

Italia



Avere cura di una Repubblica imperfetta

Contributo al PNRR, percorso di riflessione, analisi e proposta

Introduzione	3
1. Il PNRR presentato a Bruxelles	
PNRR e sviluppo sostenibile <i>Quali politiche possono dirsi sostenibili?</i>	
PNRR e Magistero sociale	4
2. Il PNRR del Governo Draghi	
La struttura del Piano: obiettivi generali e riforme	
Le Missioni	
Le attenzioni trasversali	9
3. Gli impegni sul sociale e lavoro: la Missione 5	
Missione 5MC1	
<i>Riforma 2: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso</i>	
<i>Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere</i>	
Missione 5MC2	
<i>Riforma 1.2: Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti</i>	
<i>Investimento 1.3: Housing temporaneo e stazioni di posta</i>	
<i>Riforma 2.1: Riforma per il superamento degli insediamenti abusivi per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori</i>	
<i>Una lettura degli interventi in ambito di rigenerazione urbana, piani urbani e qualità dell'abitare</i>	
<i>Investimento 3.1: Sport e inclusione sociale</i>	
Missione 5MC3	
<i>Investimento 1.1: Strategia nazionale per le aree interne</i>	
<i>Investimento 1.3: Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo settore</i>	
	16
4. Gli impegni sulla salute: la Missione 6	
<i>Riforma 1.1: Servizi sanitari di prossimità, strutture e standard per l'assistenza sul territorio</i>	32
5. Cosa manca	
Quali disuguaglianze?	
<i>La trasformazione digitale nel PNRR</i>	
<i>La riforma fiscale</i>	
Quale transizione ecologica?	
<i>Il punto di vista di Legambiente: la transizione ecologica è anche giusta?</i>	
Quale visione dell'Italia in Europa e nel mondo?	
<i>Il commercio internazionale</i>	
<i>Il commercio delle armi</i>	
	35
6. Conclusioni	39
Note	41

A cura di: don Francesco Soddu | Francesco Marsico | Paolo Beccegato

Testi: Francesco Marsico | Massimo Pallottino

Hanno collaborato: Caterina Boca | Gianluigi Chiaro | Stefano Ciafani | Diego Cipriani | don Alberto Conti | don Gionatan De Marco
Giulio De Petra | Monica De Sisto | Oliviero Forti | Noemi Gallo | Salvatore Geraci | Cristiano Gori | Costanza Pera
Alessandro Pezzoni | Laura Rancilio | Daniele Taurino | Monica Tola | Donatella Turri

Introduzione

Il lavoro che offriamo alla lettura è davvero un work in progress: il testo del Piano nazionale di ripresa e resilienza è ancora in attesa di un via libera definitivo dalla Commissione europea, le schede di lavoro sui progetti non sono ancora pubbliche. Ma ci sembrava utile avviare, in maniera tempestiva, una prima lettura analitica e critica del testo presentato dal Governo Draghi a Bruxelles, seppure incompleta, in modo tale da offrire soprattutto un suggerimento di metodo di lavoro. Il PNRR rappresenta l'orizzonte delle politiche pubbliche per i prossimi anni ed è un atto di responsabilità immergersi nella sua complessità con uno sguardo sempre più attento, illuminato dal Magistero sociale, ma anche dalla esperienza sul campo e dalla competenza e passione di quanti condividono l'impegno per il bene comune.

Il PNRR è l'occasione per un lavoro di advocacy per i diritti delle persone e delle comunità meno favorite, e per poterlo fare adeguatamente non possiamo esimerci da un esercizio di vigilanza, non motivato dalla ricerca di opportunità, anche legittima, ma dalla responsabilità in quanto cittadini e cristiani, condivisa con quanti sentono e vivono la stessa motivazione in ambiti – culturali e/o di impegno – prossimi a quelli del nostro mandato ecclesiale.

Il lavoro risente di alcuni limiti: non voleva e poteva essere esaustivo, i contributi – di cui ringraziamo gli autori per la disponibilità – sono solo un avvio di lettura, i linguaggi sono certamente diversi. È un primo approssimativo mosaico a cui mancano ancora molte tessere e di cui si può solo immaginare il disegno complessivo.

Ma ci può aiutare a indicarci come dovremo lavorare nei prossimi mesi: approfondendo il lavoro di predisposizione e avvio del PNRR, facendolo insieme a quanti vorranno farlo con noi o, semplicemente, accompagnando il lavoro di altri, come ad esempio quello del Forum Disuguaglianze e Diversità o del Network Non Autosufficienza.

Senza dimenticare che il Piano interroga anche noi e il futuro del nostro servizio, considerandolo non solo un documento da analizzare e, se necessario, criticare, ma come qualcosa che ci interroga, in quanto organismo pastorale che opera in questo Paese.

Ad esempio le questioni connesse ai divari di genere, di generazioni e territoriali ci devono porre domande rispetto a come i nostri comportamenti organizzativi e le nostre scelte potranno essere coerenti con la prospettiva di una loro riduzione, perchè tutti – persone, comunità e realtà organizzate – dovrebbero assumere come responsabilità propria le sfide per



A sinistra, la copertina del precedente Dossier con dati e testimonianze di Caritas Italiana dedicato al PNRR (maggio 2021), disponibile, come tutti gli altri, su www.caritas.it.

Scarica il Dossier:
<https://bit.ly/2Qs10RF>

costruire un Paese, in tutte le sue dimensioni, meno diseguale.

Tutto questo – non ci stancheremo mai di ripeterlo – ha bisogno di un confronto pubblico, di un dialogo sociale permanente e non occasionale, di un monitoraggio reale e non appannaggio di una cerchia ristretta di attori, di una valutazione che sappia illuminare non solo il necessario raggiungimento di obiettivi di spesa ma di esito. Perché il Piano raggiungerà i suoi obiettivi non solo se saprà spendere in fretta, ma se saprà cambiare in concreto il Paese, le condizioni e le prospettive di quanti ci vivono, dal nostro punto di vista, con maggiori difficoltà e senza privilegi.

Ci scusiamo quindi per tutti i limiti di questo lavoro, ma vorremmo che tutti coloro che ci daranno fiducia nell'utilizzarlo lo considerino davvero come primi appunti di lavoro, annotazioni a margine, da cui partire per approfondimenti successivi: non uno strumento compiuto ma da arricchire, anche smentendolo.

In questo senso anche per noi è solo un avvio: immaginiamo di sviluppare nelle prossime settimane Dossier tematici appena le schede progettuali saranno disponibili, selezionando soprattutto i temi che rischiano di essere marginali nel dibattito pubblico, ma che invece, dalla nostra prospettiva, considereremo rilevanti. Senza retorica, a partire dai volti e dalle storie di quanti incontriamo, in fila presso i nostri servizi di ascolto e di accoglienza – in ogni angolo del Paese – in attesa di un consiglio o di un aiuto, di tutti coloro che sono oggi alla ricerca di un futuro meno ostile per sé e per la propria famiglia, di una comunità più accogliente.

Riteniamo, infine, che questa possa essere anche un'occasione per sperare e costruire una stagione di nuovo impegno civile che sia sempre più diffuso, così come è avvenuto nelle fasi critiche della pandemia, tale da divenire permanente, a partire dal merito delle questioni – senza semplificazioni o strumentalizzazioni – e che, per questo, sappia unire il Paese, continuando a costruire, oggi, il sogno dei padri costituenti di una Repubblica capace di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che [...] impediscono il pieno sviluppo della persona umana». ■ ■ ■

1. Il PNRR presentato a Bruxelles



«Un impegno per la solidarietà economica, finanziaria e sociale comporta quindi molto più che impegnarsi in sporadici atti di generosità. È pensare e agire in termini di comunità, di priorità della vita di tutti sull'appropriazione dei beni da parte di alcuni. È anche lottare contro le cause strutturali della povertà, la disuguaglianza, la mancanza di lavoro, della terra e della casa, la negazione dei diritti sociali e lavorativi. È far fronte agli effetti distruttori dell'impero del denaro (...) La solidarietà, intesa nel suo senso più profondo, è un modo di fare la storia» Papa Francesco, Lettera in occasione del Meeting di primavera 2021 della Banca Mondiale e del FMI.

Il Governo italiano, dopo avere ricevuto il voto favorevole del Parlamento, ha presentato il 30 aprile scorso alla Commissione europea il documento del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il Piano è ora al vaglio della Commissione, che entro la fine del mese di giugno darà la sua valutazione e il via libera alla sua realizzazione.

Il tono utilizzato dal presidente del Consiglio Draghi nel suo intervento alla Camera è stato particolarmente incisivo:

«Sbaglieremmo tutti a pensare che il Piano nazionale di ripresa e resilienza, pur nella sua storica importanza, sia solo un insieme di progetti tanto necessari quanto ambiziosi, di numeri, obiettivi, scadenze. Vi proporrei di leggerlo anche in un altro modo. Metteteci dentro le vite degli italiani, le nostre ma soprattutto quelle dei giovani, delle donne, dei cittadini che verranno. Le attese di chi più ha sofferto gli effetti devastanti della pandemia. Le aspirazioni delle famiglie preoccupate per l'educazione e il futuro dei propri figli. Le giuste rivendicazioni di chi un lavoro non ce l'ha o lo ha perso. Le preoccupazioni di chi ha dovuto chiudere la propria attività per permettere a noi tutti di frenare il contagio. L'ansia dei territori svantaggiati di affrancarsi da disagi e povertà. La consapevolezza di ogni comunità che l'ambiente va tutelato e rispettato. [...] Non è dunque solo una questione di reddito, lavoro, benessere, ma anche di valori civili, di sentimenti della nostra comunità nazionale che nessun numero, nessuna tabella potranno mai rappresentare. Dico questo perché sia chiaro che, nel realizzare i progetti, ritardi, inefficienze, miopi visioni di parte anteposte al bene comune peseranno direttamente sulle nostre

vite. Soprattutto su quelle dei cittadini più deboli e sui nostri figli e nipoti. E forse non vi sarà più il tempo per porvi rimedio».

Queste parole riassumono efficacemente la posta in gioco per il Paese, che ha l'opportunità non solo di "ripartire", ma di sanare ferite e deficit strutturali, aggravatisi con la crisi pandemica. Ha affermato Papa Francesco:

«La nozione di ripresa non può accontentarsi di un ritorno a un modello diseguale e insostenibile di vita economica e sociale, dove una minuscola minoranza

Il Governo italiano ha presentato il 30 aprile scorso alla Commissione europea il documento del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il Piano è ora al vaglio della Commissione, che entro la fine del mese di giugno darà la sua valutazione e il via libera alla sua realizzazione

della popolazione mondiale possiede la metà della sua ricchezza»¹. E prosegue: «Se vogliamo uscire da questa situazione come un mondo migliore, più umano e solidale, occorre escogitare forme nuove e creative di partecipazione sociale, politica ed economica, sensibili alla voce dei poveri e impegnate a includerli nella costruzione del nostro futuro comune» (cfr. Fratelli tutti, n. 169).

Il Papa pone non solo una questione di giustizia ma propone anche un metodo, quello della governance globale, che può e deve essere uno strumento che animi una vera ripresa, ispirata ad una «cultura dell'incontro», capace di trovare «punti di contatto, costruendo ponti e immaginando progetti inclusivi a lungo termine»². Il Santo Padre ci offre una prospettiva realistica, e non solo valorialmente elevata, a livello globale quanto a livello nazionale. I contenuti e le po-

ste economiche del PNRR – in larga misura non dissimili dalla versione predisposta dal Governo Conte – sono sostanzialmente imm modificabili, ma il processo attuativo è ancora da definire, non solo in termini di governance istituzionale, ma di una possibile governance sussidiaria che abbiamo descritto nel precedente lavoro di lettura.

Affermavamo che 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", e dalla pronuncia della Corte Costituzionale in merito alla – fino ad allora – controversa questione della coprogrammazione e coprogettazione.

C'è la necessità di un dialogo sociale che raccolga i saperi che lavoro, cittadinanza attiva e imprese possono mettere in campo, facendo 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 testo inviato alla Commissione europea del PNRR afferma esplicitamente la volontà di costruire un modello di governance ispirato

«ai principi fondamentali delle politiche dell'UE, così come enunciati nella Charter for Multilevel Governance in Europe, adottata dal Comitato europeo delle Regioni nel 2014: il principio di sussidiarietà, il principio di proporzionalità, il partenariato, la partecipazione, la coerenza delle politiche, le sinergie di bilancio, con l'obiettivo di potenziare la capacità istituzionale e l'apprendimento delle politiche tra tutti i livelli di governo».

Non abbiamo motivi per diffidare di un simile e così formale impegno, ma d'altro canto non possiamo ignorare la consapevolezza che gli standard dei coinvolgimenti nei partenariati, fino ad ora sperimentati nella concreta azione di advocacy da parte di Caritas Italiana in diversi contesti istituzionali, sono non infrequentemente carenti in termini di:

a. comunicazione tempestiva delle informazioni e loro accesso;

- b. tempo sufficiente per analizzare e commentare i principali documenti preparatori;
- c. messa a disposizione di canali attraverso i quali i partner possono porre domande, fornire contributi ed essere informati del modo in cui le loro proposte sono state prese in considerazione;
- d. divulgazione dei risultati delle consultazioni.

Vi sono alcune precondizioni che rendono possibile una governance multilivello effettiva e non declamata, pur comprendendo la complessità di questi processi:

- l'offerta trasparente e tempestiva dei dati di monitoraggio, il più possibile di dettaglio e non aggregati;
- il superamento di una offerta di dati solo quanti-

C'è la necessità di un dialogo sociale che raccolga i saperi che lavoro, cittadinanza attiva e imprese possono mettere in campo, facendo riferimento al Codice europeo di Condotta sul Partenariato

tativa (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, anche in itinere;
- 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.

C'è, quindi, un altro cantiere di riforma implicito dentro il Piano: quello di una governance sussidiaria che definisce tempi, luoghi e modalità di interlocuzione tra corpi intermedi e amministrazioni a tutti i livelli, non lasciati alla benevolenza degli attori pubblici, ma alla volontà comune di costruire sistemi territoriali meno permeabili a inquinamenti di qualsiasi tipo e a rischi di dispersione di risorse. Per il presente e per il futuro del nostro Paese.

PNRR E SVILUPPO SOSTENIBILE

Il Piano nazionale di ricostruzione e resilienza rappresenta, quindi, per il nostro Paese una straordinaria op-

portunità per adottare con decisione una prospettiva di sviluppo sostenibile. Il riferimento è quello adottato nel 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la dichiarazione *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. Il tema della sostenibilità rappresenta una questione centrale, perché definisce lo spazio entro cui le dimensioni economiche, sociali e ambientali devono trovare una sintesi: un orizzonte impegnativo, che spesso viene ridotto e semplificato ai soli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (OSS), definiti nella stessa dichiarazione.

È necessario invece assumere l'Agenda 2030 nella sua dimensione più ampia, restituendo agli stessi OSS la loro funzione reale: quella di "segnali" utili all'interno del quadro, ma senza sovraccaricarne la portata: oltre alle tensioni esistenti tra gli stessi OSS e che in molti casi rendono difficile utilizzarli come espressione di un orizzonte "coerente", è necessario ricordare che essi rappresentano una mediazione politica che in molti casi è tutt'altro che in grado di rappresentare un orizzonte coerente e consensuale³.

Limitarsi agli OSS rende marginale quello che è forse invece l'elemento centrale della dichiarazione: i principi su cui essa è costruita e i valori che essa intende perseguire per la realizzazione (tutt'altro che lineare e esente da difficoltà!) di un bene comune globale. In un precedente dossier di Caritas Italiana⁴ abbiamo

riflettuto su quali possono essere i "criteri della sostenibilità" (vedi box), cercando di evitare riduzionismi pericolosi e distraenti; si tratta, infatti, per usare una metafora, di rivolgere lo sguardo verso la luna piuttosto che verso il dito che la indica.

Alla luce di questa prospettiva, pur non mancando nel PNRR alcuni spunti molto interessanti (e di cui si parlerà anche nelle pagine seguenti), devono rimarcarsi in questo documento anche dei limiti importanti. Il primo tra questi è relativo all'integrazione tra i diversi aspetti della sostenibilità. Quest'ultima appare infatti sostanzialmente esaurita all'interno di una idea di "transizione verde" basata su soluzioni tecnologiche e progettuali. Sembra invece importante articolare la visione di una "giusta transizione" dove anche le tecnologie innovative vengono messe a servizio di una visione integrata di sostenibilità sociale e ambientale. Nella stessa prospettiva, occorre uscire da una visione della digitalizzazione "per sé", per riuscire ad articolare a quale modello di società inclusiva dovrebbe puntare l'insieme delle azioni previste.

L'accento al tema della digitalizzazione e dello sviluppo tecnologico conduce a sottolineare un secondo limite importante, per il quale le priorità indicate non riescono a cogliere le cause dei fenomeni. È noto infatti che lo sviluppo tecnologico, se non ben accompagnato, è una delle cause fondamentali delle

QUALI POLITICHE POSSONO DIRSI SOSTENIBILI?

Massimo Pallottino, Caritas Italiana

Oltre al riferimento offerto dagli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, è importante radicare la riflessione sui principi contenuti nella dichiarazione *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile)*. Politiche, progetti, iniziative possono essere considerate sostenibili quando:

- concepiscono gli obiettivi di sostenibilità economica, sociale e ambientale come indissolubilmente collegati;
- si definiscono in modo trasversale ai singoli obiettivi, cogliendo le relazioni tra i diversi obiettivi e target;
- sono profondamente radicati sui diritti umani; in questo, sono incluse tutte le necessarie attenzioni relative ai diritti sociali, e le responsabilità ad essi collegate;
- riconoscono e applicano il principio del "non lasciare indietro nessuno", consapevoli delle sue implicazioni di carattere "sistemico" in termini di disuguaglianze;
- riconoscono le relazioni tra livelli locali, nazionali, regionali e globali, e che i confini tra questi livelli sono porosi e mobili;
- sono consapevoli della necessità di una iniziativa a più livelli: locale, nazionale, regionale, globale;
- riconoscono la necessità di una prospettiva e di un'azione condivisa e multilaterale;
- vengono elaborate, realizzate e valutate nella piena partecipazione degli attori sociali, rendendo conto in particolare ai "titolari dei diritti" (*rightholders*);
- sono consapevoli della portata "trasformativa" dell'Agenda 2030 (come dichiarata nel titolo della dichiarazione adottata dalle Nazioni Unite *Trasformare il nostro mondo*).



Scarica il testo della dichiarazione in italiano: <https://tinyurl.com/zsezkasac>

disuguaglianze, e purtroppo di questo accompagnamento non sembra esserci traccia. Il principio "non lasciare indietro nessuno" deve essere infatti messo in pratica, a maggior ragione nell'accompagnamento a una transizione tecnologica consapevole delle sue ricadute sociali: l'assenza di temi come quello dell'integrazione della popolazione di origine straniera e dei migranti (la parola migrante non appare neanche una volta nel PNRR) o la declinazione del tema del diritto allo studio (nessuna estensione delle borse di studio per l'accesso all'università per le fasce meno abbienti) rappresentano "campanelli di allarme" e segnalano il pericolo di una società in cui chi ha più bisogno rischia di essere chiamato a cavarsela sostanzialmente da solo. Si tratta di una visione discutibile: il tema dell'integrazione dovrebbe essere affrontato con decisione, proprio in una prospettiva di futuro; e a fronte di un deficit complesso di capitale umano formato con studi superiori si rischia di riprodurre una società in cui solo i figli dei dottori potranno diventare dottori.

Rimane infine il tema della governance, che sembra espressa (nel piano, e nei diversi decreti attuativi che stanno vedendo la luce in queste settimane) nei termini di un percorso di ottimizzazione tecnica a partire dai singoli progetti piuttosto che di un vero e proprio pilotaggio politico, capace di ascoltare le voci della società. Anche l'opportunità di ridisegnare il processo di formulazione delle politiche, che vede ora un ruolo centrale del CITE (Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica), in modo efficace ma trasparente e inclusivo a partire da alcune istanze importanti già presenti nella normativa, come ad esempio il CIPESS (Comitato Interministeriale Programmazione Economica e Sviluppo Sostenibile) o il CICS (Comitato Interministeriale Cooperazione allo Sviluppo) o il Forum per lo Sviluppo Sostenibile, non sembra colto fino in fondo.

Ciò che risulta dalle considerazioni sopra segnalate induce a chiedersi dove sia la portata trasformativa del piano: si tratta di uno strumento in grado di spingere la nostra comunità nazionale verso una società più sostenibile, pacifica e inclusiva; oppure di uno sforzo, pure lodevole e inedito per dimensioni, ma con un approccio tecnocratico basato su una collezione di progetti e iniziative? Va notato che la connessione diretta tra il PNRR e l'Agenda 2030 è in ogni caso relativamente debole, con pochissimi riferimenti che rischiano di mantenere una rilevanza sostanzialmente cosmetica; ma con una prospettiva di sostenibilità "applicata" che non sembra certamente innervare il ragionamento dietro l'elaborazione del piano.

PNRR E MAGISTERO SOCIALE

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha l'ambizione di contribuire al cambiamento della società italiana. Ma con quale prospettiva? Il più recente Magistero sociale mette in evidenza non solo le sfide a cui siamo chiamati a fare fronte, ma anche una lucida ricostruzione delle dinamiche che hanno portato alla situazione in cui si tro-

Il PNRR è uno strumento in grado di spingere la nostra comunità nazionale verso una società più sostenibile, pacifica e inclusiva; oppure rappresenta uno sforzo, pure lodevole e inedito per dimensioni, ma con un approccio tecnocratico basato su una collezione di progetti e iniziative?

va il pianeta e l'umanità, indicando un orizzonte di senso «a ogni persona che abita questo pianeta» (LS 3) e un metodo per «reagire con un nuovo sogno di fraternità e di amicizia sociale che non si limiti alle parole» (FT 6). Le parole successive della *Fratelli tutti* suggeriscono una riflessione proprio in riferimento all'idea di "ripresa e resilienza":

«Proprio mentre stavo scrivendo questa lettera, ha fatto irruzione in maniera inattesa la pandemia del Covid-19, che ha messo in luce le nostre false sicurezze. Al di là delle varie risposte che hanno dato i diversi Paesi, è apparsa evidente l'incapacità di agire insieme. Malgrado si sia iper-connessi, si è verificata una frammentazione che ha reso più difficile risolvere i problemi che ci toccano tutti. Se qualcuno pensa che si trattasse solo di far funzionare meglio quello che già facevamo, o che l'unico messaggio sia che dobbiamo migliorare i sistemi e le regole già esistenti, sta negando la realtà» (FT 7).

Queste parole ripropongono un primo punto, già sottolineato nella *Laudato si'*:

«Non basta conciliare, in una via di mezzo, la cura per la natura con la rendita finanziaria, o la conservazione dell'ambiente con il progresso. Su questo tema le vie di mezzo sono solo un piccolo ritardo nel disastro. Semplicemente si tratta di ridefinire il progresso» (LS 194).

L'assenza di un orizzonte realmente trasformativo dal PNRR, come sopra segnalato, pone il tema del cambiamento in modo forte e ancora più urgente.

La *Laudato si'* è incentrata sull'idea della stretta connessione tra elementi sociali e ambientali:

«Data l'ampiezza dei cambiamenti, non è più possibile trovare una risposta specifica e indipendente per ogni singola parte del problema. È fondamentale cercare soluzioni integrali, che considerino le interazioni dei sistemi naturali tra loro e con i sistemi sociali. Non ci sono due crisi separate, una ambientale e un'altra sociale, bensì una sola e complessa crisi socio-ambientale. Le direttrici per la soluzione richiedono un approccio integrale per combattere la povertà, per restituire la dignità agli esclusi e nello stesso tempo per prendersi cura della natura» (LS 139).

Questa integrazione, di cui nel PNRR si sente fortemente la mancanza, rappresenta probabilmente la sfida principale che dobbiamo affrontare.

È possibile infatti costruire un orizzonte operativo soltanto attraverso una collezione di azioni (molte delle quali peraltro in sé realmente urgenti e necessarie), che sembrano vedere nell'innovazione tecnica il proprio focus, talvolta esclusivo? Nell'esaminare il quadro definito dal PNRR non possono non venire alla mente le parole della *Laudato si'* legate al rischio di una «globalizzazione del paradigma tecnocratico». Il punto, naturalmente, non è che non serva un grado di innovazione tecnologica (anche nel progresso della digitalizzazione); ma quanto esso (come anche sopra rilevato) deve essere posto con chiarezza a servizio delle persone e delle famiglie, soprattutto dei più poveri e vulnerabili, attraverso misure specifiche.

All'interno di questa – paventata – deriva tecnocratica si ritrova il tema delle disuguaglianze, debolmente affrontato all'interno del PNRR (*vedi oltre*): si tratta di una questione centrale, soprattutto perché rischia di "naturalizzare" la distanza tra i più ricchi e i più poveri portando con questo anche il rischio di una lesione al valore universale della dignità umana:

«Certamente ci deve preoccupare che gli altri esseri viventi non siano trattati in modo irresponsabile, ma ci dovrebbero indignare soprattutto le enormi disuguaglianze che esistono tra di noi, perché continuiamo a tollerare che alcuni si considerino più degni di altri. Non ci accorgiamo più che alcuni si trascinano in una miseria degradante, senza reali possibilità di miglio-

ramento, mentre altri non fanno nemmeno che farsene di ciò che possiedono, ostentano con vanità una pretesa superiorità e lasciano dietro di sé un livello di spreco tale che sarebbe impossibile generalizzarlo senza distruggere il pianeta. Continuiamo nei fatti ad ammettere che alcuni si sentano più umani di altri, come se fossero nati con maggiori diritti» (LS 90).

Un tema importante, ripetutamente ricordato da Papa Francesco, è infine quello della partecipazione. Si tratta di una preoccupazione rivolta al già ricordato tema della governance, ma che trova particolare importanza per quanto riguarda gli aspetti infrastrutturali. Oltre all'effettiva priorità di alcune delle opere previste nel PNRR (la cui previsione all'interno del piano per certi aspetti sembra riflettere soprattutto il peso relativo dei diversi gruppi di pressione che le sostengono), è necessario riconsiderare con attenzione il processo attraverso cui esse devono essere portate avanti: nel rispetto dell'esigenza di procedere senza ritardi non necessari ma nel pieno rispetto della legalità, occorre non dimenticare la necessità che tutti coloro che sono coinvolti possano esprimere la loro opinione su quanto viene compiuto:

«La partecipazione richiede che tutti siano adeguatamente informati sui diversi aspetti e sui vari rischi e possibilità, e non si riduce alla decisione iniziale su un progetto, ma implica anche azioni di controllo o monitoraggio costante. C'è bisogno di sincerità e verità nelle discussioni scientifiche e politiche, senza limitarsi a considerare che cosa sia permesso o meno dalla legislazione» (LS 183).

L'ultima considerazione che può scaturire da una lettura del PNRR alla luce del magistero sociale, è quella sul tipo di modello di sviluppo economico che viene proposto. La *Laudato si'* esprime una precisa esortazione a un modello economico rispettoso delle persone e del pianeta: quello che si potrebbe definire un cammino di sostenibilità⁵. Si tratta, da questo punto di vista, di rilevare la necessità di compiere scelte molto più decise nella direzione di una economia locale, territoriale, a basso impatto materiale e territoriale. ■ ■ ■

*Nell'esaminare il quadro definito dal PNRR non possono non venire alla mente le parole della *Laudato si'* legate al rischio di una «globalizzazione del paradigma tecnocratico». Il punto, naturalmente, non è che non serva un grado di innovazione tecnologica; ma quanto esso deve essere posto con chiarezza a servizio delle persone e delle famiglie, soprattutto dei più poveri e vulnerabili, attraverso misure specifiche*

2. Il PNRR del Governo Draghi

LA STRUTTURA DEL PIANO: OBIETTIVI GENERALI E RIFORME

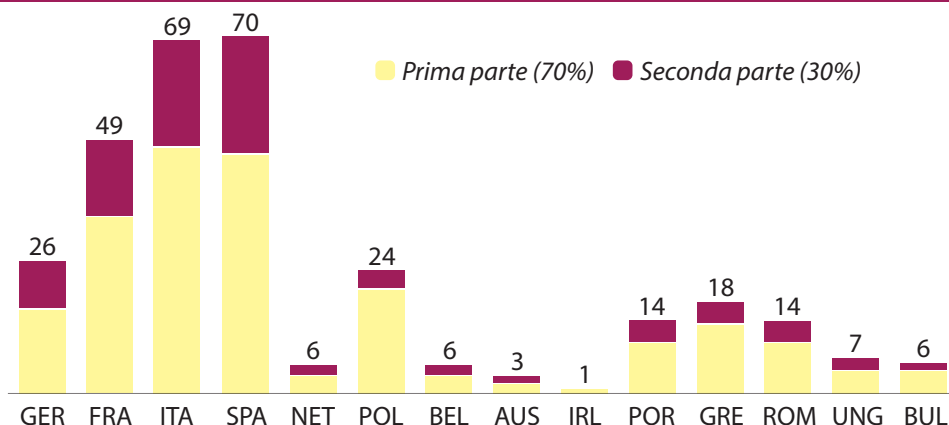
Come è noto il PNRR è il documento operativo che definisce le modalità di utilizzo delle risorse del Programma Next Generation EU (NGEU), che è la risposta politico-finanziaria dell'Unione europea per contrastare gli effetti della crisi pandemica.

Il programma NGEU comprende due strumenti di sostegno agli Stati membri. Il REACT-EU, che è stato concepito in un'ottica di breve termine (2021-2022) per aiutare gli Stati nella fase iniziale di rilancio delle loro economie. Il Fondo per la ripresa e la resilienza (RRF) ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestiti a tassi agevolati. A queste risorse ogni Paese deve aggiungere la creazione di un Fondo nazionale, definito complementare.

Le priorità (pilastri) condivise a livello europeo sui quali i PNRR si dovranno focalizzare sono:

- Transizione verde
- Trasformazione digitale
- Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva
- Coesione sociale e territoriale
- Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale
- Politiche per le nuove generazioni, infanzia e giovani

ALLOCAZIONE SOVVENZIONI DEL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E RESILIENZA – RRF (miliardi di euro)



Il Piano è articolato in riforme e progetti di investimento, organizzati in sei Missioni, con obiettivi quantitativi e traguardi intermedi (*milestones*). La struttura non presenta straordinarie novità rispetto allo schema del Governo Conte², ma solo una sua razionalizzazione e alcuni e limitati interventi sulle poste finanziarie.

Le riforme indicate dal Piano sono suddivise tra: orizzontali, abilitanti e settoriali.



Le riforme orizzontali, o di contesto, riguardano innanzitutto Pubblica amministrazione e giustizia, considerate strutturali, di cui abbiamo sottolineato la rilevanza nella precedente analisi¹.

Quelle abilitanti sono destinate a garantire l'effettiva attuazione e il massimo impatto agli investimenti, tra cui si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

Inoltre sono previste specifiche riforme settoriali, le misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali.

LE MISSIONI

Le sei Missioni sono:

1. Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura
2. Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
4. Istruzione e Ricerca
5. Politiche attive del lavoro e della formazione, all'inclusione sociale e alla coesione territoriale
6. Salute

Queste ultime sono articolate in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento RRF e illustrate con una formulazione e una aggregazione lievemente differenti.

Le Missioni raggruppano, quindi, le 16 Componenti illustrate nella tabella successiva. Tra le limitate differenze rispetto alla formulazione del precedente Piano si può segnalare in particolare l'incremento della quota destinata alle missioni Istruzione e ricerca e Digitalizzazione.



Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo

Sostiene la transizione digitale del Paese, nella modernizzazione della pubblica amministrazione, nelle infrastrutture di comunicazione e nel sistema produttivo. Ha l'obiettivo di garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga, migliorare la competitività delle filiere industriali, agevolare l'internazionalizzazione delle imprese. Investe inoltre sul rilancio di due settori che caratterizzano l'Italia: il turismo e la cultura.



Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica

È volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia per rendere il sistema sostenibile e garantire la sua competitività. Comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti; programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili; investimenti per lo sviluppo delle principali filiere industriali della transizione ecologica e la mobilità sostenibile. Prevede inoltre azioni per l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato; e iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, per salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio, e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche.



Missione 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile

Si pone l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al Mezzogiorno. Potenzia i servizi di trasporto merci secondo una logica intermodale in relazione al sistema degli aeroporti. Promuove l'ottimizzazione e la digitalizzazione del traffico aereo. Punta a garantire l'interoperabilità della piattaforma logistica nazionale (PNL) per la rete dei porti.



Missione 4: Istruzione e ricerca

Punta a colmare le carenze strutturali, quantitative e qualitative, dell'offerta di servizi di istruzione nel nostro Paese, in tutto in ciclo formativo. Prevede l'aumento dell'offerta di posti negli asili nido, favorisce l'accesso all'università, rafforza gli strumenti di orientamento e riforma il reclutamento e la formazione degli insegnanti. Include anche un significativo rafforzamento dei sistemi di ricerca di base e applicata e nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico, per innalzare il potenziale di crescita.



Missione 5: Coesione e inclusione

Investe nelle infrastrutture sociali, rafforza le politiche attive del lavoro e sostiene il sistema duale e l'imprenditoria femminile. Migliora il sistema di protezione per le situazioni di fragilità sociale ed economica, per le famiglie, per la genitorialità. Promuove inoltre il ruolo dello sport come fattore di inclusione. Un'attenzione specifica è riservata alla coesione territoriale, col rafforzamento delle Zone Economiche Speciali e la Strategia nazionale delle aree interne. Potenzia il Servizio Civile Universale e promuove il ruolo del terzo settore nelle politiche pubbliche.







Missione 6: Salute

È focalizzata su due obiettivi: il rafforzamento della prevenzione e dell'assistenza sul territorio, con l'integrazione tra servizi sanitari e sociali, e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Potenzia il Fascicolo Sanitario Elettronico e lo sviluppo della telemedicina. Sostiene le competenze tecniche, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario, oltre a promuovere la ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario.

LA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE PER MISSIONI (in miliardi)

MISSIONI	RISORSE RRF	RISORSE Reac-Eu	RISORSE - Fondo complementare
Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	40,32	0,8	8,74
Rivoluzione verde e transizione ecologica	59,47	1,31	9,16
Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25,4		6,06
Istruzione e ricerca	30,88	1,93	1
Inclusione sociale	19,81	7,25	2,77
Salute	15,63	1,71	2,89

TAVOLA 1.1: COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)

 M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
Totale Missione 1	40,32	0,80	8,74	49,86
 M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
Totale Missione 2	59,47	1,31	9,16	69,94
 M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
Totale Missione 3	25,40	0,00	6,06	31,46
 M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	30,88	1,93	1,00	33,81
 M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	19,81	7,25	2,77	29,83
 M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,23
TOTALE	191,50	13,00	30,62	235,12

LE ATTENZIONI TRASVERSALI

Le sei Missioni puntano ad affrontare tre nodi strutturali del nostro Paese, che costituiscono obiettivi trasversali dell'intero Piano: le disparità regionali tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord, le diseguglianze di genere e i divari generazionali.

Secondo l'intenzione del Governo il programma Next Generation EU non rappresenta solo l'occasione per realizzare una Piena transizione ecologica e digi-

tale, ma anche per recuperare i ritardi che penalizzano storicamente il Paese. Nella prospettiva di essere efficace, strutturale e in linea con gli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali, la ripresa dell'Italia deve dare pari opportunità a tutti i cittadini, soprattutto quelli che non esprimono oggi pienamente il loro potenziale.

La persistenza di diseguglianze di genere, così come l'assenza di pari opportunità a prescindere da provenienza, religione, disabilità, età o orientamento

sessuale, non è infatti solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica. Per questo motivo le 6 Missioni del PNRR condividono priorità trasversali, relative alle citate pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. Le Riforme e le Missioni sono valutate sulla base dell'impatto che avranno nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori. Questa attenzione trasversale, articolata in tutte le missioni del PNRR, corrisponde anche alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea sull'Italia del 2019 e del 2020.

Illustriamo brevemente queste attenzioni, seguendo lo schema proposto dal PNRR del Governo.

Le politiche per i giovani

Le azioni del Piano sono volte a recuperare il potenziale delle nuove generazioni e a costruire un ambiente istituzionale e di impresa in grado di favorire il loro sviluppo e il loro protagonismo all'interno della società.

Nella Missione 1, gli obiettivi trasversali sui giovani sono perseguiti attraverso gli interventi sulla digitalizzazione relativi, tra l'altro, a completare la connettività delle scuole. Gli investimenti e le riforme sulla transizione ecologica della Missione 2 contribuiscono alla creazione di occupazione giovanile in tutti i settori toccati dal Green Deal europeo, tra cui le energie rinnovabili, le reti di trasmissione e distribuzione, la filiera dell'idrogeno.

La Missione 4 interviene su tutto il ciclo dell'istruzione e della ricerca, in risposta alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea sull'Italia, che invitano a stimolare gli studi in campi attinenti ai settori ad alta intensità di conoscenza. In particolare, il Piano intende migliorare le competenze di base e la riduzione dei tassi di abbandono scolastico, e permettere allo stesso tempo di ridurre le distanze tra istruzione e lavoro, anche grazie alla riforma e allo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS). Gli investimenti previsti facilitano l'accesso all'istruzione universitaria, con nuove borse di studio, e le opportunità per i giovani ricercatori, con l'estensione dei dottorati di ricerca.

La Missione 5, in linea con le raccomandazioni specifiche della Commissione europea sull'Italia, vuole assicurare un'integrazione efficace tra le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali, anche attraverso forti investimenti nelle politiche di istruzione e formazione (apprendistato duale). Il potenziamento del Servizio Civile Universale intende incrementare il numero di giovani interessati. I giovani sono inoltre coinvolti dalle misure relative alle infrastrutture sociali e alle case popolari, nonché dal rafforzamento dei servizi nelle aree interne.

Le politiche per le donne

La Strategia e il PNRR tengono conto dell'attuale contesto demografico, in cui l'Italia è uno dei Paesi con la più bassa fecondità in Europa (1,29 figli per donna contro l'1,56 della media UE), e si inseriscono nel percorso di riforma e investimento sulle politiche per promuovere la natalità avviato col Family Act.

Nel tentativo di non mettere in condizione le donne di dover scegliere tra maternità e carriera, sono previste nel PNRR misure di potenziamento del welfare, anche per permettere una più equa distribuzione degli impegni, non solo economici, legati alla genitorialità.

La Missione 1 – tramite l'adozione di nuovi meccanismi di reclutamento nella PA e la revisione delle opportunità di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello – si pone l'obiettivo di garantire pari opportunità sia nell'ambito della partecipazione al mercato del lavoro, sia nelle progressioni di carriera, in linea con il secondo principio del pilastro europeo dei diritti sociali. Inoltre, le misure dedicate al lavoro agile nella pubblica amministrazione incentivano un

Le Riforme e le Missioni sono valutate sulla base dell'impatto che avranno nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori. Questa attenzione trasversale corrisponde anche alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea sull'Italia del 2019 e del 2020

più corretto bilanciamento tra vita professionale e vita privata.

La Missione 4, tramite il Piano asili nido, mira ad innalzare il tasso di presa in carico degli asili, che nel 2018 era pari ad appena il 14,1 per cento. Si prevedono, inoltre, il potenziamento dei servizi educativi dell'infanzia (3-6 anni) e l'estensione del tempo pieno a scuola, per fornire sostegno alle madri con figli piccoli e contribuire così all'occupazione femminile. Il Piano investe nelle competenze STEM tra le studentesse delle scuole superiori per migliorare le loro prospettive lavorative e permettere una convergenza dell'Italia rispetto alle medie europee.

Nella Missione 5 è presente uno specifico investimento per sostenere l'imprenditorialità femminile, che ridisegna e migliora il sistema di sostegni attuale in una strategia integrata. L'introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere intende accompagnare le imprese nella riduzione dei divari in tutte le aree più critiche per la crescita professionale delle donne, e rafforzare la trasparenza salariale. Inoltre, i progetti sull'housing sociale potranno

ridurre i contesti di marginalità estrema e a rischio di violenza che vedono maggiormente esposte le donne. Anche la valorizzazione delle infrastrutture sociali e la creazione di innovativi percorsi di autonomia per individui disabili previsti nella Missione 5 avranno effetti indiretti sull'occupazione tramite l'alleggerimento del carico di cura non retribuita gravante sulla componente femminile della popolazione.

Nella Missione 6, il rafforzamento dei servizi di prossimità e di supporto all'assistenza domiciliare contribuisce a ridurre l'onere delle attività di cura, fornite in famiglia prevalentemente dalle donne.

Ridurre il divario di cittadinanza

Un compito che il Governo vuole perseguire attraverso il PNRR è accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese, dal momento che, dopo un periodo di avvicinamento delle aree del Paese durato dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70, il processo di convergenza si è arrestato.

L'attuale crisi ha colpito ulteriormente il Mezzogiorno, toccando settori centrali per l'area come il turismo e i servizi e incidendo pesantemente sull'occupazione femminile e giovanile. Occorre dunque superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, in corrispondenza alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea. Al Sud vive un terzo degli italiani, ma vi si produce soltanto un quarto del prodotto nazionale lordo. Ad oggi, è il territorio arretrato più esteso e popoloso dell'area euro.

Dalla persistenza dei divari territoriali derivano scarse opportunità lavorative e la crescita dell'emigrazione, in particolare gio-

vanile e qualificata, verso le aree più ricche del Paese e verso l'estero. Questo genera un ulteriore impoverimento del capitale umano residente al Sud e riduce le possibilità di uno sviluppo autonomo dell'area.

Il PNRR può costituire un'occasione per il rilancio del Mezzogiorno e per la ripresa del processo di convergenza con le aree più sviluppate del Paese. Il Piano, in complementarità con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 e al programma REACT-EU, mette a disposizione del Sud una capacità di spesa e di investimento straordinaria per puntare, in coerenza con le linee guida di Next Generation EU, al riequilibrio



Da Limes aprile 2021

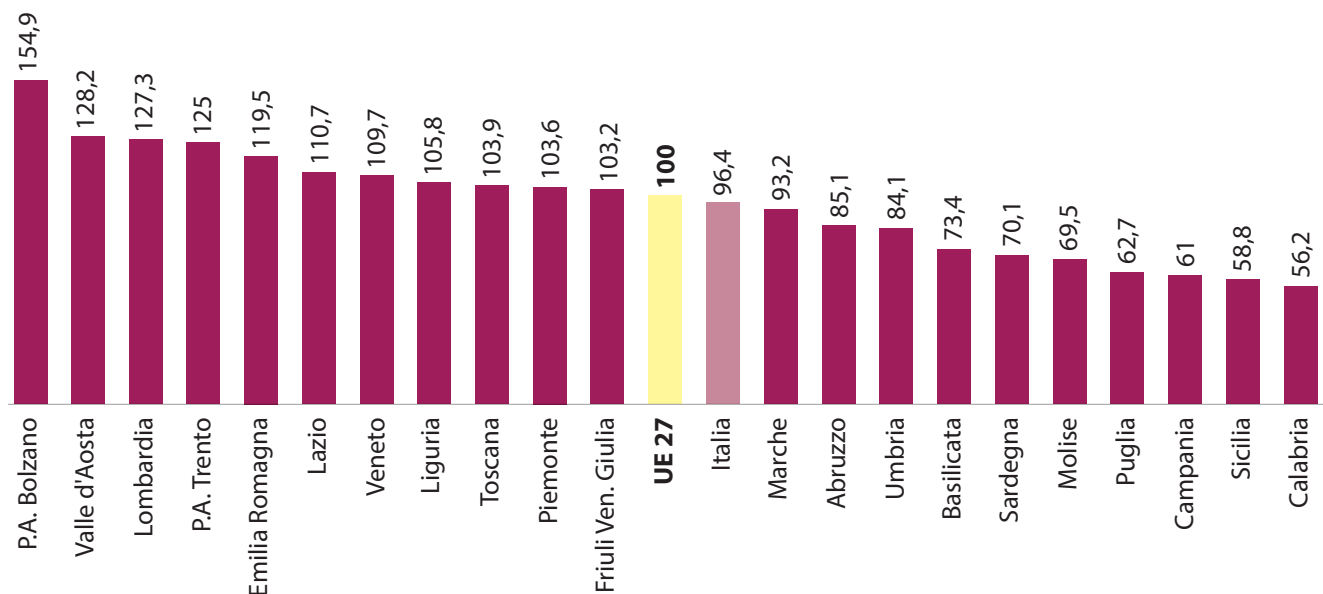
territoriale e al rilancio del suo sviluppo. Il Governo ha deciso di investire non meno del 40% delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34% previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale.

stare il caporalato e rispondere alle raccomandazioni della Commissione europea.

Gli interventi della Missione 1 permettono di incidere sulla produttività delle PMI del Mezzogiorno e di migliorare la connettività nelle zone rurali e nelle aree interne, in corrispondenza alle raccomandazioni

REDDITO PRO CAPITE DELLE REGIONI ITALIANE RISPETTO ALLA MEDIA EUROPEA

(P PS, numero indice, UE 27=100), ultimo dato disponibile



Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti su dati Eurostat 2020

Un'ulteriore azione di riforma riguarda la definizione del livello essenziale delle prestazioni per alcuni dei principali servizi alla persona, partendo dagli asili nido, in modo da aumentare l'offerta delle prestazioni di educazione e cura della prima infanzia, sia attraverso un Piano di infrastrutturazione sociale previsto dalla Missione 4, sia mediante le risorse ordinarie per l'erogazione del servizio stanziate nella legge di bilancio 2021 (art. 1 comma 792 ove è previsto uno stanziamento di 300 milioni a regime).

Gli investimenti destinati al Mezzogiorno non possono prescindere da misure di contrasto alla criminalità e dal coinvolgimento della cittadinanza attiva contro ogni penetrazione mafiosa. Ogni anno in Italia lo Stato confisca migliaia di beni alla mafia. Secondo i dati del Ministero dell'Interno, solo nel 2019 sono stati confiscati complessivamente 4.901 beni. Nel Piano è previsto un programma straordinario di interventi, pari a 300 milioni, per valorizzare una parte di questi beni, al fine di potenziare l'edilizia residenziale pubblica, rigenerare le aree urbane, migliorare i servizi socio-culturali e quelli di prossimità.

È previsto inoltre un Piano d'azione nazionale contro il lavoro sommerso, con nuove sanzioni, campagne di informazione e progetti specifici, anche per contra-

specifiche della Commissione europea sull'Italia e agli obiettivi dell'Unione sul digitale. Nella componente Turismo e Cultura, si segnala il rilievo attribuito ai territori del Sud.

Gli interventi sulla transizione ecologica della Missione 2 contribuiscono al superamento dei divari territoriali. In particolare, le raccomandazioni specifiche della Commissione europea sull'Italia invitano a investire al Sud sulle infrastrutture per la gestione dei rifiuti e le infrastrutture idriche.

La qualità delle infrastrutture è al centro della Missione 3, che risponde anche alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea del 2019. Gli investimenti rafforzano le infrastrutture del Mezzogiorno, in particolare l'alta velocità ferroviaria, contribuendo anche a migliorare l'occupazione in tutta la catena logistica.

Nella Missione 4, i progetti relativi ad asili e scuole per l'infanzia, lotta all'abbandono scolastico, edilizia scolastica e contrasto alla povertà educativa hanno un forte impatto al Sud, favorendo un percorso che - in complementarità con la spesa pubblica ordinaria - dovrà portare al rispetto costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire a tutti i cittadini dovunque risiedano. Inoltre, l'intervento sulla riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria

di secondo grado contribuisce a migliorare il livello delle competenze di base e a ridurre in modo strutturale l'abbandono scolastico, soprattutto nel Mezzogiorno.

Nella Missione 5 le misure che rafforzano i servizi essenziali e incidono sul divario di connettività e digitalizzazione nelle aree marginali sono dirette ad aumentare l'attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento, migliorare le opportunità di lavoro, i servizi socio-sanitari e costruire opportunità per le nuove generazioni. La riforma e l'infrastrutturazione delle Zone Economiche Speciali favorirà l'attrazione

di investimenti e la competitività globale delle realtà portuali meridionali. Si prevede il finanziamento di bandi per il contrasto alla povertà educativa al Mezzogiorno, per un valore di € 220 milioni. Inoltre, il contributo del PNRR alla Strategia Nazionale per le Aree Interne sarà complementare a un'azione più ampia e organica che, coinvolgendo le risorse del FSC, mobiliterà € 2,1 miliardi nei prossimi 5 anni.

Nella Missione 6, la riorganizzazione delle politiche della salute attraverso riforme e investimenti basati sui fabbisogni assistenziali contribuisce a superare i divari tra i diversi sistemi sanitari regionali. ■ ■ ■

Nella Missione 4, i progetti relativi ad asili e scuole per l'infanzia, lotta all'abbandono scolastico, edilizia scolastica e contrasto alla povertà educativa hanno un forte impatto al Sud, favorendo un percorso che dovrà portare al rispetto costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire a tutti i cittadini dovunque risiedano

3. Gli impegni sul sociale e lavoro: la Missione 5

COMPONENTI E RISORSE (miliardi di euro)

19,81

M5C1 | Politiche per il lavoro | 6,66

M5C2 | Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore | 11,17

M5C3 | Interventi speciali per la coesione territoriale | 1,98



Questa Missione ha, nelle intenzioni del Governo, un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale sono centrali le politiche di sostegno all'occupazione: formazione e riqualificazione dei lavoratori, attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati, garanzia di reddito durante le transizioni occupazionali¹.

Sono previsti investimenti in attività di *upskilling*, *reskilling* e *life-long learning*, che mirano a far ripartire la crescita della produttività o migliorare la competitività delle PMI e delle microimprese italiane. La formazione e il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, dovranno migliorare la mobilità dei lavoratori e forniranno loro le capacità di raccogliere le future sfide del mercato del lavoro. Si prevede, inoltre, l'introduzione di una riforma organica e integrata in materia di politiche attive e formazione, nonché misure specifiche per favorire l'occupazione giovanile, attraverso l'apprendistato duale (che unisce formazione e lavoro) e il Servizio Civile Universale. L'incremento del numero di giovani che possono accedere al servizio civile si accompagna a un innalzamento della qualità dei programmi e progetti in cui i giovani vengono impegnati. È inoltre introdotto un sostegno specifico all'imprenditorialità delle donne, con l'obiettivo di favorire la loro indipendenza economica, e un sistema di certificazione della parità di genere.

Nonostante gli importanti sforzi compiuti negli ultimi anni, le politiche sociali e di sostegno alle famiglie devono essere ancora notevolmente rafforzate. Queste politiche vanno inserite in una program-



mazione organica e di sistema che abbia lo scopo di superare 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.

A questo concorre in modo determinante la scelta nel Piano di destinare importanti risorse alle infrastrutture sociali funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno delle famiglie, dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non au-

Questa Missione ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne

tosufficienti. Si tratta di interventi pensati per favorire la socializzazione, sostenere percorsi di vita indipendente, anche con 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.

Attraverso il riconoscimento del valore sociale dell'attività di cura, si può raggiungere il duplice obiettivo di alleggerire i carichi di cura tradizionalmente gestiti nella sfera familiare dalle donne e di stimolare una loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro. Incrementare i servizi alla persona vuol dire anche rafforzare un settore in cui è più alta la presenza d'impiego femminile.

Questo tipo di progetti saranno affiancati da servizi a valere sui fondi PON. Ne va inoltre sottolineata l'integrazione possibile con le misure di sostegno monetario contenute nel Family Act, con particolare riferimento all'Assegno unico e universale per i figli.

Gli interventi di costruzione o ristrutturazione di immobili esistenti (pubblici o privati), destinati a persone con gravi disabilità o ad anziani non autosufficienti si affiancano ad altri interventi di rigenerazione con importanti ricadute sulla riqualificazione dei tessuti urbani più vulnerabili (periferie, aree interne del Paese).

Le politiche di inclusione, prioritariamente dedicate alle fasce della popolazione che vivono in condizioni di marginalità sociale, sono sostenute anche con interventi di potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, di housing temporaneo (come le strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica) e di housing sociale destinato a offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito.

La cultura e lo sport sono validi strumenti per restituire alle comunità una identità e negli interventi di rigenerazione urbana e sociale previsti concorrono attivamente alla promozione dell'inclusione e del

benessere oltre che a uno sviluppo economico sostenibile.

Nella definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale di questa missione sono protagonisti i comuni e in particolare le aree metropolitane, dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. Il coinvolgimento degli enti locali è fondamentale per assicurare anche il finanziamento a regime dei nuovi servizi forniti che dovrà, nel corso della programmazione del Bilancio dello Stato dei prossimi anni, essere opportunamente rafforzato.

L'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo settore. La pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore.

OBIETTIVI GENERALI



M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO

- Potenziare le politiche attive del mercato del lavoro (ALMPs) e la formazione professionale: Sostenere l'occupabilità di lavoratori in transizione e disoccupati, mediante l'ampliamento delle misure di politica attiva del lavoro, nell'ambito del nuovo "Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)", e promuovere la revisione della governance del sistema di formazione professionale in Italia, attraverso l'adozione del "Piano Nazionale Nuove Competenze".
- Rafforzare Centri per l'Impiego (*Public Employment Services* - PES): Promuovere interventi di *capacity building* a supporto dei Centri per l'Impiego, con l'obiettivo di fornire servizi innovativi di politica attiva, anche finalizzati alla riqualificazione professionale (*upskilling* e *reskilling*), mediante il coinvolgimento di stakeholder pubblici e privati, aumentando la prossimità ai cittadini e favorendo la costruzione di reti tra i diversi servizi territoriali.
- Favorire la creazione di imprese femminili e l'introduzione della certificazione della parità di genere. Realizzare la piena emancipazione economica e sociale della donna nel mercato del lavoro, prevedendo una sistematizzazione e ristrutturazione degli attuali strumenti di sostegno, con una visione più aderente ai fabbisogni delle donne, attraverso una strategia integrata di investimenti di carattere finanziario e di servizi di supporto per la promozione dell'"imprenditorialità femminile". L'introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere mira ad affiancare le imprese nella riduzione dei divari nella crescita professionale delle donne e alla trasparenza salariale.
- Promuovere l'acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni: favorire il *matching* tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro, mediante il rafforzamento del "Sistema Duale" e dell'istituto dell'apprendistato, e il potenziamento del "Servizio Civile Universale" per i giovani tra i 18 e i 28 anni

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

6,66
Mld

Ambiti di intervento/Misure	Totale
1. Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	6,01
Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e formazione	4,40
Riforma 1.2: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso	-
Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'Impiego	0,60
Investimento 1.2: Creazione di imprese femminili	0,40
Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere	0,01
Investimento 1.4: Sistema duale	0,60
2. Servizio civile universale	0,65
Investimento 2.1: Servizio civile universale	0,65

MISSIONE 5MC1

Riforma 1.2: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso

Le riforme e gli investimenti in materia di politiche del lavoro sono integrati dalla previsione di un Piano d'azione nazionale volto a rafforzare la lotta al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia. Il Piano comprenderà una serie di azioni, in parte già avviate, sviluppando l'approccio già utilizzato nel settore agricolo e che ha portato all'adozione del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)".

Tali azioni riguarderanno, in particolare:

- un processo di affinamento delle tecniche di raccolta e delle modalità di condivisione dei dati sul lavoro sommerso, volto a migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutte le Autorità competenti;
- l'introduzione di misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare in maniera che i benefici dall'operare nell'economia regolare superino i costi del continuare ad operare nel sommerso (per esempio: misure di deterrenza, come il rafforzamento delle ispezioni e delle sanzioni, e misure che promuovono il lavoro regolare, quali gli incentivi finanziari, anche attraverso una revisione di quelli esistenti);

- il lancio di una campagna informativa rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali per sensibilizzare i destinatari sul "disvalore" insito nel ricorso ad ogni forma di lavoro irregolare;
- una struttura di governance che assicuri una efficace implementazione delle azioni.

Tutto questo si inserisce nel rafforzamento già programmato dell'Ispettorato nazionale del lavoro, quale agenzia nazionale per la vigilanza sul lavoro (è prevista nei prossimi mesi l'assunzione di circa 2.000 nuovi ispettori su un organico corrente di circa 4.500) e si af-

Il Piano comprenderà una serie di azioni, in parte già avviate, sviluppando l'approccio già utilizzato nel settore agricolo e che ha portato all'adozione del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)"

fiancano a quelle previste nel Piano Triennale (2020-22) di contrasto al lavoro sommerso in agricoltura. In particolare, nell'ambito del PNRR si provvede a implementare una specifica linea di tale strategia volta al superamento degli insediamenti abusivi per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori, contenuta nella Componente 2 della presente Missione.

RIFORMA 2: PIANO NAZIONALE PER LA LOTTA AL LAVORO SOMMERSO

Caterina Boca e Oliviero Forti, Caritas Italiana

I cittadini stranieri hanno un ruolo significativo nel mercato del lavoro italiano, con un ritmo occupazionale sostenuto e in costante crescita. Al tempo stesso sono vittime di una serie di carenze di sistema presenti nel più generale panorama occupazionale italiano, sui quali è necessario intervenire.

È indispensabile rafforzare gli strumenti di contrasto all'illegalità diffusa, che comporta spesso il ricorso al lavoro nero o grigio fino allo sfruttamento lavorativo, in particolare nel settore agricolo, domestico, del commercio e dell'edilizia.

Occorre intervenire sulla condizione giuridica del lavoratore, potenziando, nella disciplina dell'immigrazione, il mantenimento e/o la conversione dei titoli di soggiorno in permessi che consentano l'espletamento dell'attività lavorativa, al fine di contrastare pratiche illegali e dannose, prevedendo inoltre meccanismi di regolarizzazione ad hoc per specifici ambiti o situazioni individuali e rendendo le procedure più veloci.

Nell'ambito del lavoro domestico e della collaborazione familiare, sarebbe opportuna una politica strutturata, in grado di incidere positivamente su assistenza pubblica e privata, consentendo di incentivare l'emersione del lavoro irregolare e garantendo tutela e dignità a due soggetti contrattuali deboli.

È altresì necessario intervenire sulla formazione specifica, soprattutto nei settori con maggiore richiesta occupazionale, prevedendo una particolare attenzione verso gli interventi a sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile. In ultimo occorre rafforzare il sistema degli ingressi per motivi di lavoro o per ricerca di lavoro, superando l'attuale sistema basato su un meccanismo non realistico e perciò quasi sempre eluso.

Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere

Obiettivo del progetto è la definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere che

accompagni e incentivi le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente "critiche" (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità).

INVESTIMENTO 1.3: SISTEMA DI CERTIFICAZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE

Monica Tola, Caritas Italiana

Risalire di cinque punti nella classifica del Gender Equality Index entro il 2026. Un obiettivo ambizioso per l'Italia, che pure nel 2020 è salita in 14ª posizione, ma che a seguito della crisi pandemica condivide con altri 155 Paesi l'orizzonte tracciato dal *Global Gender Gap Report 2021*: per colmare il divario di genere ci vorranno 135,6 anni.

Il recupero di questo gap è condizione imprescindibile perché l'Italia torni a crescere. Per questo la parità di genere è obiettivo dichiaratamente trasversale a tutte le Missioni del PNRR. Incardinato nella Missione 5, accanto alla promozione dell'imprenditoria femminile, l'investimento 1.3 prevede la definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere «che accompagni e incentivi le imprese» a ridurre il divario tra donne e uomini sul fronte della parità salariale, delle opportunità di carriera, della tutela della maternità.

Con una dotazione prevista di 10 milioni di euro, l'intervento prevede uno sviluppo progressivo in tre tappe:

1. l'istituzione di un Tavolo di lavoro presso il dipartimento Pari Opportunità, per la definizione del sistema di certificazione e del meccanismo premiante;
2. la creazione di un sistema informativo con funzione di piattaforma di raccolta di dati e informazioni sulla certificazione, e dell'albo degli enti accreditati;
3. dal secondo trimestre del 2022, l'apertura del sistema di certificazione a tutte le imprese, con il supporto di servizi di accompagnamento e assistenza, e agevolazioni previste per le imprese di medie, piccole e micro-dimensioni fino al 2026.

La logica di fondo riconosce nel miglioramento delle condizioni di parità di genere un elemento essenziale perché l'impresa generi più valore e ricchezza. Per questo ottenere la certificazione consentirà l'accesso a sgravi e agevolazioni.



Una opportunità importante anche per le imprese sociali, comprese quelle promosse e sostenute dalle Diocesi e dalle Caritas diocesane. Ma anche una prospettiva sfidante sul piano socio-pastorale. Mentre si conferma la prevalenza di volti femminili tra quelli delle persone accompagnate dalle Caritas dall'inizio della crisi pandemica, i Centri di Ascolto raccolgono l'aumento delle difficoltà legate al precariato lavorativo e all'occupazione femminile, e un crescente disagio psico-sociale delle donne.

La parità di genere nei processi, oltre che nei luoghi lavorativi, è questione di diritti, a partire da quello di partecipare.

INVESTIMENTO 2.1: SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE

Diego Cipriani, Caritas Italiana

Sono due i riferimenti al servizio civile inseriti nel PNRR.

Il primo lo si trova nella Missione 1, dedicata a *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, laddove si prevedono interventi volti a supportare le fasce della popolazione a maggior rischio di subire le conseguenze del digital divide. Tra questi, si prevede un "Servizio Civile Digitale", «attraverso il reclutamento di diverse migliaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base».

Oltre all'obiettivo di riduzione dell'esclusione digitale di parte della popolazione italiana, questo nuovo Servizio Civile ha «l'obiettivo di rafforzare le competenze digitali dei giovani, accrescendo il capitale umano in sinergia con un più ampio ricorso alle nuove tecnologie»

Il secondo riferimento lo si trova nella Missione 5 *Inclusione e coesione*, nell'ambito delle politiche per il lavoro, e per il quale vengono destinati complessivamente 650 milioni di euro.

Il Piano si pone l'obiettivo di «disporre di un numero più elevato di giovani che, attraverso il Servizio Civile, compiano un percorso di apprendimento non formale, attraverso il quale accrescano le proprie conoscenze e competenze e siano meglio orientati rispetto allo sviluppo della propria vita professionale; diffondere il valore e l'esperienza della cittadinanza attiva dei giovani come strumento di inclusione e coesione sociale; promuovere, attraverso i progetti in cui operano i volontari, interventi di valenza sociale più efficaci sui territori, anche intercettando la dimensione della transizione al verde e al digitale; realizzare i servizi a favore delle comunità per rendere il Paese più resiliente, ma anche per attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi».

OBIETTIVI GENERALI:



M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITA E TERZO SETTORE

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

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

11,17
Mld

Totale

Ambiti di intervento/Misure	Totale
1. Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale	1,45
Investimento 1.1: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti	0,50
Investimento 1.2: Percorsi di autonomia per persone con disabilità	0,50
Investimento 1.3: <i>Housing</i> temporaneo e stazioni di posta	0,45
Riforma 1.1: Legge quadro per le disabilità	-
Riforma 1.2: Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti	-
2. Rigenerazione urbana e <i>housing sociale</i>	9,02
Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3,30
Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati	2,45
Investimento 2.2.a: Piani Urbani Integrati – superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura	0,27
Investimento 2.2.b: Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI	0,20
Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare	2,80
3. Sport e inclusione sociale	0,70
Investimento 3.1 Sport e inclusione sociale	0,70

MISSIONE 5MC2

Riforma 1.1: Legge quadro per le disabilità

Realizzare una riforma della normativa sulle disabilità nell'ottica della de-istituzionalizzazione e della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità. In tal senso l'obiettivo si realizza attraverso:

- il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi sociali da parte degli Ambiti territoriali;
- la semplificazione dell'accesso ai servizi socio-sanitari, la revisione delle procedure per l'accertamento delle disabilità;
- la promozione dei progetti di vita indipendente, la promozione delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati ex art. 14 Legge n. 328/00 e legge 112/2016, anche attraverso l'implementazione territoriale dei Punti Unici di Accesso per le

persone con Disabilità (PUA) quali strumenti per la valutazione multidimensionale.

La riforma prevede la realizzazione di una riforma della normativa sulle disabilità nell'ottica della de-istituzionalizzazione e della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità. L'obiettivo è realizzare pienamente i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, ratificata dall'Italia fin dal 2009), secondo un approccio del tutto coerente con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con la recente Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 presentata a marzo 2021 dalla Commissione europea.

La riforma prevede il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi sociali da parte degli Ambiti territoriali, la semplificazione dell'accesso ai servizi socio-sanitari, la revisione delle procedure per l'accer-

tamento delle disabilità, la promozione dei progetti di vita indipendente e la promozione delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati.

Verrà finanziata a partire dalle risorse del nuovo Fondo disabilità e non autosufficienza creato con la legge di bilancio 2020 (800 milioni complessivamente per il triennio 2021-2023).

Riforma 1.2: Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti

La riforma, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e in coerenza con le Raccomandazioni della Commissione relative al semestre 2019 in merito al riequilibrio tra funzioni di welfare, è volta a introdurre con provvedimento legislativo, a seguito di apposita delega parlamentare, un Sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti. Il provvedimento sarà adottato entro la scadenza naturale della legislatura (primavera 2023) ed è finalizzato alla formale individuazione di livelli essenziali delle prestazioni per gli anziani non autosufficienti nella cornice finanziaria indicata.

I principi fondamentali della riforma sono quelli della semplificazione dell'accesso mediante punti unici di accesso socio-sanitario, dell'individuazione di modalità di riconoscimento della non autosufficienza basate sul bisogno assistenziale, di un assessment multidimensionale, della definizione di un progetto individualizzato che individui e finanzia i sostegni necessari in maniera integrata, favorendo la permanenza a domicilio, nell'ottica della deistituzionalizzazione.

Agli stessi fini, saranno potenziate le infrastrutture tecnologiche del sistema informativo della non autosufficienza.

La legge quadro viene anticipata da interventi specifici previsti dal PNRR, inseriti sia nella Missione sanitaria, con riferimento alle progettualità che rafforzano i servizi sanitari di prossimità e l'assistenza domiciliare, che nella missione sociale, con specifico riferimento al progetto di investimento 1.1. e, in particolare, le azioni finalizzate alla deistituzionalizzazione, alla riconversione delle RSA e al potenziamento dei servizi domiciliari per le dimissioni protette.

RIFORMA 1.2: SISTEMA DEGLI INTERVENTI IN FAVORE DEGLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI

Cristiano Gori, Università di Trento

La proposta del Network Non Autosufficienza – *Costruire il futuro dell'assistenza agli anziani non autosufficienti. Una Proposta per il Piano nazionale di ripresa e resilienza* – è stata inizialmente promossa e sostenuta da nove organizzazioni (tra cui Caritas Italiana), alle quali – in una fase successiva – si è unita un'ulteriore ampia e significativa platea di soggetti della società.

L'ultimo appello per la sua introduzione è stato firmato dalla maggior parte delle associazioni di anziani, di familiari, di operatori e di erogatori presenti nel Paese. Mai, in precedenza, questo ambito del welfare aveva visto manifestarsi una domanda sociale così estesa e articolata. Il ruolo delle associazioni è stato decisivo, ma siamo solo all'inizio. Infatti, se il risultato di avviare l'agognato iter riformatore è stato raggiunto, ora c'è tutta una strada impegnativa da percorrere.

Nel farlo, due paiono i fronti per l'impegno dei soggetti e delle reti sociali. Da una parte, l'introduzione di una riforma di "qualità" e non al ribasso, rischio sempre presente. La sfida è duplice. Sul piano politico si dovranno tenere alte l'attenzione e la pressione affinché la riforma sia effettivamente realizzata (e ben finanziata). Su quello contenutistico, occorrerà spingere per giungere a una normativa veramente in grado di rispondere alle sfide della non autosufficienza. Fare una riforma, evidentemente, in sé non basta; il punto è farne una "di qualità".

Dall'altra, il rafforzamento degli interventi iniziali. Dall'auspicata introduzione della riforma ci separano, ragionevolmente, quasi due anni. Non bisogna perderli, bensì impiegarli per mettere in atto un primo pacchetto di misure che inizino a innovare il sistema, preparando il terreno alla riforma. Ciò richiederà di rafforzare gli stanziamenti previsti dal PNRR, di ampliare gli interventi rispetto a quelli lì indicati e di assicurare la massima coerenza tra le azioni iniziali e il disegno complessivo di cambiamento. Bisognerà, infatti, evitare il classico rischio di dar vita a percorsi paralleli ma non comunicanti: l'elaborazione della riforma, da una parte, e la conferma dello status quo nella realizzazione delle politiche, dall'altra.

Il PNRR, in sintesi, offre un'opportunità. Crea, infatti, uno spazio inedito per un ridisegno e per un miglioramento strutturale del settore. Per quanto ben ideato possa essere, tuttavia, si tratta esclusivamente di uno spazio. Ora bisogna riempirlo di contenuti e di forza riformatrice: questa è la sfida per il tempo davanti a noi.

M5C2.2 Rigenerazione urbana e housing sociale

Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale

L'investimento è finalizzato a fornire ai Comuni (con popolazione superiore ai 15 mila abitanti) contributi per investimenti nella rigenerazione urbana, al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale. Questo obiettivo può essere raggiunto attraverso la stabilità delle regole di finanza pubblica e i contributi diretti agli investimenti.

L'investimento può riguardare diverse tipologie di azione, quali: manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile.

Investimento 1.3: Housing temporaneo e stazioni di posta

L'obiettivo dell'investimento è quello di aiutare le persone senza dimora ad accedere a una sistemazione temporanea, in appartamenti per piccoli gruppi o famiglie, altresì offrendo servizi integrati volti a promuovere l'autonomia e l'integrazione sociale. L'investimento si articola in due categorie di interventi:

- Housing temporaneo, in cui i Comuni, singoli o in associazione, metteranno a disposizione appartamenti per singoli, piccoli gruppi o famiglie fino a 24 mesi e attiveranno progetti personalizzati per singola persona/famiglia al fine di attuare programmi di sviluppo della crescita personale e aiutarli a raggiungere un maggiore grado di autonomia;
- Stazioni di posta, ovvero centri che offriranno, oltre a un'accoglienza notturna limitata, ulteriori servizi quali servizi sanitari, ristorazione, orientamento al lavoro, distribuzione di beni alimentari, ecc.

Nelle attività saranno coinvolte le associazioni di volontariato, specializzate nei servizi sociali, attraverso una stretta collaborazione con le pubbliche amministrazioni.

Inoltre, il progetto prevede azioni incentrate sull'inserimento lavorativo, con il supporto anche dei Centri per l'Impiego, con lo scopo di raggiungere una più ampia inclusione sociale.

INVESTIMENTO 1.3: HOUSING TEMPORANEO E STAZIONI DI POSTA

Alessandro Pezzoni, Caritas Ambrosiana

Vorremmo aprire questa breve nota sull'investimento 1.3 del PNRR italiano, esprimendo soddisfazione sia rispetto al fatto che si sia dedicato un canale di investimento specifico per le persone senza dimora, sia perché si è deciso di farlo partendo da un aspetto cardine nel contrasto alla *homelessness*: il tema dell'abitare.

Entrando più nel merito di questo primo aspetto c'è però una questione fondamentale che ci preme sottolineare. Si parte dall'housing ma in una declinazione che prevede solo la temporaneità. È questo un primo punto su cui auspichiamo un allargamento di vedute. Se è vero che nell'ambito delle soluzioni alloggiative per persone senza dimora si possono prevedere accoglienze temporanee (pensiamo alle strutture dei "Piani Freddo") ma anche soluzioni abitative di transito, l'esperienza ormai ci insegna che per molte situazioni, caratterizzate da multiproblematicità e cronicità, in tema di abitare, non si possa prescindere da tempi lunghi se non addirittura da soluzioni che, almeno in partenza, non pongano limiti temporali.

La ormai consolidata esperienza maturata nei numerosi progetti di *housing first* e *housing led* a livello nazionale, ci dice chiaramente quanto sia fondamentale proporre accoglienze, dimore che non siano solo a tempo. L'abitare, che non è solo avere un riparo temporaneo, è un punto di partenza e ripartenza imprescindibile per ricomporre i pezzi di biografie spesso "spezzettate" tra un'accoglienza e l'altra, tra prime e seconde accoglienze, tra strada e dormitori, che richiede anche stabilità.

Rispetto a questo punto chiediamo quindi che, accanto all'offerta di housing temporaneo, si possano includere progetti che non siano in partenza limitati nel tempo e ispirati in particolare ai principi dell'*housing first*.

In merito alla seconda linea di investimento, le "stazioni di posta", riteniamo siano una proposta interessante che richiede però molta attenzione nella declinazione. Un primo aspetto che ci preme sottolineare è quello di



evitare che diventino luoghi di bassa soglia dove si cerca di dare risposte su più fronti (dal ricovero notturno temporaneo al cibo, dall'offerta di servizi sanitari a quelli lavorativi) con un mix tra risposte a bisogni anche complessi (salute, lavoro, ecc.) e informazione/orientamento.

Si potrebbe provare a declinarle secondo il modello delle "case della comunità", evoluzione delle "case della salute", luoghi di prossimità rivolti anche, ma non solo, alle persone senza dimora, dove in un'ottica di integrazione socio-sanitaria si orienti e si diano risposte al diritto alla salute (si veda definizione OMS), che non è solo diritto alla sanità.

M5C2.2 Rigenerazione urbana e housing sociale

Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale

L'investimento è finalizzato a fornire ai Comuni (con popolazione superiore ai 15 mila abitanti) contributi per investimenti nella rigenerazione urbana, al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale. Questo obiettivo può essere raggiunto attraverso la stabilità delle regole di finanza pubblica e i contributi diretti agli investimenti.

L'investimento può riguardare diverse tipologie di azione, quali: manutenzione per il riutilizzo e la ri-funionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile.

Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati

L'intervento Piani urbani integrati è dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune "principale" e i Comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità.

Gli interventi potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell'art.

55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'art.1, comma2, lettera b) [...] e la partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30%. Obiettivo primario è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale. I progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali.

L'investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani

L'investimento è finalizzato a fornire ai Comuni (con popolazione superiore ai 15 mila abitanti) contributi per investimenti nella rigenerazione urbana, al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale

vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore.

Investimento 2.2.a: Piani Urbani Integrati – Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura

All'interno del progetto Piani Urbani Integrati è prevista per 200 milioni di euro una specifica linea d'intervento riservata al recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo. La nascita e lo sviluppo di insediamenti irregolari sono terreno fertile per l'infiltrazione di gruppi criminali, un fenomeno che contribuisce a rendere ancora più precarie le condizioni di vita dei lavoratori di questi settori. L'intervento, infine, è in esecuzione del

piano strategico contro il caporalato in agricoltura e la lotta al lavoro sommerso varato nel 2020 ed è parte di una più generale strategia di contrasto al lavoro sommerso (in osservanza delle raccomandazioni della Commissione europea) che comprende anche l'aumento del numero degli ispettori del lavoro e la recente sanatoria per i lavoratori agricoli e domestici irregolari.

Investimento 2.2.b: Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI

L'intervento Piani Integrati Urbani prevede una specifica dotazione finanziaria in favore di un Fondo tematico dedicato al settore della rigenerazione urbana, da costituire nell'ambito del Fondo di fondi gestito dalla BEI. Il Fondo tematico sarà dedicato a supportare progetti di rigenerazione urbana come mezzo per promuovere l'inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità, aggravate dall'emergenza della pandemia di Covid-19. Il Fondo Tematico mira, in particolare,

- ad attrarre finanziamenti privati nei progetti di risanamento urbano;
- a promuovere lo sviluppo e l'attuazione di investimenti urbani a lungo termine;
- a sviluppare canali di prestito nuovi e alternativi, nonché modelli innovativi per i progetti di risanamento urbano, combinando le risorse del PNRR con risorse private e

- accelerare gli investimenti nel risanamento urbano, contribuendo anche agli obiettivi della transizione verde promuovendo una rigenerazione urbana sostenibile.

Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare

L'obiettivo dell'investimento è la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per ridurre le difficoltà abitative, con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente e alla riqualificazione delle aree degradate, puntando principalmente sull'innovazione verde e sulla sostenibilità.

L'investimento si articola in due linee di interventi, da realizzare senza consumo di nuovo suolo: 1. riqualificazione e aumento dell'housing sociale, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l'inclusione e il benessere urbano; 2. interventi sull'edilizia residenziale pubblica ad alto impatto strategico sul territorio nazionale.

La selezione delle proposte di finanziamento avverrà attraverso indicatori volti a valutare l'impatto ambientale, sociale, culturale, urbano-territoriale, economico-finanziario e tecnologico-processuale dei progetti.

RIFORMA 2.1: RIFORMA PER IL SUPERAMENTO DEGLI INSEDIAMENTI ABUSIVI PER IL CONTRASTO AL CAPORALATO E ALLO SFRUTTAMENTO DEI LAVORATORI

Oliviero Forti, Caritas Italiana

Il fenomeno dello sfruttamento lavorativo è ormai diffuso in gran parte del territorio nazionale. In alcune aree del Paese in cui prevale la produzione agricola, l'assenza di politiche abitative adeguate ha favorito lo sviluppo di insediamenti spontanei e abusivi. Sempre più spesso sono lontani dai centri abitati, sono privi di servizi e di mezzi di trasporto, contribuendo all'isolamento di quanti sono costretti a vivere in queste condizioni e favorendo il rafforzamento del ruolo e delle attività illecite dei cosiddetti caporali.

Per consentire il superamento degli insediamenti, in un'ottica di governance integrata, è necessario istituire dei tavoli territoriali di coordinamento presso le Prefetture in cui siano presenti le istituzioni (Prefettura, Questura, Regione, Comuni), gli enti di tutela, le parti sociali e datoriali. L'organizzazione delle risorse e delle forze territoriali deve fare capo alle Prefetture, ma la sottoscrizione di specifici Protocolli d'intesa territoriali favorirebbero un riconoscimento della responsabilità di ciascuno degli attori coinvolti.

Nell'ambito dei tavoli si potrà individuare per ciascun territorio interessato un sistema integrato di accoglienza, con soluzioni alloggiative diversificate a seconda delle esigenze territoriali e delle prevalenti caratteristiche dei beneficiari.

Si potrebbe favorire l'apertura di strutture stagionali che rispondano all'esigenza del lavoro agricolo, favorendo anche una compartecipazione economica da parte del beneficiario, allestendo servizi di orientamento lavorativo o di rafforzamento delle competenze linguistiche e lavorative e prevedendo la sospensione dell'attività ricettiva al termine della stagione o un diverso utilizzo nei periodi in cui non è prevista la raccolta.

UNA LETTURA DEGLI INTERVENTI IN AMBITO DI RIGENERAZIONE URBANA, PIANI URBANI E QUALITÀ DELL'ABITARE

Gianluigi Chiaro², esperto di politiche abitative; Costanza Pera³ e Noemi Gallo⁴, architetture

La qualità delle proposte per il settore dell'edilizia sociale e degli interventi per lo sviluppo urbano sostenibile del Piano nazionale di ripresa e resilienza risente della inadeguatezza degli strumenti messi in atto nell'ultimo decennio e della mancanza di una chiara direzione politica nei medesimi campi. Per restare agli ultimi anni si sono susseguiti il Piano Città, di cui è ben noto il fallimento, il Piano Periferie, di cui si è persa la tavola di bordo dell'attuazione, il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (detto PINQUA). Tutti gli strumenti per il finanziamento degli interventi sulle città sono stati caratterizzati da una contraddizione di fondo tra le ambizioni dichiarate e i tempi di elaborazione delle proposte, sempre troppo ravvicinati, da presentare al governo centrale e questa contraddizione si è rivelata uno dei fattori critici di insuccesso.

Gli attuali contenuti del PNRR non sono in proposito rassicuranti. Da un lato insistono su strumenti di dubbia efficacia, come i PINQUA o non meglio precisati piani urbani strategici, e dall'altro pongono in parallelo ulteriori strumenti, come il superbonus al 110% anche per l'edilizia residenziale pubblica, il DPCM 21/01/2021 per i fondi agli enti locali per gli interventi di rigenerazione urbana, i fondi per l'edilizia scolastica e per gli asili nido, quelli per gli interventi sul verde urbano, che si sviluppano con proprie ulteriori e del tutto distinte procedure. Ciò renderà oltremodo faticoso e difficoltoso per le amministrazioni comunali raccapezzarsi tra linee e oggetti di finanziamento, tempi di erogazione e soprattutto per il coordinamento funzionale, di piano e in fase di realizzazione degli interventi.

Con queste criticità i tempi brevi imposti dal PNRR rischiano di essere esauriti nella rincorsa dei vari strumenti, e nella elaborazione di documentazione che ha per ciascun filone finanziario un'amministrazione di riferimento differente e avrà regole differenti. Dall'altro lato i comuni non sembrano essere preparati a organizzare i propri fabbisogni e le potenzialità di progettualità in una visione d'insieme e a lungo termine. Per una crescita duratura, che coinvolga partner privati – anche del Terzo settore – credibili, è inoltre necessario definire dossier di fattibilità economicamente sostenibili e capaci di analizzare le ricadute sociali effettive.

Nonostante tali elementi molto problematici, non è possibile fermarsi alla critica ed è necessario sottolineare l'eccezionalità dell'opportunità offerta al sistema Paese. In particolare, queste sono considerazioni generali a un primo sguardo, che potrebbero venire in parte smentite dai fatti e che ci si riservano approfondimenti quando verranno attivati i vari processi.

Di seguito si riportano alcuni commenti e appunti più specifici riguardanti il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) soprattutto per quanto riguarda i punti: *Investimento 2.: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale*; *Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati*; *Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare*.

- All'interno del PNRR si fa riferimento al tema della povertà e dei costi dell'abitare senza, tuttavia, porsi obiettivi ed elaborare proposte in tal senso se non attraverso l'*Housing First*.
- Sul tema dell'*Housing First* per i senza dimora è stato inserito un programma rilevante anche se la realizzazione dipenderà molto dalla qualità dei soggetti attuatori (in prevalenza del Terzo settore) e da una rinnovata capacità da parte dei comuni di sviluppare questo filone, oggi quasi assente.
- La proposta degli alloggi per gli studenti universitari è l'unica definita nei dettagli oltre che ben finanziata (960 milioni di euro) e lascia trasparire tendenze speculative più che sociali e di integrazione urbana, in quanto non vengono delineate né invocate a priori regole chiare per la definizione dei tetti per i canoni di affitto né termini del rendimento del capitale investito e di durata delle locazioni compatibili con il carattere sociale del finanziamento. Occorre chiarire quanto tale proposta agevoli in concreto l'accesso al diritto allo studio degli studenti più poveri (senza gravare su rimborsi a valere sulle casse universitarie) per evitare che ne risulti una manovra solamente speculativa.
- Molto importante il fondo per le case per i migranti impegnati in agricoltura che potrebbe aiutare a ridurre lo sfruttamento delle mafie e migliorare le condizioni abitative di molti stranieri, anche se occorrono ulteriori dettagli sulle localizzazioni e sulla natura dei soggetti attuatori. La Commissione UE ha chiesto



chiarimenti sulla definizione di alloggio sociale in Italia e nel PNRR che ad oggi manca e rischia di essere un ulteriore elemento di confusione.

- In particolare, la Commissione UE ha chiesto chiarimenti sulla confusione generata dal DM del 2008 e sulla normativa a questo afferente che comprende sotto uno stesso termine fattispecie tra loro inconciliabili. I tempi sono maturi per una riforma del settore, che disciplini adeguatamente i criteri, gli ambiti e le contropartite del sostegno pubblico all'edilizia privata e che indirizzi efficacemente il caotico settore dell'edilizia residenziale pubblica secondo principi concernenti i livelli essenziali delle prestazioni sociali (art. 117 Cost.).
- Nel testo non si rinvengono cenni alla necessità di una riformulazione della legge sugli affitti (L. 431/98), che risale a più di venti anni fa e che risulta obsoleta in vari aspetti, tra i quali l'assenza di una disciplina che freni l'eccesso di proliferazione di case vacanze e affitti brevi con gravi ripercussioni sulla qualità dei tessuti urbani e dell'organizzazione dei servizi pubblici e con la sottrazione dal mercato dell'affitto residenziale di una enorme porzione di alloggi. Proprio l'attuale condizione di transizione post-Covid potrebbe favorire l'adozione di una riforma che riequilibri, sul modello di quanto è avvenuto in tutti i principali Paesi europei, l'ipersfruttamento a fini turistici del patrimonio immobiliare.
- Vengono previsti circa 2,3 miliardi per finanziare tutti i progetti presentati al PINQUA per esaurire la graduatoria. Resta una confusione generale su questi progetti con obiettivi ridondanti e generici, senza priorità reali, privi di tempi di realizzazione congrui con il PNRR e di indirizzi chiari: all'interno di questi piani vi può essere qualsiasi tipo di progetto. L'effettivo impatto in termini di abitazioni e di target familiare, inoltre, non è indicato e il contributo all'ERP è stimato in termini del tutto approssimativi. Il modello è frutto di esperienze già replicate nei decenni passati con risultati sostanzialmente poco significanti.
- C'è un'ulteriore ambiguità tra programmi urbani ad alto impatto che la Commissione ha segnalato in quanto non si capisce la differenza con il PINQUA. Tali programmi hanno a disposizione circa 1,4 miliardi di euro di economie.
- I 13,95 miliardi dedicati al superbonus 110% sono una cifra eccessiva. Essa comprende anche l'ERP mentre per gli enti pubblici sarebbe ragionevole prevedere un contributo diretto all'ERP in modo chiaro e trasparente. Il superbonus 110% sull'ERP rischia di essere difficilmente monitorabile e quindi gli effetti sulla povertà energetica e sull'effettivo aumento di alloggi a disposizione rischiano di restare del tutto indeterminati. L'impatto stimato (700-800 immobili ERP per circa 23 mila famiglie) è insignificante rispetto all'aumento di famiglie in povertà che si osserverà nei prossimi mesi e anni.
- Il riferimento all'uso del fondo dei fondi BEI non è chiaro e nonostante possa essere coerente utilizzare un mix di finanziamenti a fondo perduto e a debito, non è chiaro come verranno attivati tali fondi, per quali programmi urbani, determinati con quali procedure, quali regole e da quali soggetti.
- Non si fa riferimento alla possibilità di acquistare alloggi da privati o da aste o da incagli bancari per immetterli nel segmento ERP o ERS con un conseguente risparmio di suolo e contrazione dei tempi di risposta al disagio abitativo.
- Manca completamente un riferimento a un Osservatorio sulla condizione abitativa che raccolga dati utili alla rendicontazione dei programmi, all'effettivo impatto sociale e alle successive politiche abitative e di inclusione sul territorio. L'Osservatorio sarebbe l'occasione di mettere insieme anche gli altri attori del Terzo settore o dell'associazionismo che preziosamente supportano lo Stato sul territorio nelle politiche di welfare.
- Non si fa riferimento a risorse economiche o investimenti a supporto della nascita di gestori sociali in grado di fornire supporto alla fase successiva o a fondi per la conversione di affitti a mercato libero verso affitti a canone concordato.
- Infine manca la previsione di una vera e propria formazione per gli operatori pubblici e del Terzo settore che sono solitamente allenati ad una logica di attesa di contributi a fondo perduto che non trova più riscontro negli strumenti recenti in cui il debito sociale e gli investimenti ESG risultano una leva fondamentale nel medio-lungo periodo (come avverrà con il Next Generation EU).

M5C2.3 Sport e inclusione sociale

Investimento 3.1: Sport e inclusione sociale

L'investimento è finalizzato a favorire il recupero delle aree urbane puntando sugli impianti sportivi e la realizzazione di parchi urbani attrezzati, al fine di favorire l'inclusione e l'integrazione sociale, soprattutto nelle zone più degradate e con particolare attenzio-

ne alle persone svantaggiate. L'implementazione del progetto si articola in tre fasi: 1. analisi preliminari e azioni necessarie per preparare al meglio gli appalti pubblici, come l'identificazione e l'analisi di base; 2. fase di avvio e realizzazione dei progetti selezionati; 3. monitoraggio e verifica del livello di implementazione dei progetti, al fine di individuare quelli più efficaci da promuovere e replicare.

INVESTIMENTO 3.1: SPORT E INCLUSIONE SOCIALE

Don Gionatan De Marco, Ufficio nazionale per la pastorale del tempo libero, turismo e sport

In questi giorni duri e di riflessione sul presente e sul futuro, sta circolando un Manifesto sottoscritto da oltre cento straordinari campioni. È la proposta di costruzione di un nuovo modello, per il futuro dello sport di base. Tredici azioni, di cui si possono fare interpreti tutti:

1. Un intervento di sostegno economico alle famiglie, un assegno da spendere per l'attività sportiva dei propri figli in modo da immettere immediata liquidità nel ciclo economico delle società sportive.
2. Un intervento a fondo perduto per le associazioni sportive, per superare questo momento e per riprogrammare il loro futuro.
3. Un intervento a supporto degli operatori dello sport dilettantistico per riconoscere tanto il loro diritto di lavoratori quanto la fondamentale centralità del loro ruolo di educatori e, insieme, un intervento di rafforzamento della dimensione del volontariato sportivo per contrastare la frustrazione di chi sta combattendo dal basso per la sopravvivenza delle proprie associazioni.
4. Un intervento per favorire l'uso delle palestre scolastiche e la frequentazione dei corsi pomeridiani, liberando i dirigenti scolastici dalla responsabilità diretta di assegnazione delle palestre delle loro scuole, riaffidandola agli enti locali.
5. Un intervento di ristoro per i gestori di quei 100 mila luoghi dello sport del nostro Paese che sono gli impianti sportivi pubblici in gestione o privati.
6. Un intervento di mappatura di aree dismesse, sottoutilizzate o potenzialmente utilizzabili, con una possibile destinazione d'uso, anche temporanea, per effettuare attività fisica. Progettare una rigenerazione urbana attraverso lo sport, nel rispetto delle norme, di luoghi ampi, riscaldabili, aerati e luminosi.
7. Un intervento sul territorio per coinvolgere la capillare rete di associazioni, attraverso bandi di concessione temporanea a titolo gratuito di aree (per esempio parchi cittadini) all'interno delle quali poter proporre attività sportiva e creare presidi di salute.
8. Un intervento a protezione delle persone anziane e più fragili per supportare iniziative di riconversione delle società sportive rispetto ad attività legate al prendersi cura di sé. I luoghi dello sport sono spesso sottoutilizzati al mattino, proprio quando queste persone avrebbero più disponibilità.
9. Un intervento di creazione di un ecosistema che permetta ai privati di tornare a investire sul mondo dello sport di base (credito d'imposta e defiscalizzazione), in modo da poter offrire un servizio senza limiti di età, genere, etnia e a costi ragionevoli, considerandolo un diritto dei cittadini.
10. Un intervento a sostegno della prescrizione medica dell'attività fisica, sviluppando la pratica sportiva in aree di disagio, anche socio-economico. Lotta all'obesità, alle patologie cardiovascolari e respiratorie, ma anche comportamentali e nutrizionali, attraverso riabilitazione motoria, psico-sociale e alimentare per ritrovare dignità e migliorare il rapporto con il proprio corpo.
11. Un intervento a favore della natura e dei temi legati alla sostenibilità ambientale in relazione alla pratica sportiva e al potenziamento degli investimenti sulle strutture per lo sport di base. La pratica sportiva può modificare il paesaggio cittadino.



12. Un intervento a favore dell'educazione fisica nelle scuole, attraverso l'impiego del patrimonio culturale e umano proveniente anche dalle scienze motorie.
13. Un intervento di sostegno di nuove condizioni per rimettere al centro l'insegnamento della storia, della cultura e dei grandi protagonisti dello sport. Nella scuola, come nelle società sportive, oggi i corpi devono restare fermi e distanti, ma le menti possono nutrirsi della possibilità che lo sport regala di ispirare.

OBIETTIVI GENERALI:



M 5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE

- Rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali
- Valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie
- Potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori
- Riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES funzionali ad accrescere la competitività delle aziende presenti e l'attrattività degli investimenti

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

1,98
Mld

Ambiti di intervento/Misure	Totale
Riforma 1: Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES)	-
Investimento 1: Strategia nazionale per le aree interne	0,83
Investimento 2: Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	0,30
Investimento 3: Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	0,22
Investimento 4: Interventi per Zone Economiche Speciali (ZES)	0,63

INVESTIMENTO 1.1: STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE*Don Alberto Conti, Caritas diocesana di Trivento*

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza dedica alcuni paragrafi specifici alle aree interne, e questo è certamente un fatto positivo. Quello che dobbiamo chiederci, però, è se il documento nel suo insieme risponda alle esigenze di questi territori, dei suoi paesi e delle sue comunità, e su questo la risposta non è altrettanto confortante.

Ciò che risulta evidente, infatti, è che la filosofia che ispira le “missioni” del PNRR si può riassumere nella convinzione che per rimettere in moto le aree interne è sufficiente che venga rimesso in funzione il resto del Paese, la sua economia con le sue strutture e infrastrutture sociali, civili, culturali in modo che la ricchezza prodotta dai nuovi investimenti possa “sgocciolare” dal centro alla periferia (una visione che nel passato caratterizzò le strategie di lotta alla povertà) arrivando alla fine a produrre, sia pure in misure diverse, benefici per tutti.

Credo si spieghi alla luce di questo fraintendimento l'estrema genericità delle misure previste per questa parte del nostro Paese e l'assenza di quanto prodotto da una elaborazione che in questi anni c'è stata e ha visto tanti protagonisti (e tra i tanti anche la Caritas di Trivento e la Scuola di formazione politica Paolo Borsellino) che hanno indicato una tavolozza molto variegata di interventi, ridotti invece nel PNRR a pochi strumenti, la cui efficacia è tutta da sperimentare.

Faccio riferimento, come esempio, alla questione più grave, quella della presenza della sanità pubblica in zone che ne sono sprovviste, o ne sono state progressivamente private, e in comunità che per l'isolamento cui sono costrette più ne avrebbero bisogno. Il Piano ipotizza una funzione sanitaria delle farmacie rurali che diventerebbero piccoli avamposti di prevenzione e cura. E indica anche negli Ospedali di Comunità – di cui si precisa con insistenza il livello infermieristico – la risposta al bisogno di salute delle aree più svantaggiate.

Investimento 3: Sviluppo delle cure intermedie

Se penso a come tutto questo potrebbe funzionare nella nostra zona le mie perplessità crescono. Sono convinto infatti della necessità di investimenti sulla qualità delle reti sanitarie territoriali e non sul semplice aggiustamento dell'esistente.

E mi chiedo perché gli estensori del documento non abbiano provato a ribaltare l'ottica, che è quello che noi suggeriamo da tempo. E cioè guardare i bisogni dell'intero Paese dal nostro punto di osservazione. Si è mancata anche stavolta l'occasione di farlo, nonostante sia evidente che la crisi attuale chieda a tutti un cambio di “paradigma”.

Investimento 3: Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo settore

La misura intende contrastare la povertà educativa delle Regioni del Sud attraverso il potenziamento dei servizi socio-educativi a favore dei minori, finanziando iniziative del Terzo settore, con specifico riferimen-

to ai servizi assistenziali nella fascia 0-6 anni e a quelli di contrasto alla dispersione scolastica e di miglioramento dell'offerta educativa nella fascia 5-10 e 11-17.

La misura intende attivare specifiche progettualità condotte da enti del Terzo settore (fino a 2.000) finalizzate a coinvolgere fino a 50 mila minori che versano in situazione di disagio o a rischio devianza.

INVESTIMENTO 1.3: INTERVENTI SOCIO-EDUCATIVI STRUTTURATI PER COMBATTERE LA POVERTÀ EDUCATIVA NEL MEZZOGIORNO A SOSTEGNO DEL TERZO SETTORE*Donatella Turri, Caritas diocesana di Lucca*

Il Piano prevede nella Missione 5 *Inclusione e coesione*, alla componente 3 *Interventi speciali per la coesione territoriale* (1,9 miliardi), un'attenzione specifica al tema della povertà educativa.

L'obiettivo specifico al quale fa riferimento è così descritto: «Potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori». Tale attenzione è messa a terra in un investi-



mento puntuale e specifico per il Mezzogiorno: *Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo settore.*

La ratio della misura è esplicitata nella volontà di ridurre il gap tra Nord e Sud e prevedere una raggiunta uniformità di occasioni e servizi sul territorio, a partire dalla considerazione del grande divario che ancora caratterizza le macro-aree del nostro Paese. La filigrana che si legge nella misura è il richiamo alla comunità educante e il continuum immaginato tra educazione formale, non formale e informale quale reale strumento di contrasto alla condizione di povertà educativa.

È questo l'unico caso - a differenza degli altri corposi investimenti previsti sulla scuola e sull'empowerment delle famiglie e delle donne, anche in ottica di accompagnamento per lo 0-6 anni - in cui si fa riferimento esplicito a interventi "socio-educativi" suggerendo un'alleanza tra ETS, istituzioni e scuola.

La misura sembra dunque maggiormente connessa allo sviluppo di tutte quelle componenti formative che si realizzano sul territorio, per l'accrescimento delle competenze trasversali e l'accrescimento delle esperienze di partecipazione dei ragazzi. In questo senso, appare importante richiamare l'attenzione su alcuni aspetti specifici:

- gli strumenti attraverso i quali le risorse saranno messe a disposizione del territorio. Soprattutto nel momento in cui l'intervento è pensato per territori dove la società civile è meno connessa e meno attivata, una modalità per "bandi" potrebbe non cogliere il target vero individuato dalla misura, ovvero i territori maggiormente deprivati dal punto di vista della partecipazione e dell'attivazione socio-educativa;
- garantire la qualità degli interventi che saranno attivati, per esempio, immaginando un sistema di "accreditamento" dei soggetti o di valutazione qualitativa e di impatto su quanto attivato attraverso i fondi;
- garantire continuità nel tempo degli interventi, affinché non si creino "fuochi di artificio" nel deserto, con carattere di episodicità, senza garantire percorsi stabili nel tempo e servizi strutturati a favore dei giovani e dei bambini e delle bambine;
- riflettere sul coordinamento delle iniziative sui territori, assegnando un ruolo di regia a enti locali o scuole, in modo che si possano comporre percorsi complessivi di accompagnamento per i giovani, senza attivare insieme composti di azioni spot;
- il tema della partecipazione dei bambini e delle bambine e della loro crescita in termini di cittadinanza responsabile deve essere progettata con strumenti di consultazione ad hoc. ■ ■ ■

4. Gli impegni sulla salute: la Missione 6

COMPONENTI E RISORSE (miliardi di euro)

15,63



M6C1 | Reti di prossimità, strutture di telemedicina per l'assistenza sanitaria | 7,00
M6C2 | Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale | 8,63



Il Piano sottolinea:

- significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio;
- un'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali;
- tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni;
- una scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari.

La strategia perseguita con il PNRR è volta ad affrontare in maniera sinergica tutti questi aspetti critici. Un significativo sforzo in termini di riforme e investimenti è finalizzato ad allineare i servizi ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area del Paese.

La missione si articola in due componenti:

- Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale: gli interventi di questa componente intendo-

no rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari.

- Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale: le misure incluse in questa componente consentiranno il rinnovamento e l'ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), una migliore capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) attraverso più efficaci sistemi informativi. Rilevanti risorse sono destinate anche alla ricerca scientifica e a favorire il trasferimento tecnologico, oltre che a rafforzare le competenze e il capitale umano del SSN anche mediante il potenziamento della formazione del personale.

OBIETTIVI GENERALI:



M 6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE

- Potenziare il SSN, allineando i servizi ai bisogni delle comunità e dei pazienti, anche alla luce delle criticità emerse durante l'emergenza pandemica.
- Rafforzare le strutture e i servizi sanitari di prossimità e i servizi domiciliari
- Sviluppare la telemedicina e a superare la frammentazione e la mancanza di omogeneità dei servizi sanitari offerti sul territorio.
- Sviluppare soluzioni di telemedicina avanzate a sostegno dell'assistenza domiciliare

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

7,00
Mld
Totale

Ambiti di intervento/Misure	Totale
Riforma 1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e rete nazionale della salute, ambiente e clima	-
Investimento 1.1: Case della Comunità e presa in carico della persona	2,00
Investimento 1.2: Casa come primo luogo di cura e telemedicina	4,00
Investimento 1.3: Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)	1,00

Riforma 1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e rete nazionale della salute, ambiente e clima

L'attuazione della riforma intende perseguire una nuova strategia sanitaria, sostenuta dalla definizione di un adeguato assetto istituzionale e organizzativo, che consenta al Paese di conseguire standard qualitativi di cura adeguati, in linea con i migliori Paesi europei e che consideri, sempre più, il SSN come parte di un più ampio sistema di welfare comunitario.

Essa prevede due attività principali:

- la definizione di standard strutturali, organizzativi e tecnologici omogenei per l'assistenza territoriale e l'identificazione delle strutture a essa deputate da adottarsi entro il 2021 con l'approvazione di uno specifico decreto ministeriale.
- La definizione entro la metà del 2022, a seguito della presentazione di un disegno di legge alle Camere, di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con l'approccio "One-Health".

RIFORMA 1.1: SERVIZI SANITARI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E STANDARD PER L'ASSISTENZA SUL TERRITORIO

Laura Rancilio, Caritas Ambrosiana; Salvatore Geraci, Caritas diocesana di Roma

Come scritto nel testo stesso del PNRR questo specifico punto deve essere letto e commentato in stretta relazione alla M5C2.1 che al punto Investimento 1.1 si occupa delle linee di *Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti e dei disabili*. Nonché alla M5C3, dove si dà un ruolo molto importante alle farmacie dei centri con meno di 3000 abitanti immaginandoli come primi punti di accesso e integrazione dell'assistenza domiciliare.

Obiettivo della Missione 6 Salute è allineare i servizi ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area del Paese e non possiamo che concordare con questa necessità.

La *Riforma 1: Servizi sanitari di prossimità, strutture e standard per l'assistenza sul territorio* prevede due attività principali:

- la definizione di standard strutturali, organizzativi e tecnologici omogenei per l'assistenza territoriale e l'identificazione delle strutture a essa deputate;
- la definizione di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con l'approccio "One-Health".

Investimento 1: Case della Comunità e presa in carico della persona

Le Case della Comunità possono essere un modello interessante, ma per funzionare richiedono una profonda revisione della medicina di base e del lavoro ad oggi ancora troppo spesso in solitario dei MMG e dei PdLS.

Le CdC prevedono la presenza di un team multidisciplinare con l'innesto anche di figure sociali. Il problema maggiore che intravedo è a quale livello possano essere fisicamente collocate. Nella scheda estesa si prevede



inizialmente di istituire 1.288 Case per poi arrivare ad attivare sul territorio una Casa in ciascun contesto di 15-25 mila abitanti. Per queste dimensioni i MMG/PdLS che afferirebbero alle singole CdC potrebbero essere 10-15, ma difficile che a questo livello possano esserci tutti i servizi più specialistici (consultori, dipendenze, salute mentale) previsti. Diversamente occorrono bacini di utenza più ampi, ma per i quali il modello delle Case della Comunità come luogo di lavoro comune dei MMG/PdLS non regge.

Così come descritto la CdC appare come un hub di un distretto sanitario rivisto che per funzionare bene deve essere in grado di coordinare e far lavorare insieme la medicina generale, gestire l'assistenza domiciliare e quanto fanno ora i consultori, dare alcune prestazioni specialistiche e soprattutto integrare per davvero il lavoro delle figure sociali della CdC con quelle degli enti locali.

Li immagino come presidi forti del SSN. Con possibili innesti di ETS (mai nominati)? A mio avviso da definire (e delimitare bene) il ruolo eventuale del privato profit accreditato.

Investimento 2: Casa come primo luogo di cura, assistenza domiciliare e telemedicina

Il principale investimento è sulla telemedicina, che certamente è una vera prospettiva per il futuro, con qualche dubbio che possa oggi essere una risposta immediata per le persone più anziane che non sono avvezze all'utilizzo corrente delle tecnologie e in aree del Paese poco raggiunte finora in modo efficace dal segnale di rete.

Le Centrali Operative Territoriali che governano l'assistenza domiciliare prevedono un bacino di utenza di 100 mila abitanti. Perché non si è definita una griglia territoriale coincidente/sovrapposta a quella degli altri Investimenti?

Investimento 3: Sviluppo delle cure intermedie

381 ospedali di comunità con 20-40 posti letto a prevalente gestione infermieristica è la prospettiva meno chiara di tutto il capitolo. Bacino 20 pl/50 mila abitanti. Non è delineato il loro rapporto con l'ospedale di provenienza dei pazienti, né con le CdC. È una dependance per post-acuti? In che modo può ridurre gli accessi impropri al Pronto Soccorso? Di chi si avvale per la diagnostica, le consulenze specialistiche, ecc.? È (solo) riconversione di piccoli ospedali rimasti aperti? Saranno nelle grandi città o nelle valli? Chi ne sarà o potrà essere il gestore? A quali condizioni?

Note conclusive

Mentre il capitolo di attività per la definizione di standard strutturali, organizzativi e tecnologici omogenei per l'assistenza territoriale e l'identificazione delle strutture a essa deputate può essere riconosciuto nei punti precedenti, non riesco a trovare nel testo cosa si immagina per la definizione di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con l'approccio "One-Health" che viene lasciato solo a un futuro DDL da presentare alle Camere. Questo aspetto cruciale e potenzialmente davvero innovativo rimane nella penna dell'estensore. ■ ■ ■

5. Cosa manca

Il PNRR è, come emerge da questo compendio assolutamente incompleto, uno sforzo straordinario per definire una strategia per affrontare i nodi strutturali del nostro Paese. Ma ovviamente la sua ampiezza non garantisce circa la capacità di raggiungere effettivamente questo obiettivo. La nostra non è una scelta di benaltrismo o di preferenza perfezionistica. Riteniamo che sollecitare temi, approcci o questioni assenti o affrontati in maniera non completamente condivisibile, sia un modo positivo e propositivo di segnalare la volontà di contribuire a un percorso, pure segnalando differenze e specificità. Abbiamo chiesto anche in questo caso ad alcune persone/realtà che condividono forme di impegno per il bene comune su ambiti tematici specifici di darci un contributo che mettiamo a disposizione per offrire ulteriori prospettive su questo documento.

QUALI DISUGUAGLIANZE?

Il tema delle disuguaglianze rappresenta probabilmente per il nostro Paese la sfida principale nel futuro immediato e a medio termine, nei già ricordati termini di sostenibilità sociale. Esso appare nel PNRR piuttosto marginale: il termine stesso viene citato in tutto il documento meno di dieci volte, con un focus esclusivo su parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani e superamento dei divari territoriali. Si tratta di elementi estremamente importanti, ma che non possono essere distaccati da una riflessione assai più ampia sulle eccessive e crescenti disuguaglianze che si trovano nel nostro Paese e che la pandemia – come viene ormai unanimemente riconosciuto – ha contribuito ad allargare.

Si tratta di una vera e propria emergenza, ma che viene presa in considerazione nel PNRR in termini estremamente deboli, forse affidando a una prossima crescita economica il compito di risolvere automaticamente la questione: si tratta però di una equazione (crescita economica – diminuzione delle disuguaglianze) che non trova conferme nelle esperienze passate, che invece segnalano come la parte più importante dei benefici derivanti dalla crescita economica finisca per essere appannaggio delle fasce sociali più ricche, aggravando così – invece di diminuire – l'incidenza delle disuguaglianze.

I rischi di sottovalutare l'impatto delle disuguaglianze nella società italiana, lasciando che esse in qualche modo "si risolvano da sole", sono molteplici:



dalla relazione inversa tra disuguaglianza e benessere collettivo alla segmentazione sociale che porta al conflitto, fino allo spreco delle capacità nelle fasce più povere della popolazione nel contribuire al bene comune. Il tema delle disuguaglianze va osservato sia nella sua dimensione verticale (vale a dire la distanza tra i più ricchi e i più poveri), che in quella orizzontale (vale a dire i processi di esclusione di determinati gruppi sociali). Pure ritrovandosi importanti attenzioni per gruppi vulnerabili specifici, non si ritrova un'attenzione complessiva a questa dimensione; né sembra porsi in alcun modo il tema delle disuguaglianze verticali.

Cosa è possibile fare per contrastare le disuguaglianze? Esiste un'ampia letteratura che identifica l'innovazione tecnologica (quando non opportunamen-

Il tema delle disuguaglianze rappresenta probabilmente per il nostro Paese la sfida principale nel futuro immediato e a medio termine, nei già ricordati termini di sostenibilità sociale. Esso appare nel PNRR piuttosto marginale

te accompagnata) come uno dei principali motori di divaricazione della forbice sociale: intervenire in questo ambito potrebbe essere un modo per dare una prima risposta alla "disuguaglianza di mercato", con un'attenzione che sembra però mancare nel PNRR.

Rispetto invece all'attenzione alle misure redistributive, sembra mancare (al di là di alcune misure sicuramente significative) un vero disegno di fondo nel facilitare l'accesso ai diritti sociali di base delle persone più fragili: è l'esempio del già citato accesso allo studio, ma anche la scarsa attenzione al tema della casa. Su questo occorre segnalare le (troppo) poche parole spese sul tema della riforma fiscale, dove il tema fondamentale della progressività appare come del tutto secondario nelle linee espresse nel PNRR: per quanto infatti la leva fiscale debba essere complementata da un disegno assai più ampio, essa rimane uno strumento fondamentale di redistribuzione.

Purtroppo la facilmente popolare retorica sulla "riduzione delle tasse" lascia completamente in ombra (anche nel PNRR) la necessità assoluta di invertire la tendenza alla perdita di progressività fiscale che è stata osservata negli ultimi decenni. Se è vero, come ha recentemente sostenuto il presidente Draghi, che non è ora di «prendere agli italiani, quanto di dare»,

sembra essere assolutamente il momento più opportuno di costruire fiscali dei meccanismi attraverso cui le fasce più abbienti, che si sono ulteriormente avvantaggiate proprio nel corso della pandemia, siano richiamate ai loro obblighi, per arrivare a un sistema di contributo fiscale obbligatorio e assai più progressivo di quanto non sia attualmente.

LA TRASFORMAZIONE DIGITALE NEL PNRR

Giulio De Petra, Centro per la riforma dello Stato

La trasformazione digitale è uno dei principali obiettivi del PNRR. Assume una rilevanza particolare perché interviene in tutti gli altri ambiti, dal lavoro alla cultura, dalla salute al welfare, dall'ambiente all'istruzione.

Unanime sembra essere il consenso che riguarda questo obiettivo, ed è proprio questa unanimità il principale elemento di criticità. La "digitalizzazione" sembra essere un obiettivo in sé, che porterebbe vantaggi in ogni tipologia e ambito di applicazione. Così non è, ed esserne consapevoli aiuta a distinguere quando l'uso del digitale porta benefici e quando invece contribuisce a peggiorare disuguaglianze esistenti e a generarne di nuove.

Due esempi. Il primo riguarda l'uso delle tecnologie digitali nei servizi pubblici. In particolare la trasformazione delle modalità di richiesta e di erogazione dei servizi, sostituite da app da utilizzare online. Una app non è il miglioramento di un servizio pubblico, ma il trasferimento sull'utente di una parte del processo di erogazione. Anche in questo caso, come in molti altri ambiti, le tecnologie digitali sostituiscono il lavoro di un operatore umano. Al contrario, un uso diverso del digitale, a sostegno invece che in sostituzione, potrebbe aumentare la qualità del servizio svolto degli operatori pubblici.

Questo è particolarmente evidente nel settore della sanità, dove il Piano confonde il potenziamento della medicina territoriale con la telemedicina. Mentre è auspicabile la possibilità per i medici di disporre di tutte le informazioni necessarie, è da contrastare l'uso di servizi di telemedicina per sostituire la presenza degli operatori sanitari. Non solo questo danneggia la qualità dei servizi erogati, in particolare ad anziani e soggetti in condizioni di disagio, ma in prospettiva conduce a una differenziazione nella qualità del servizio universale. Servizi meno costosi di medicina a distanza per tutti, e servizi di medicina in presenza solo per pochi.

Il secondo riguarda l'enorme quantità di dati digitali generati dalla accelerazione della trasformazione digitale. A chi appartengono questi dati, chi ne governa l'accesso e l'utilizzo? Devono servire per accrescere i profitti di poche grandi imprese o devono essere disponibili e conosciuti da tutti, e utilizzati per fini di pubblica utilità, come la prevenzione di future pandemie o il miglioramento dei servizi di assistenza? I dati digitali sono la nuova ricchezza prodotta dalla trasformazione digitale. Bisogna preoccuparsi per tempo di come questa ricchezza verrà distribuita.

LA RIFORMA FISCALE

Massimo Pallottino, Caritas Italiana

Quello della riforma fiscale è tema delicatissimo. Da una parte essa gioca un ruolo cruciale nel determinare la sostenibilità dei conti pubblici del futuro; dall'altro ad essa è affidato il perseguimento del fondamentale ruolo redistributivo dello stato, per mezzo della realizzazione del dettato della Costituzione che all'art. 53 recita: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

Si tratta di un tema che nel dibattito e nella polemica politica genera polarizzazioni e fraintendimenti quando, per dovere di bandiera, si sostengono soluzioni di un tipo piuttosto che un altro. Che il sistema fiscale vada riformato è forse l'unico assunto su cui si concorda, a partire dalla constatazione di numerosi elementi di tensione: l'estrema frammentazione, un alto livello di pressione fiscale ma soprattutto il modo squilibrato in cui essa si esercita, l'ancora troppo ampia area di evasione, la presenza al suo interno di incentivi per attività controverse e talvolta dannose.



Nell'identificare la direzione in cui tale riforma va attuata, è necessario riconoscere con chiarezza alcuni elementi: il primo di questi è la drammatica caduta del livello complessivo di progressività fiscale nel nostro Paese. Si tratta di una formula tecnica che nasconde una realtà molto concreta: una tendenza a un trattamento di favore per i redditi più alti e per i patrimoni, a discapito del lavoro, delle piccole realtà, della classe media.

Su questo, le priorità espresse dal PNRR andrebbero esattamente invertite: dall'idea di «ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici», è necessario riaffermare l'assoluta necessità di un riequilibrio in senso progressivo del carico fiscale, riordinando e razionalizzando i meccanismi di imposizione diretta e indiretta, e la giungla degli sgravi e incentivi, nella direzione di una maggiore uniformità e universalità.

In questo riequilibrio la lotta all'evasione deve avere un ruolo centrale: ma su questo tema il PNRR spende poche parole di circostanza, pur non mancando proposte e ipotesi su come questa lotta può essere condotta in modo efficace.

Su un terzo tema il PNRR è completamente silente: la necessità di costruire un sistema fiscale che aiuti la transizione ecologica, in primo luogo con l'eliminazione dei sussidi pubblici alle attività dannose per l'ambiente; e in secondo luogo creando un sistema di incentivi fiscali in grado di promuovere processi produttivi e dinamiche di consumo più sostenibili.

QUALE TRANSIZIONE ECOLOGICA?

IL PUNTO DI VISTA DI LEGAMBIENTE: LA TRANSIZIONE ECOLOGICA È ANCHE GIUSTA?

Stefano Ciafani, presidente nazionale Legambiente

Nel PNRR troviamo alcune misure innovative e utili, nella produzione di energie rinnovabili come nella mobilità locale, nella riqualificazione degli edifici come nell'assetto del territorio; accanto a misure ambigue, come l'investimento in idrogeno o sulla risorsa idrica o sulle bonifiche dei siti industriali; altre insufficienti, come per il 110%, che produrrà limitati risultati ambientali ed escluderà le periferie, o per la ciclabilità o la sicurezza idrogeologica o la depurazione.

Altre misure sono gravemente squilibrate, come quelle a vantaggio dell'alta velocità piuttosto che per le ferrovie regionali e per i pendolari; e altre sbagliate, come la scarsità di risorse sull'elettrico rinnovabile o l'investimento nei bus a metano, o ancora il rispolverare vecchi progetti come nel caso del dissesto idrogeologico. Poi ci sono alcune dimenticanze come l'agroecologia e il risanamento degli allevamenti intensivi.

Il tutto in un quadro molto "timido" per quanto riguarda il contrasto al cambiamento climatico. Il rischio di trasformare la transizione ecologica in *green washing* è reale. Ma il vizio principale è quello di vedere la transizione ecologica come un procedimento tecnologico isolato dai processi sociali. Sia quando fenomeni come povertà energetica sono esclusi dall'orizzonte degli interventi per la riqualificazione energetica degli edifici, sia quando, parlando di costruzione di asili nido o di rigenerazione urbana, gli standard ambientali ed energetici sono esclusi, dimenticati. Così come non c'è alcun riferimento positivo alla creazione di lavoro di qualità all'interno dei percorsi green.

Nonostante le indicazioni vincolanti dell'UE sulla "giusta transizione ecologica", questa non trova cittadinanza nel Piano.

QUALE VISIONE DELL'ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO?

E possibile pensare alla sostenibilità "in un solo Paese"? Si è rilevato in precedenza come l'attenzione ai temi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile non sia esplicitata in maniera forte all'interno del piano, e anche in termini sostanziali manchi nel PNRR una visione

integrata dei temi relativi alla sostenibilità economica, ambientale e sociale. È necessario però inoltre rilevare un'attenzione davvero troppo limitata alla connessione tra il nostro Paese e il resto del mondo. Esistono molteplici dimensioni sulle quali è necessario riflettere sugli effetti delle politiche nel nostro Paese e sul piano continentale e globale, in una prospettiva di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

IL COMMERCIO INTERNAZIONALE

Monica De Sisto, Fair Watch

Il PNRR del Governo Draghi, con le parole dello stesso premier a sigillo dell'impostazione nell'introduzione al documento, indica «tra le cause del deludente andamento della produttività italiana» già nella fase pre-Covid «l'incapacità di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione digitale», sia per la mancanza d'investimenti pubblici, «la mancanza di infrastrutture adeguate», ma anche per «la struttura del tessuto produttivo, caratterizzato da una prevalenza di piccole e medie imprese, che sono state spesso lente nell'adottare nuove tecnologie e muoversi verso produzioni a più alto valore aggiunto».

Il modello economico sposato dall'esecutivo, come fossimo nel primo Novecento, è quello di agganciare il più possibile le imprese italiane alle filiere lunghe con crediti d'imposta che le spingano, con lo sviluppo o l'acquisto di brevetti, macchinari, competenze, connettività, verso processi di ammodernamento digitale e di internalizzazione, cui si dedicano specifiche componenti nella Missione 1.

L'aspetto problematico della scelta è che non si prevede alcuna istruttoria d'impatto di sviluppo sostenibile, ma anche economico, per questa spinta alla competizione internazionale. Dal punto di vista commerciale, in realtà, il PNRR ammette a p. 254 del testo accessibile che, sotto l'influsso dei fondi europei, «la bilancia commerciale registrerebbe un peggioramento per via dell'aumento delle importazioni, trainato soprattutto dalla spesa in attrezzature elettroniche e informatiche, e di una lieve riduzione dell'export».

Ma anche dal punto di vista della sostenibilità non c'è da stare allegri: l'impatto di valore ambientale generato dagli oltre 15 miliardi di euro investiti sarà, stando alla tabella dedicata, di zero euro.

IL COMMERCIO DELLE ARMI

Daniele Taurino, Movimento Nonviolento

Le spese militari sono aumentate durante la pandemia in tutto il mondo e in Italia. Secondo i dati Mil€x, si è registrato un aumento dell'8,1%: rimaniamo stabili all'undicesimo posto al mondo e al quarto posto in Europa nella graduatoria di chi spende di più in armi ed eserciti. Il PNRR, che deve stabilire l'utilizzo dei fondi europei derivanti dal Recovery Plan per costruire il futuro post-pandemia, non ha fatto eccezione.

Il Piano vuole sostenere e favorire la diffusione del Made in Italy e delle filiere più innovative e tecnologicamente avanzate, inserendo in questo elenco anche l'industria bellica, settore autosufficiente in Italia, che inoltre esporta all'estero sistemi militari per 2,5 miliardi di euro all'anno.

Con la Rete Italiana Pace e Disarmo abbiamo denunciato la manovra dell'industria per acquisire una parte dei fondi europei destinati alla Next Generation EU e chiediamo che le proposte della società civile fondate sulla costruzione della convivenza e della difesa civile nonviolenta siano valutate e rese parte del nuovo PNRR che l'esecutivo dovrà implementare, spostando dunque i fondi dalla difesa militare alla riconversione per un'economia disarmata e sostenibile. ■ ■ ■

6. Conclusioni

Scusandoci ancora per l'incompletezza di questo Dossier, quasi un brogliaccio di lavoro, non possiamo trarre a questo punto conclusioni, ma prospettive di impegno per le prossime settimane e mesi. Questo documento, proprio a partire dai suoi limiti e omissioni, segnala che il PNRR è un campo di responsabilità comune, che deve sollecitare riflessione e impegno.

Lo straordinario intervento del presidente della Repubblica Sergio Mattarella per il 75° Anniversario della Repubblica ci offre la cornice non solo ideale, ma concreta per vivere questa fase cruciale della vita del Paese. Il Presidente ha ricordato che la Repubblica è certamente

«i suoi principi fondativi. Le sue istituzioni. Le sue leggi, la sua organizzazione». Ma anche «ciò che viene prima. [...] parlo della vita delle donne e degli uomini di questo nostro Paese. Dei loro valori. Dei loro sentimenti. Del loro impegno quotidiano. [...] È la storia del formarsi e del crescere di una comunità».

Tutto questo rafforza il senso di responsabilità comune, come persone e come corpi intermedi. Diviene pertanto ineludibile una riflessione che ci fa chiedere quanto le nostre Chiese sono cordialmente vicine alle sfide indicate nel Piano, vale a dire la riduzione dei divari di genere, di generazioni e territoriali e di quali eventuali cammini debbano farsi carico. Ma complessivamente il Piano interroga le nostre comunità rispetto alle transizioni - ambientali, digitali, sociali e di mobilità - che investono dimensioni antropologiche fondamentali e che non possono risultare estranee al proprio servizio pastorale. Sarebbe auspicabile che l'avvio della stagione sinodale invocata da Papa Francesco incrociasse anche gli snodi che il nostro Paese deve affrontare nel tempo che viene.

Contestualmente questo approccio impone un impegno a contribuire - sempre secondo le parole del presidente Mattarella - a rendere la

«Costituzione viva, che si inverte ogni giorno nei comportamenti, nelle scelte, nell'assunzione di responsabilità dei suoi cittadini, a tutti i livelli e in qualunque ruolo». E la democrazia sostanziale diviene «un continuo processo in cui si cerca la composizione possibile delle aspirazioni e dei propositi, nella consapevolezza delle centralità delle persone, più importanti degli interessi».



Anche per questo Caritas italiana è chiamata - fosse anche suo malgrado - a volgere la sua attenzione non solo alla lettera delle enunciazioni del Piano, ma al suo svolgersi concreto, a partire dalle modalità di attuazione degli impegni, ai percorsi di formulazione delle riforme, agli obiettivi dichiarati che si intendono raggiungere, al monitoraggio e alla valutazione dei loro esiti. Anche perché gli esiti - soprattutto negativi - delle politiche sono purtroppo una evidenza che si impone autonomamente alle comunità territoriali, in termini di disagio prodotto o non intercettato, di biso-

Tutto questo rende necessari luoghi praticabili e strumenti resi disponibili per potere esercitare un servizio costante di vigilanza e di proposta verso tutti i percorsi di cambiamento che si profilano nel Paese, perché la profezia non è un altro nome dell'utopia, ma è la capacità di guardare lontano senza perdere il fuoco su quanto abbiamo di fronte

gni che non trovano risposte, di sofferenza sociale che emerge in forme diverse. E che genera polarizzazioni in termini politici, dagli esiti non sempre prevedibili.

Le Caritas diocesane hanno scelto di raccontare questi esiti in maniera aggregata, divenendo un barometro della sofferenza sociale del Paese e offrendo un indicatore - che ha certamente il pregio della tempestività - circa le tendenze sociali in atto.

Ma la sfida è rimuovere le cause, non curare a valle gli effetti; fare leggi giuste, non invocarle.

Non si tratta, in questo senso, di rivendicare un ruolo al Terzo settore o ai soggetti sociali - definito "fondamentale" dal presidente Mattarella - ma di costruire una Repubblica all'altezza dei suoi valori costituzionali, come quelli della solidarietà e della sussidiarietà, vissuti come habitus profondo e non come vestiti della festa. Per questo non bastano singoli e ancora isolati strumenti attuativi - seppure essenziali - come,

nell'ambito della sussidiarietà, la coprogrammazione e la coprogettazione, o l'idea di una riserva di temi accreditabili, in via preferenziale, all'area della solidarietà sociale organizzata, se non vi è una idea in cui i valori costituzionali siano tutti presi sul serio, bilanciandoli senza esclusioni.

C'è bisogno di una stagione di impegno comune, perché alcuni valori della Costituzione sembrano ancora pesare diversamente da altri. Alcuni come la sussidiarietà, l'eguaglianza, la solidarietà rischiano di essere buoni per qualche declamazione occasionale, altri come la progressività fiscale solo attenzionata per farne una attuazione omeopatica e che non suscita i rischi di incostituzionalità, altri invece, come il diritto di proprietà e di impresa, sono quelli che fanno gridare allo scandalo, ad ogni pur minimo accenno a modifiche dello status quo, e a cui ogni governo presta particolare attenzione. Una attenzione non nell'ottica di un ragionevole bilanciamento dei diritti, ma della prevalenza di alcuni su altri.

La recente polemica sulla proposta di una dote per i diciottenni è in questo senso esemplare, perché il teorema indimostrato che non si devono togliere soldi ai cittadini raggiunge l'apoteosi quando i "cittadini" da tutelare sono il quintile più ricco del Paese, il cui patrimonio ha il possesso di oltre il 65% della ricchezza nazionale. Per un cristiano Lazzaro e il ricco Epulone non devono godere delle stesse tutele, anzi, perché «non c'è nulla che sia più ingiusto quanto far parti uguali fra disuguali»¹.

L'opinione apparentemente comune è che sia il profitto la molla che fa vivere il Paese. Ma un Paese che – paradossalmente – non cresce da vent'anni, che ha livelli di evasione fiscale da primatisti nel mondo, di corruzione da nazione in via di sviluppo, non deve farci interrogare sul modello di economia che si vorrebbe per i prossimi anni, così come in maniera quasi ossessiva ci ripete il Magistero di Papa Francesco?

C'è una torsione invisibile che non fa citare nello stesso discorso le pretese salvifiche e i limiti di una idea neolibera ancora aggressiva, nonostante le smentite che le ripetute crisi economiche – congiunturali e di sistema – hanno rappresentato negli anni che abbiamo alle spalle.

Dall'altra c'è la questione dei luoghi di una governance sussidiaria. Nel testo abbiamo sostenuto che alcune istanze importanti sono già presenti nella normativa, come ad esempio il CIPESS (Comitato Interministeriale Programmazione Economica e Sviluppo Sostenibile), il CICS (Comitato Interministeriale Cooperazione allo Sviluppo), il Forum per lo Sviluppo Sostenibile, il Consiglio Nazionale Terzo Settore e la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, nonché i diversi partenariati su fondi europei. È chiaro che c'è un

duplici problema di funzioni dei soggetti sociali – in alcuni di questi organismi – che spesso sono relegati nelle prassi a blande funzioni consultive e dall'altra di una gestione integrata e coordinata di questi strumenti di partecipazione, mitigando logiche di settorializzazione, che rischiano di sterilizzarne il contributo.

Esiste certamente una esigenza di celerità ed efficienza nell'impiego dei fondi a disposizione. Ma questa celerità ed efficienza non possono essere perseguiti a costo del necessario dibattito sociale sull'opportunità delle scelte o – peggio – con una torsione della normativa verso una direzione che non tiene nel giusto conto le funzioni di garanzia e di controllo politico-amministrativo su quanto avviene. Abbiamo bisogno di scelte veloci, ma giuste e sostenibili, consapevoli che non c'è innovazione tecnica che non abbia delle conseguenze in termini sociali.

Emerge dunque una necessità, già da oggi, di un cambio di passo delle modalità di presenza dei soggetti sociali: non possono essere ridotti a ruoli testimoniali all'interno di contesti nei quali le logiche di gestione sono "non negoziabili". Ruoli nei quali poter solo ricordare che la «Repubblica è solidarietà, [...] è umanità e difesa della pace e della vita», ma senza una presa reale sui processi di governo, senza poter modificare l'ordine del giorno dei lavori.

Sviluppare da subito una serena e ampia valutazione della praticabilità dei luoghi di coordinamento e di partenariato esistenti, in cui è coinvolta la società civile, può essere un contributo per definire una prospettiva nuova e più efficace di dialogo sociale. Per poter costruire luoghi ove effettivamente la cura della nostra Repubblica imperfetta diviene progettazione attenta, monitoraggio accurato e condiviso, valutazione fondata e non divisiva, riprogrammazione trasparente ed efficace.

Tutto questo rende necessari luoghi praticabili e strumenti resi disponibili per potere esercitare un servizio costante di vigilanza e di proposta verso tutti i percorsi di cambiamento che si profilano nel Paese, perché la profezia non è un altro nome dell'utopia, ma è la capacità di guardare lontano senza perdere il fuoco su quanto abbiamo di fronte.

Caritas Italiana continuerà a lavorare sul PNRR, riflettendo ancora con documenti di analisi e di proposta, aperti a contributi di esperti e operatori, in una logica di approfondimento, confronto e implementazione attuativa. Questa nuova tappa del cammino di realizzazione dei valori costituzionali, nell'orizzonte del Piano nazionale di ripresa e resilienza, è appena iniziato e sarà lungo e faticoso. A tutte le donne e gli uomini di buona volontà, presenti nell'amministrazione, nelle imprese e nella società civile in ogni parte del Paese, vogliamo dire: percorriamolo insieme. ■ ■ ■

1. Il PNRR presentato a Bruxelles

1. Papa Francesco, Lettera in occasione del Meeting di primavera 2021 della Banca Mondiale e del FMI, 8 aprile 2021.
2. *Ibidem*.
3. Per una maggiore elaborazione su questo punto, vedi Caritas Italiana, *Vertici internazionali: servono veramente ai poveri? Nazioni Unite, Agenda 2030, Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile*, Dossier con dati e testimonianze, Roma, 2019.
http://www.caritas.it/materiali/Mondo/ddt49_vertici2019.pdf
4. *Ibidem*.
5. Caritas Italiana ha riflettuto nella relazione tra la prospettiva indicata dalla *Laudato si'* e l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Vedi Caritas Italiana, *Impegnarsi nell'Agenda 2030 nella prospettiva della Laudato si'*, 2019.
https://www.caritas.it/materiali/Pubblicazioni/editoria_online/Documento_Impegnarsi_con_Agenda_2030.pdf.

2. Il PNRR del Governo Draghi

1. Caritas italiana, *Sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Contributo a un percorso di riflessione, analisi e proposta*, Dossier con dati e testimonianze, aprile 2021, pp. 16-17.

3. Gli impegni sul sociale sul lavoro: la Missione 5

1. La cassa integrazione e la NASPI sono finanziate in legge di bilancio e la riforma degli ammortizzatori sociali avverrà nel rispetto della sostenibilità finanziaria prevista dalle Country Specific Recommendations.
2. Esperto di politiche abitative, consulente per la pubblica amministrazione sul tema del disagio abitativo, consulente Caritas sul tema dell'abitare.
3. Architetto, già direttore generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Ambiente.
4. Architetto, esperto di housing sociale e relazioni con le Istituzioni Finanziarie Multilaterali.

6. Conclusioni

1. Lorenzo Milani, *Lettera ad una professoressa*, LEF, pag. 11.





Via Aurelia 796 | 00165 Roma
tel. 06 661771 | segreteria@caritas.it
www.caritas.it

Per il titolo di questo Dossier abbiamo usato le parole del presidente Sergio Mattarella nel suo discorso per il 75° Anniversario della Repubblica lo scorso 2 giugno perché offrono una cornice di senso allo sforzo che il Piano di ripresa e resilienza rappresenta per il Paese: una tappa nel cammino di una comunità guidata dai valori della Costituzione, ovvero solidarietà, umanità, difesa della vita e della pace, sussidiarietà.

Si tratta di un piano ambizioso, che rappresenta un'opportunità unica di gettare le fondamenta per il futuro del nostro Paese. Ma che necessita di attenzione particolare rispetto ad alcuni limiti del piano stesso. È una sfida che richiede il contributo e la partecipazione di tutti gli attori sociali e istituzionali; da ora fino alla sua messa in opera.

Continueremo, quindi, a lavorare con questo metodo, elaborando approfondimenti con il contributo di operatori ed esperti, con la volontà di contribuire a costruire una Repubblica all'altezza dei suoi valori e al passo degli ultimi.

Tutti i dossier sono disponibili su 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*
 65. ITALIA: *Sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*
 66. *Per una finanza a servizio dell'umanità*