi-

de, come la sfida ambientale, che questo tempo ci pone di fronte.

Per quanto riguarda la comunità ecclesiale nel suo insieme si rischia di vivere un paradosso: una certa distanza tra un magistero – e singole pratiche – profetici riguardo alla lettura delle criticità del mondo contemporaneo e gli stili feriali dei nostri contesti.

Una analisi scevra da infingimenti e trionfalismi ci pone di fronte la realtà di un difficoltoso cammino quotidiano. Bastano alcuni banali indicatori, ovviamente non risolutivi, per segnalarci una distanza tra quotidianità e riflessione teologico-pastorale: senza enfattizzazioni, basta notare il perdurante utilizzo di sostanze plastiche nelle sedi di organismi ecclesiali o l'ancora rudimentale sensibilità per la dimensione etica della finanza applicata alla gestione delle nostre comunità. Ma soprattutto non è maturata una sensibilità integrata su questi temi, tale da coltivare comportamenti, stili, progettualità capaci non solo di sviluppare pure lodevoli e isolate esperienze, ma di generare comportamenti e indirizzi coerenti ed efficaci.

In concreto non mancano singole esperienze in singoli settori, come ad esempio rispetto alla cura ambientale, l'agricoltura sociale orientata all'inserimento di soggetti fragili, le esperienze di microcredito, ma tutto questo permane su una scala testimoniale, che rischia spesso di essere fragile, marginale e non sostenibile.

Questo tempo impone una verifica di quanto stiamo facendo e una selezione esigente riguardo alle scelte per il futuro, costringe a guardare a un tempo che non sarà la replica del passato, in cui il rassicurante "si è sempre fatto così" è una condanna all'irrelevanza.

In questo senso riflettere intorno al PNRR non do-

vrebbe essere solo un mero esercizio intellettuale, oppure una rivendicazione di uno spazio purchessia e neppure un volontaristico "cosa possiamo fare per dare un contributo", ma l'occasione da cogliere per riflettere su quale Paese vorremmo per i prossimi anni e quale ruolo un organismo che promuove i diritti dei meno garantiti e una cultura di solidarietà ispirata al mandato evangelico vuole assumere sul piano educativo, culturale e progettuale.

## COSA NON È IL PNRR

Il PNRR, come abbiamo visto, non è un surplus permanente di risorse da utilizzarsi per colmare vuoti di in-

---

*Riflettere intorno al PNRR è l'occasione da cogliere per riflettere su quale Paese vorremmo per i prossimi anni e quale ruolo – nei termini di un organismo che promuove i diritti dei meno garantiti e una cultura di solidarietà ispirata al mandato evangelico – assumere sul piano educativo, culturale e progettuale*

tervento pubblico su missioni pure fondamentali, ma la cornice per azioni di riforma/infrastrutturazione che dovranno generare processi economici e sociali di medio periodo, tali da rendere maggiormente efficiente e sostenibile il sistema Paese, che dovrà essere in grado di fare fronte al debito generato nei prossimi anni.

In questo senso rivendicazioni, comprensibili, di questo o quel soggetto sociale o produttivo rispetto all'accesso alle risorse non sono giustificabili, se non all'interno di una strategia complessiva di riforma o di intervento.


## IL DIALOGO CON LE ISTITUZIONI PUBBLICHE



L'importanza di una relazione costante con le istituzioni pubbliche è stato oggetto di numerose pubblicazioni di Caritas Italiana, tra cui il Dossier con dati e testimonianze n. 61 (dicembre 2020) *Apriamo gli spazi. Ri-animiamo processi di costruzione partecipata delle politiche pubbliche.*

[https://www.caritas.it/materiali/Europa/ddt61\\_advocacy2020.pdf](https://www.caritas.it/materiali/Europa/ddt61_advocacy2020.pdf)

Il dialogo con le istituzioni pubbliche richiede attenzione e costanza, in un contesto in cui la difesa dei diritti è sempre più necessaria: la pandemia lascerà infatti non solo effetti di impoverimento, ma anche un arretramento dei diritti fondamentali. Non bastano gli interventi riparatori e assistenziali: sarà necessario promuovere una cultura dei diritti, delle responsabilità e del bene comune, che implica anche la volontà e la capacità di agire in prima persona e come collettività per l'attuazione dei principi costituzionali e universali di solidarietà, giustizia e uguaglianza.

In questo quadro, e proprio nella necessità di una riflessione sull'uso dei fondi europei in una prospettiva di sostenibilità, Caritas Italiana ha promosso il webinar *Per un'Italia sostenibile: il percorso verso la Conferenza nazionale per lo Sviluppo Sostenibile nella prospettiva del Next Generation Fund*, che si è svolto il 24 novembre 2020, visibile a questo link:  [www.youtube.com/watch?v=ssMUOypdKL8](https://www.youtube.com/watch?v=ssMUOypdKL8)

Paolo Venturi ha giustamente sottolineato: «Curare le ferite della pandemia e immaginare il “dopo” richiede azioni trasformative e non solo un’ampia e profonda azione di redistribuzione»<sup>4</sup> affidando ai soggetti sociali il ruolo di offrire «una visione contributiva», vale a dire «pensarsi come *asset-holder*, ossia portatore di risorse (per certi versi non surrogabili da altri) e non appena come *need-holder* (portatore di bisogni) e come *stake-holder* (portatore di interessi)», proponendo «progettualità concrete e pragmatiche ad alto valore relazionale e comunitario».

Tra le altre suggestioni che Venturi propone, segnaliamo due aspetti che riguardano sempre il contributo del Terzo settore in questo processo:

- «Ridisegnare filiere ad alto valore sociale» vale a dire «immaginare un ruolo non residuale del Terzo settore. [...] uscendo dalla tentazione di fare *tailoring*, ossia proponendo un piano ad hoc per il proprio settore [...] e aprirsi per co-costruire con la Pubblica Amministrazione e le imprese una nuova generazione di filiere ad alto valore aggiunto sociale e comunitario. Il PNRR offre al sociale la grande opportunità di ridisegnare le filiere [...] dentro una prospettiva guidata da “missioni” che, per loro natura, postulano interdipendenza, intersettorialità e la ricombinazione di risorse [...] il ruolo delle diverse anime del Terzo settore può assumere un ruolo trainante (es. nuove povertà, socio-assistenziale, inclusione, educazione, rigenerazione, rigenerazione a matrice culturale, ecc.), in altri può giocare un ruolo integrativo/complementare (es. abitare sociale, cure primarie, agricoltura e *circular economy*, occupazione giovanile, cura del territorio, ecc.)».
- «Progettare nuove infrastrutture sociali» cioè «non frammentare e disperdere il proprio apporto» ma «densificare le progettualità intorno ad esperienze e soggetti ad alto impatto sociale, promuovendo alleanze di scopo con attori diversi. Non è sufficiente mappare l’esistente e proporlo come soluzione, occorre rappresentarlo come una vera e propria infrastruttura sociale. Dobbiamo candidare una nuova generazione di infrastrutture distribuite, professionali e comunitarie. Nessuno come il Terzo settore dispone contemporaneamente di asset tangibili (beni immobili) e intangibili (comunità e servizi)».

## IL DIALOGO SOCIALE, UN FINE NUOVO PER LA SUSSIDIARIETÀ: CONCORRERE AL BENE COMUNE

Come abbiamo detto sopra, il Piano non può, quindi, essere l’occasione per richiedere benefici per rivendi-

cazioni settoriali o, anche, per legittime e auspicabili politiche redistributive *tout court*.

Ma, d’altro canto, immaginare una mobilitazione di tale entità per il Paese con l’idea di una *governance* esclusivamente statale è da considerarsi un approccio non solo discutibile sul piano costituzionale, ma irrealistico sul piano dei mezzi. Si utilizza la definizione statale perché la vocazione pubblica delle attività dei soggetti sociali è ormai consacrata dal Codice del Terzo settore – che per delimitare gli ambiti di attività degli stessi utilizza la locuzione di “interesse generale” –, dalla pronuncia della Corte Costituzionale in merito alla – fino ad allora – controversa questione della coprogrammazione e coprogettazione<sup>5</sup>, nonché dalle recenti *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*<sup>6</sup>, a cui si rimanda per approfondimenti.

*Caritas Italiana, con il ha proposto, sin dall’avvio della costruzione del Piano, «un dialogo sociale e trasparente che raccolga i saperi che lavoro, cittadinanza attiva e imprese possono mettere rapidamente in campo»*



**FORUM  
DISUGUAGLIANZE  
DIVERSITÀ**

Caritas Italiana, con il Forum Disuguaglianze e Diversità, ha proposto, sin dall’avvio della costruzione del Piano, «un dialogo sociale e trasparente che raccolga i saperi che lavoro, cittadinanza attiva e imprese possono mettere rapidamente in campo». Indicando la via non di «un incontro estemporaneo a un “tavolo verde” di Palazzo Chigi o di altro luogo, dove venissero scambiate osservazioni generali», ma di fare riferimento al Codice europeo di Condotta sul Partenariato emanato dalla Commissione europea nel 2014 per la programmazione e gestione dei fondi comunitari, ove si chiarisce la natura sostanziale del confronto 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».

## IL RUOLO DEI SOGGETTI SOCIALI: ATTORI, NÉ BENEFICIARI NÉ SPETTATORI

La proposta richiedeva una «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. [...] È 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?”.

Tutto questo, purtroppo, non è avvenuto: la cultura di una sussidiarietà non solo declamata e strumentale, non appartiene ancora all’universo politico del nostro Paese, anche per quanto riguarda le forze che avevano la presunzione di dare voce alle istanze dei cittadini sperimentando modalità di democrazia partecipativa.

In altri termini è ormai il tempo di superare una logica che vede i soggetti sociali schiacciati su due ruoli: potenziali beneficiari di risorse per i progetti, spettatori all’interno dei luoghi di concertazione dello svolgimento dei processi attuativi, con il rischio di assumere una funzione meramente di difesa degli spazi ottenuti.

I soggetti sociali sono attori di *policy* e portatori di proposte di tipo generale e vanno riconosciuti come tali. L’evocazione dei casi deteriori di gestione delle risorse – come quello esplosivo a Roma alcuni anni fa – non è una patologia dei soggetti sociali, ma di contesti ambientali in cui l’amministrazione e la politica selezionano in maniera discrezionale i propri partner. E la cura di queste patologie non è un accentramento di responsabilità sul lato dell’amministrazione, ma una maggiore e complessiva trasparenza delle procedure.

## GLI STRUMENTI PER LA PARTECIPAZIONE... NONOSTANTE LA COMPLESSITÀ

Ma questa situazione illumina anche l’effettiva qualità delle *partnership* connesse all’utilizzo dei fondi

ordinari europei. Il citato Codice europeo di condotta punta a un confronto effettivamente informato, attraverso alcune modalità di gestione dei rapporti con gli *stakeholders*:

- 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 e i progetti di programmi;
- c. mettere a disposizione canali attraverso i quali i partner possono porre domande, fornire contri-

---

*La stagione che si apre deve essere vissuta come un grande cantiere di sperimentazione di relazioni rinnovate tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore, ispirate certamente alla volontà della collaborazione, ma parimenti alla richiesta irrinunciabile di vedere riconosciuto il ruolo che gli è dovuto*

- buti ed essere informati del modo in cui le loro proposte sono state prese in considerazione;
- d. divulgare i risultati delle consultazioni.

Senza polemica, quanti sono i partenariati che garantiscono effettivamente questo tipo di modalità?

Qual è la qualità dei dati forniti riguardo alle risorse, soprattutto in termini di realizzazioni e impatti, piuttosto che di spesa e impegnato?

Quale lavoro collettivo generano i momenti di confronto?

Non si vuole sottovalutare la complessità di alcuni processi, ma proprio la loro complessità deve sviluppare strategie adeguate riguardo a:

### IL FORUM PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Quali spazi di partecipazione sono possibili nella messa in opera del PNRR? Nel ricordare l’importanza di una convergenza tra il piano per l’impiego dei fondi europei e la prospettiva di sostenibilità che l’Italia deve sempre più abbracciare convintamente, è importante segnalare il Forum per lo Sviluppo Sostenibile, che ha presentato il proprio lavoro nella recente Conferenza preparatoria sulla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

<https://www.minambiente.it/pagina/strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>

Il Forum, della società civile e degli attori non statali, rappresenta un ambito di riferimento che ad oggi conta più di 170 realtà della società civile e degli attori non statali, tra cui anche Caritas Italiana: dalle organizzazioni di rete alle associazioni ambientaliste, al settore del volontariato, sono la pluralità delle voci di quanti operano per la sostenibilità.

Articolato in cinque gruppi di lavoro, il Forum raccoglie competenze molto diverse e rappresenta attualmente l’unico luogo “formale” di dialogo impegnato sulle prospettive di quadro rispetto alle politiche di sostenibilità, con il quale anche il PNRR è chiamato a misurarsi.



- l'offerta trasparente e tempestiva dei dati di monitoraggio, il più possibile di dettaglio e non aggregati;
- il superamento di un'offerta di dati solo quantitativa (spesso limitata a progetti finanziati, risorse impegnate, progetti conclusi);
- la definizione di modalità di utilizzo dei dati prodotti da soggetti di Terzo settore, che non devono e possono sostituire i dati istituzionali, ma offrire un contributo tempestivo al monitoraggio dei processi e alla rimodulazione degli interventi;
- la necessità di definire forme di valutazione di impatto dei progetti finanziati;
- la valutazione partecipata dei processi amministrativi connessi (qualità dei bandi, modalità di controllo e monitoraggio, ecc.);
- la costruzione di offerte formative congiunte tra amministrazioni e soggetti sociali (peraltro finanziabili sui fondi europei) per sviluppare processi di *empowerment* di sistema.

Tutto questo è possibile da subito, a risorse stanziare al netto dei fondi del Piano: è responsabilità di tutti sviluppare forme di *advocacy* che rendano il sistema Paese meno opaco, capace di imparare dalle pratiche, meno rigido e intempestivo rispetto ai cambiamenti, più responsabile – a tutti i livelli – e trasparente.

## IL RUOLO DEI "LUOGHI DELLA CONCERTAZIONE"

Solo una veloce verifica esperienziale dei luoghi attuali di concertazione mostra i limiti dell'attuale modello di relazioni: non si tratta di redigere un *cahier de doléance* circa i limiti dei meccanismi dei partenariati istituzionali esistenti, ma di sviluppare una analisi di merito per consentire un superamento di modalità che marginalizza di fatto il ruolo dei soggetti sociali.

Questi luoghi possono essere i laboratori ove sperimentare da parte dei corpi intermedi una nuova stagione di *advocacy*, capace di una elaborazione larga, competente e condivisa, che sappia porre le basi per sistemi di monitoraggio e valutazione estranei alla cultura amministrativa del Paese.

La digitalizzazione prevista del PNRR deve essere l'occasione per una svolta nel rapporto tra cittadini, corpi sociali e amministrazioni. La consapevolezza dei limiti strutturali della Pubblica Amministrazione non può essere l'alibi per inefficienze e paradossali rendite di posizione, che grazie alle debolezze del sistema pubblico tende a escludere dai processi attuativi gli interlocutori che ne avrebbero diritto.

La stagione che si apre deve essere vissuta come un grande cantiere di sperimentazione di relazioni rinnovate tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore, ispirate certamente alla volontà della collaborazione, ma parimenti alla richiesta irrinunciabile di vedere riconosciuto il ruolo che gli è dovuto.

## ALCUNI TEMI PRIORITARI

Come già segnalato, Caritas italiana ha contribuito, come aderente al Forum Disuguaglianze e Diversità, al monitoraggio del percorso di formazione del PNRR.

Il ForumDD<sup>7</sup>, nato nell'ottobre 2017, grazie all'alleanza fra cittadini organizzati e ricerca, intende disegnare politiche pubbliche e azioni collettive che riducano le disuguaglianze, aumentino la giustizia sociale e favoriscano il pieno sviluppo di ogni persona. Ragioni e sentimenti presenti in una moltitudine di

---

*La stagione che si apre deve essere vissuta come un grande cantiere di sperimentazione di relazioni rinnovate tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore, ispirate certamente alla volontà della collaborazione, ma parimenti alla richiesta irrinunciabile di vedere riconosciuto il ruolo che gli è dovuto*

pratiche possono aiutare a trasformare paura e rabbia nell'avanzamento verso una società più giusta.

Il ForumDD si è occupato del Piano nazionale di ripresa e resilienza sin da quando a luglio il Consiglio europeo ha varato il primo accordo sulla Recovery e Resilience Facility dando vita al Piano "Next Generation EU".

Nel luglio 2020 il ForumDD ha messo in luce la straordinaria occasione fornita dal Piano per le aree marginalizzate nel documento *Liberiamo il potenziale di tutti i territori. Con una politica di sviluppo moderna e democratica (A)* – (gli *shortlink* ai documenti qui citati sono elencati a pagina 25), redatto con il contributo del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano, i Comuni di Bologna, Milano, Napoli e Palermo e dell'area-progetto Basso Sangro Trigno, dove si approfondisce la dimensione territoriale della strategia e che presenta e approfondisce cinque priorità strategiche: casa per tutti e tutte (B), salute e cura (C), scuola inclusiva (D), mobilità sostenibile (E), spazi collettivi (F). Il lavoro successivo ha consentito di aggiungere a esse altre quattro priorità: mitigazione e reazione a disastri naturali (G), conoscenza per le PMI (H), sovranità digitale (I), transizione energetica (L). Esse vengono

approfondite con particolare attenzione ai contesti territoriali marginalizzati, in particolare le aree interne (M) e le periferie delle città (N). Questo lavoro riprende e approfondisce la proposta *Strategie per aree marginalizzate* (O), avanzata dal ForumDD nel marzo 2019.

Nell'ottobre 2020, muovendo anche dai documenti predisposti dalla Commissione europea, esponenti del Forum su *Il Sole 24 ore* hanno riassunto questi indirizzi in alcune sintetiche raccomandazioni (P). In novembre, con Legambiente, il ForumDD avanzava proposte per coniugare giustizia sociale e ambientale (Q). Il 25 novembre il ForumDD ha poi presentato, con Movimenta e Forum PA, la proposta per la rigenerazione della PA (R), perché condizione essenziale per il salto di qualità nelle politiche pubbliche che proponiamo è la trasformazione del rinnovamento generazionale della pubblica amministrazione in una strategia Paese di grande portata innovativa. La proposta *Se la PA non è pronta* (S) richiama una strategia di rigenerazione della PA su quattro macro-obiettivi, che deve diventare parte integrante del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nel dicembre 2020 Fabrizio Barca – coordinatore del ForumDD – e Mario Monti sul *Corriere della Sera* auspicavano la scrittura di un Piano (T) ispirato a due principi: il linguaggio dei risultati attesi e la grammatica della gestione. E il 12 gennaio, sulla base dei materiali informalmente circolati dal 7 dicembre in poi, che hanno prodotto la bozza del Piano nazionale di ripresa e resilienza approvata durante l'ultimo Consiglio dei Ministri del governo uscente, il ForumDD ha preparato e inviato al presidente del Consiglio Conte (la mattina del 12 gennaio, prima dell'approvazione, avvenuta a sera), un documento di valutazione e proposte di quella bozza (U) per prepararsi, in ogni circostanza, a quel confronto pubblico che appare indispensabile per la qualità e il successo del Piano.

In estrema sintesi, la versione del Piano ora predisposta segna un passo in avanti, ma la strada per arrivare a una strategia Paese che «non dovrà riportarci al tempo di prima, ma dovrà costruire un'Italia nuova» – come recita la bozza – è ancora lunga. Il salto può essere prodotto solo da una fase di confronto informato con le organizzazioni della società secondo i principi di “partenariato sostanziale” stabiliti dall'Europa e richiamati dal documento.

Successivamente il ForumDD ha presentato un dossier dettagliato sul tema casa (V).

A questo si aggiunge la proposta del Network non Autosufficienza (NNA) *Costruire il futuro dell'assistenza agli anziani non autosufficienti. Una proposta per il Piano nazionale di ripresa e resilienza*<sup>8</sup>, che Caritas italiana ha voluto sostenere, condividendo pienamente la necessità di dare una prospettiva di riconoscimento di diritti a una quota rilevante della popolazione del nostro Paese.

Caritas italiana ha sostenuto e sostiene questi percorsi, nella prospettiva indicata da Papa Francesco: «La società italiana si costruisce quando le sue diverse ricchezze culturali possono dialogare in modo costruttivo: quella popolare, quella accademica, quella giovanile, quella artistica, quella tecnologica, quella economica, quella politica, quella dei media... La

---

*Ancora lutti, sofferenza, dolore e disagio attraversano il nostro Paese. Non si tratta di coltivare un ottimismo facile, ma la consapevolezza cristiana che i tempi di prova chiamano alla perseveranza, liberano dagli idoli e dalla mondanità e chiariscono le domande di fondo*

Chiesa sia fermento di dialogo, di incontro, di unità. [...] Non dobbiamo avere paura del dialogo: anzi è proprio il confronto e la critica che ci aiuta a preservare la teologia dal trasformarsi in ideologia»<sup>9</sup>.

Una stagione importante si sta aprendo, mentre ancora lutti, sofferenza, dolore e disagio attraversano il nostro Paese. Non si tratta di coltivare un ottimismo facile, ma la consapevolezza cristiana che i tempi di prova chiamano alla perseveranza, liberano dagli idoli e dalla mondanità e chiariscono le domande di fondo.

Come ha detto Papa Francesco: «La pandemia ci ha messo tutti in crisi. Ma ricordatevi: da una crisi non si può uscire uguali. O usciamo migliori, o usciamo peggiori. Questa è la nostra opzione. Dopo la crisi, continueremo con questo sistema economico di ingiustizia sociale e di disprezzo per la cura dell'ambiente, del creato, della casa comune? Pensiamoci. Possano le comunità cristiane del ventunesimo secolo recuperare questa realtà – la cura del creato e la giustizia sociale: vanno insieme... – dando così testimonianza della Risurrezione del Signore. Se ci prendiamo cura dei beni che il Creatore ci dona, se mettiamo in comune ciò che possediamo in modo che a nessuno manchi, allora davvero potremo ispirare speranza per rigenerare un mondo più sano e più equo»<sup>10</sup>. ■ ■ ■

## I DOCUMENTI CITATI ALLE PAGINE 25 E 26



- A. *Liberiamo il potenziale di tutti i territori. Con una politica di sviluppo moderna e democratica*  
<https://tinyurl.com/4cavx4w7>
- B. *Casa per tutti e tutte. Superare emergenza, sovraffollamento e degrado abitativo*  
<https://tinyurl.com/5xtpj9cz>
- C. *Salute e cura. Assicurare a tutti una cura socio-sanitaria di prossimità*  
<https://tinyurl.com/4td5yff9>
- D. *Scuola inclusiva. Abbattere la povertà educativa*  
<https://tinyurl.com/9tv6z2m8>
- E. *Mobilità sostenibile. Assicurare a tutti una mobilità flessibile e sostenibile*  
<https://tinyurl.com/237hynat>
- F. *Spazi collettivi. Adattare gli spazi collettivi aperti e chiusi*  
<https://tinyurl.com/uvk6ztzj>
- G. *Mitigazione e reazione a catastrofi naturali. Prevenire e renderci resilienti ai disastri naturali*  
<https://tinyurl.com/ytv6kfjv>
- H. *Conoscenza per le PMI. Aprire alle PMI l'accesso all'innovazione tecnologica*  
<https://tinyurl.com/53cxczjf>
- I. *Sovranità digitale. Orientare la trasformazione digitale alla giustizia sociale, garantendo la sovranità popolare*  
<https://tinyurl.com/4brxrmac>
- L. *Transizione energetica. Accelerare la transizione energetica, prima di tutto a favore dei più vulnerabili*  
<https://tinyurl.com/2xcrv8hf>
- M. *Aree interne*  
<https://tinyurl.com/rezcwxx4>
- N. *Periferie delle città*  
<https://tinyurl.com/3s456xd8>
- O. *Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi*  
<https://tinyurl.com/faceh4vk>
- P. *Da Il Sole 24 Ore: Per usare i fondi europei servono obiettivi chiari e condivisi, non una macedonia di progetti*  
<https://tinyurl.com/ynjm8r3m>
- Q. *Recovery Plan. Le scelte green indispensabili per un piano italiano capace di futuro*  
<https://tinyurl.com/pf6mjzhx>
- R. *La governance del Piano di ripresa e resilienza: una proposta alternativa di ForumDD, Movimenta e ForumPA*  
<https://tinyurl.com/34k9xcka>
- S. *Proposta Se la PA non è pronta*  
<https://tinyurl.com/udfdwcnj>
- T. *Dal Corriere della Sera: Recovery, investimenti, riforme e risultati. Un metodo nuovo dall'Europa*  
<https://tinyurl.com/y4p47aez>
- U. *Perché il PNRR divenga strategia Paese. Valutazioni e proposte del ForumDD per un dialogo sociale*  
<https://tinyurl.com/jf4v93sz>
- V. *Dossier Una casa dignitosa, sicura e socievole per tutti. Una missione strategica attivata dal PNRR*  
<https://tinyurl.com/8vdjsfzb>

## Introduzione

1. <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/piano-di-ripresa-e-resilienza/>
2. Vedi Caritas italiana, *Europa. Apriamo gli spazi. Ri-animiamo processi di costruzione partecipate delle politiche pubbliche*, Dossier n. 61, dicembre 2020.
3. Papa Francesco, Lettera enciclica *Evangelii Gaudium*, n. 24.

## 1. Il contesto: la pandemia e i suoi effetti

1. Papa Francesco, Lettera enciclica *Fratelli tutti*, 168.
2. *Ibidem*, 168.
3. Una commissione di inchiesta del Parlamento olandese ha svelato gli abusi commessi da funzionari esattoriali che, dal 2013 al 2019, avevano chiesto ingiustamente a circa 10 mila famiglie la restituzione di sussidi destinati alla cura dei bambini per decine di migliaia di euro. A peggiorare ulteriormente il quadro è stata la discriminazione che guidava gli esattori, i quali selezionavano i beneficiari su cui intervenire a partire da una "profilazione su base etnica", vale a dire indirizzando le verifiche su cognomi stranieri o riconducibili a doppie nazionalità. Il presidente del Consiglio Mark Rutte – uno dei leader del fronte rigorista in Europa – si è dimesso riconoscendo che «persone innocenti sono state criminalizzate, le loro vite sono state distrutte e la Camera ne è stata informata in modo errato e incompleto».
4. ISS, *Report sulle caratteristiche dei pazienti deceduti positivi all'infezione da SARS-CoV-2 in Italia*, Aggiornamento del 1 marzo 2021.
5. ISTAT, BES 2020, pagg. 13-15.
6. ISTAT Doc. XXVII, n. 18 Proposta di "Piano nazionale di ripresa e resilienza", audizione del presidente dell'Istituto nazionale di Statistica prof. Gian Carlo Blangiardo, pag. 10.
7. *Ibidem*, pag. 11.
8. Vedi CONSOB, *La crisi Covid-19. Impatti e rischi per il sistema finanziario italiano in una prospettiva comparata*, a cura di N. Linciano (coordinatrice), V. Caivano, F. Fancello, M. Gentile, Roma, luglio 2020.
9. *Ibidem*, pag. 13.
10. Il dato ISTAT, rilasciato il 6 aprile scorso, sulla disoccupazione segnala che il numero di occupati è sceso di 945 mila unità nel confronto tra febbraio 2021 e 2020.
11. Banca d'Italia, Relazione Annuale 2019, pag. 65.
12. Quella del REM si inseriva all'interno di un pacchetto di proposte elaborato dal Forum Disuguaglianze e Diversità insieme ad ASVIS e al prof. Cristiano Gori nel mese di marzo (*Curare l'Italia di oggi, guardare all'Italia di domani*) e che aveva lo scopo di integrare il pacchetto di misure inserite nel decreto Cura Italia. In aggiunta alla Cassa integrazione e alla Cassa integrazione in deroga previste dal Governo, la proposta prevedeva due ulteriori misure: il SEA (Sostegno di emergenza per gli autonomi) e il REM (Reddito di cittadinanza per l'emergenza) per i 6-7 milioni di lavoratori privati tra cui i lavoratori a tempo determinato che a scadenza di contratto si sarebbero ritrovati disoccupati e senza copertura (200-300 mila di contrattisti a chiamata), i disoccupati che avevano esaurito la NASPI, gli inoccupati e i tre milioni di irregolari. Era pensato come una variante semplificata e alleggerita del Reddito di cittadinanza, con una procedura di accesso agile (senza la compilazione del modulo ISEE) e la sospensione del vincolo del patrimonio immobiliare, previsto nel RDC, che è causa di molti mancati accessi alla misura. Il REM, poi introdotto nel Decreto Rilancio, ha invece previsto la presentazione dell'ISEE, nonostante fosse stato segnalato ripetutamente dai soggetti promotori della campagna che l'urgenza della situazione richiedeva deroghe rispetto all'iter consueto di presentazione delle domande e l'ISEE avrebbe rappresentato senz'altro un ostacolo per molti richiedenti, finendo col favorire, come infatti poi è stato, gli interni al sistema di welfare, già dotati di ISEE. A questo primo documento di marzo hanno fatto seguito una serie di altri materiali volti a sollecitare il Governo e sottoporre all'attenzione le opzioni sul campo non a danno dei più svantaggiati. Si può ripercorrere questo iter visitando il sito del Forum DD: <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/nessuno-resti-indietro-per-colpa-del-coronavirus>
13. Vedi: [https://www.caritas.it/home\\_page/attivita\\_/00009148\\_Risorse\\_record\\_\\_non\\_sempre\\_fruibili.html](https://www.caritas.it/home_page/attivita_/00009148_Risorse_record__non_sempre_fruibili.html)

## 2. La pandemia e le risposte della politica: dal Next generation EU al PNRR

1. *The Economist*, 6 marzo 2021, «The future of the welfare state, shelter from the storm», pagg. 16-19.
2. Governo Regno Unito, *Investigating associations between ethnicity and outcome from Covid-19*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/886433/s0238-co-cin-report-ethnicity-outcomes-250420-sage29.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/886433/s0238-co-cin-report-ethnicity-outcomes-250420-sage29.pdf)
3. Vedi nota 1 Capitolo 3.
4. Vedi PNRR, Tabella 1.6, pag. 41 del PNRR.

### 3. Del buon uso del PNRR: la necessità del dialogo sociale

1. The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights del 1994 (Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale), noto come accordo TRIPs, è un trattato internazionale promosso dall'Organizzazione mondiale del commercio, meglio conosciuta come OMC, al fine di fissare lo standard per la tutela della proprietà intellettuale.
2. Maria Alessandra Rossi e Ugo Pagano, in *Forum Disuguaglianze e Diversità, 15 Proposte per la giustizia sociale*, il Mulino 2019, pag. 97.
3. Yuval Noah Harari, «Tre lezioni per il futuro», *Internazionale*, 12 marzo 2021, pag. 49.
4. Paolo Venturi, *Il Terzo pilastro "al centro": proposte per un ruolo contributivo del Terzo settore*, Sito AICCON.
5. Corte Costituzionale, Sentenza n. 131/2020 su Terzo settore e coprogrammazione e coprogettazione.
6. Decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2021, su *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore* negli artt. 55-57 del d.lgs. n.117/2017 (Codice del terzo settore).
7. <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/>
8. [https://www.luoghicura.it/wp-content/uploads/2021/01/NNA\\_PNRR\\_DEF.pdf](https://www.luoghicura.it/wp-content/uploads/2021/01/NNA_PNRR_DEF.pdf)
9. Papa Francesco, Discorso al Convegno ecclesiale di Firenze, novembre 2015.
10. Papa Francesco, Catechesi dell'Udienza generale del 26 agosto 2020.







Via Aurelia 796 | 00165 Roma  
tel. 06 661771 | [segreteria@caritas.it](mailto:segreteria@caritas.it)  
[www.caritas.it](http://www.caritas.it)

Entro il prossimo 30 aprile il Governo italiano consegnerà alla Commissione europea il Piano nazionale di ripresa e resilienza, che verrà analizzato e approvato nei due mesi successivi. Le pagine che seguono intendono avviare un percorso di riflessione e di analisi circa il Piano, che potrà essere valutato nella sua interezza solo a valle del suo processo autorizzativo.

Caritas Italiana ha già sviluppato – insieme al Forum Disuguaglianze e Diversità – una serie di analisi e proposte su temi specifici quali la scuola inclusiva, la casa, le aree interne. Ma il Piano pone anzitutto, intorno al tema della sua *governance*, la questione di quale tipo di sussidiarietà si vuole realizzare e attraverso quale dialogo sociale, per raggiungere l'obiettivo di riforme profonde e durature.

Dopo il presente Dossier, Caritas Italiana predisporrà altri approfondimenti per accompagnare questo percorso, decisivo per il futuro del nostro Paese e delle nostre comunità territoriali.

Tutti i dossier sono disponibili su [www.caritas.it](http://www.caritas.it); shortlink alla sezione: <http://bit.ly/1LhsU5G>:

- 2015**
1. GRECIA: *Gioventù ferita*
  2. SIRIA: *Strage di innocenti*
  3. HAITI: *Se questo è un detenuto*
  4. BANGLADESH, INDIA, SRI LANKA, THAILANDIA: *Lavoro dignitoso per tutti*
  5. BOSNIA ED ERZEGOVINA: *Una generazione alla ricerca di pace vera*
  6. GIBUTI: *Mari e muri*
  7. IRAQ: *Perseguitati*
  8. REPUBBLICA DEL CONGO: *«Ecologia integrale»*
  9. SERBIA E MONTENEGRO: *Liberi tutti!*
  10. AFRICA, AMERICA LATINA, ASIA: *Un'alleanza tra il pianeta e l'umanità*
- 2016**
11. HAITI: *Concentrato di povertà*
  12. AFRICA SUB-SAHARIANA: *Salute negata*
  13. SIRIA: *Cacciati e rifiutati*
  14. NEPAL: *Tratta di esseri umani. Disumana e globale*
  15. GRECIA: *Paradosso europeo*
  16. HAITI: *Rimpatri forzati*
  17. ASIA: *Per un'ecologia umana integrale*
  18. ARGENTINA: *Il narcotraffico come una metastasi*
  19. ASIA: *Diversa da chi?*
  20. EUROPA: *Generatori di risorse*
  21. AFRICA OCCIDENTALE: *Divieto di accesso*
- 2017**
22. HAITI: *Ripartire dalla terra*
  23. ALGERIA: *Purgatorio dimenticato*
  24. SIRIA: *Come fiori tra le macerie*
  25. NEPAL: *Il terremoto dentro*
  26. *Un mondo in bilico*
  27. VENEZUELA: *Inascoltati*
  28. FILIPPINE: *Il futuro è adesso*
  29. TERRA SANTA: *All'ombra del muro*
  30. ASIA: *Per un lavoro dignitoso*
  31. KOSOVO: *Minoranze da includere*
- 2018**
32. AFRICA: *Fame di pace*
  33. BALCANI: *Futuro minato*
  34. SIRIA: *Sulla loro pelle*
  35. HAITI: *Una scuola per tutti*
  36. NEPAL: *In cerca di dignità*
  37. *La rivoluzione dei piccoli passi*
  38. GIORDANIA: *Rifugiati: la sfida dell'accoglienza*
  39. MAROCCO: *«Partire era l'unica scelta»*
  40. FILIPPINE: *Indigeni, diritti, cura del creato*
  41. KENYA: *Democrazia in cammino*
  42. BALCANI: *Minori migranti, maggiori rischi*
- 2019**
43. HAITI: *Paradisi perduti?*
  44. AMERICA LATINA: *Terra bruciata*
  45. SIRIA: *Beati i costruttori di Pace*
  46. NEPAL: *Acqua: bene universale da proteggere*
  47. GUINEA: *Corruzione: ecologia umana lacerata*
  48. LIBANO: *Trattati da schiavi*
  49. *Vertici internazionali: servono veramente ai poveri?*
  50. AMAZZONIA: *Deforestazione: emergenza silenziosa*
  51. *Disuguaglianze: nel cuore del problema*
  52. *Un orizzonte di diritti*
  53. SUD-EST EUROPA: *Prendersi cura*
- 2020**
54. HAITI: *Sviluppo è partecipazione*
  55. SIRIA: *Donne che resistono*
  56. *Sviluppo umano integrale al tempo del Coronavirus*
  57. IRAQ: *Sfollati*
  58. SUD SUDAN: *Pace a singhiozzo*
  59. SOMALIA: *Nazione a frammenti*
  60. EUROPA: *Casa, bene comune*
  61. EUROPA: *Apriamo gli spazi*
- 2021**
62. BURKINA FASO: *Terra senza pace*
  63. AMERICA: *Virus forte, comunità fragili*
  64. SIRIA: *La speranza del ritorno*