

“Lotta contro le
Disuguaglianze
e PNRR: le
condizioni per
uno Sviluppo
Sostenibile”



LOTTA CONTRO LE DISUGUAGLIANZE E PNRR: LE CONDIZIONI PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

Giuseppe Pignataro

Professore Associato - Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bologna



SOMMARIO



1	ABSTRACT	p. 6
2	INTRODUZIONE	p. 8
3	STATUS QUO DELLA DISUGUAGLIANZA IN ITALIA	p. 12
4	DISPARITÀ NELLE OPPORTUNITÀ DI GENERE E GIOVANILE	p. 16
5	DISUGUAGLIANZA TERRITORIALE	p. 21
6	DISUGUAGLIANZA NELL'ACCESSO ALL'ISTRUZIONE E ALLE CURE SANITARIE	p. 26
7	CONCLUSIONI	p. 31
8	BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	p. 34



1. ABSTRACT



Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**) rappresenta **una delle maggiori opportunità che questo Paese abbia mai avuto** per creare condizioni di crescita e di sviluppo sostenibile.

Una ingente quantità di fondi accompagnata da tempi progettuali e di spesa semestrali insieme ad altri interventi nazionali rappresentano **un'occasione imperdibile per ricostruire questo Paese** garantendo un maggiore benessere e **riducendo le diverse forme di disparità** che lo caratterizzano a livello di categorie sociali e tra i territori delle nostre Regioni.

Non è la semplice cura delle disparità tra i ricchi e poveri che studieremo, ma aspetti articolati che coinvolgono le **condizioni di opportunità degli individui**. La lotta alle disuguaglianze necessita infatti di uno sguardo complessivo di **indagine in un'ottica multidimensionale**.

Quali obiettivi si pone il PNRR in tema di disuguaglianza? Quali sono i limiti e i potenziali vantaggi di un pacchetto di finanziamenti come questo? Parte delle risposte verranno fornite in queste pagine. Senza alcuna pretesa di completezza e cercando di raccontare con semplicità le modalità operative con cui il PNRR svilupperà i prossimi passi, ci concentreremo sul **tema della disuguaglianza**.

Disparità di genere, mancate opportunità per le nuove generazioni, divario Nord/Sud rappresentano i tre pilastri di indagine su cui i finanziamenti si svilupperanno. Racconteremo **i meccanismi progettuali che promuovono queste correzioni e gli incentivi che possano guidare il mercato** in termini di produttività e competitività.

Le **riforme** della giustizia e del lavoro a livello nazionale insieme allo sviluppo di **governance locali** disciplinate in partenariati di prossimità sono strumenti necessari per gli obiettivi di efficienze ed efficacia che il Piano richiede. **Istruzione e Sanità** rappresentano gli altri due elementi cardine per il progresso di un Paese e per il ripristino delle condizioni di mobilità sociale di cui le nostre comunità hanno bisogno.

L'impatto di queste iniziative si realizzerà solamente se avremo **la capacità come sistema Paese di proporre formule nuove** - del tutto diverse rispetto a quanto sperimentato. Gli esiti dell'iniziativa verranno valutati sulla base della **permeabilità nei tessuti territoriali**, ma anche sulla **capacità di creare il valore aggiunto delle competenze** con una crescita costante del capitale umano per favorire attrattività e condizioni di sviluppo delle nostre comunità.



2. INTRODUZIONE



È ormai unanime in Italia l'opinione che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) costituisca la più grande (forse unica) opportunità degli ultimi decenni per ricostruire questo Paese.

L'Italia è infatti la prima beneficiaria in Europa dei due strumenti del

Next Generation EU – il piano post-pandemico appositamente creato tra gli stati europei con l'obiettivo di ridurre gli effetti della crisi economica degli ultimi due anni.

Un'occasione – definita 'imperdibile' – caratterizzata da **un flusso di ricchezza in principio pari a 235,12 miliardi** distinti rispettivamente nel **Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF)** e nel **Pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori di Europa (REACT-EU)**. Il primo Dispositivo assicura risorse per 191,5 miliardi in 6 anni (2021-2026) di cui quasi 70 miliardi sono previsti a fondo perduto. A questo si aggiungono le risorse del REACT-EU pari a 13 miliardi insieme a quelli del Fondo Complementare (FCN) di 30,62 miliardi.

Il PNRR avrebbe l'obiettivo finale di **rilanciare il sistema paese** attraverso una sequenza di progetti, azioni e riforme che dovrebbero favorire nei prossimi anni lo sviluppo e la crescita.

Da un lato ritroviamo una **quantità di fondi** incredibilmente elevata messe a disposizione dall'Europa, dall'altro una **tempistica della spesa** estremamente chiara e rapida con scadenze semestrali e con un percorso di azione ben definito.

Se non correttamente sviluppato nelle sue fasi di progettazione e valutazione, gli sforzi prodotti da questo pacchetto di iniziative rimarrebbero vani, pregiudicando così l'esito di questi interventi. **La scelta degli investimenti, la capacità di attuare riforme opportune sulla concorrenza o sulla giustizia, e di semplificare la normativa**, nonché la possibilità di **un forte intervento pubblico su alcuni temi fondamentali** tra cui quello della disuguaglianza rappresentano gli elementi cardine a cui dedicare attenzione per assicurare il successo di questa iniziativa.

A questo proposito, **il tema della disuguaglianza costituisce il perno di nostro interesse in questo lavoro**. Ogni società infatti ha avuto da sempre la necessità di **giustificare le disparità emerse all'interno della propria comunità**. Fin dagli albori della storia, il tema della disuguaglianza è sempre stato problematico¹. **La dimensione della disuguaglianza stessa differisce**

¹ Plutarco la definiva come uno squilibrio tra ricchi e poveri: "la malattia più antica e fatale di tutte le repubbliche."



sulla base della società e dell'ideologia che essa rappresenta. **Il mondo attuale si trova in una fase paradossale** – forte crescita della ricchezza a livello globale, accompagnata da un persistente aumento della disuguaglianza e della povertà tra le sacche più deboli della popolazione.

L'obiettivo di questa sintesi è quindi quello di **studiare** ad un anno dalla sua elaborazione, **i primi (timidi) risultati e** – più in generale – **i potenziali sviluppi futuri che il PNRR potrebbe determinare sul tema ampio della disuguaglianza**, focalizzandoci su alcune delle sue più importanti componenti.

Non guarderemo solamente alla disuguaglianza dei redditi ma **ci concentreremo sul tema delle iniquità multidimensionali, a partire dalla disparità di genere, sociale e geografica**. Guardare solo ai redditi e ai patrimoni sarebbe riduttivo, poiché il tema delle disparità è estremamente articolato e comprende non solo differenti condizioni iniziali tra gli individui, ma anche **outcomes diversi** sulla base delle categorie esaminate.

Cercheremo quindi di tenere in considerazione elementi diversi che possano contemplare **una dimensione delle opportunità e di**

coesione sociale che era emersa fin dalle prime elaborazioni del PNRR a Luglio 2021. Rispondere a questi quesiti richiederebbe di disporre di **dati adeguati**, per comprendere a fondo le disuguaglianze nonché i meccanismi che li hanno generati e le potenziali soluzioni da proporre soprattutto nell'ambito di una corretta ed efficiente applicazione del PNRR, analisi non semplice se si considerano i costanti cambiamenti legati ai regolamenti attuativi tutt'ora in corso. È comunque possibile offrire **una narrazione sintetica dei vari risultati fin qui ottenuti accompagnata da alcune proposte di policy** che potrebbero suggerire alcune soluzioni su determinate tematiche.

Il PNRR si articola in 6 Missioni e 16 Componenti. Le Missioni del Piano sono: 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) istruzione e ricerca; 5) inclusione e coesione; 6) salute.

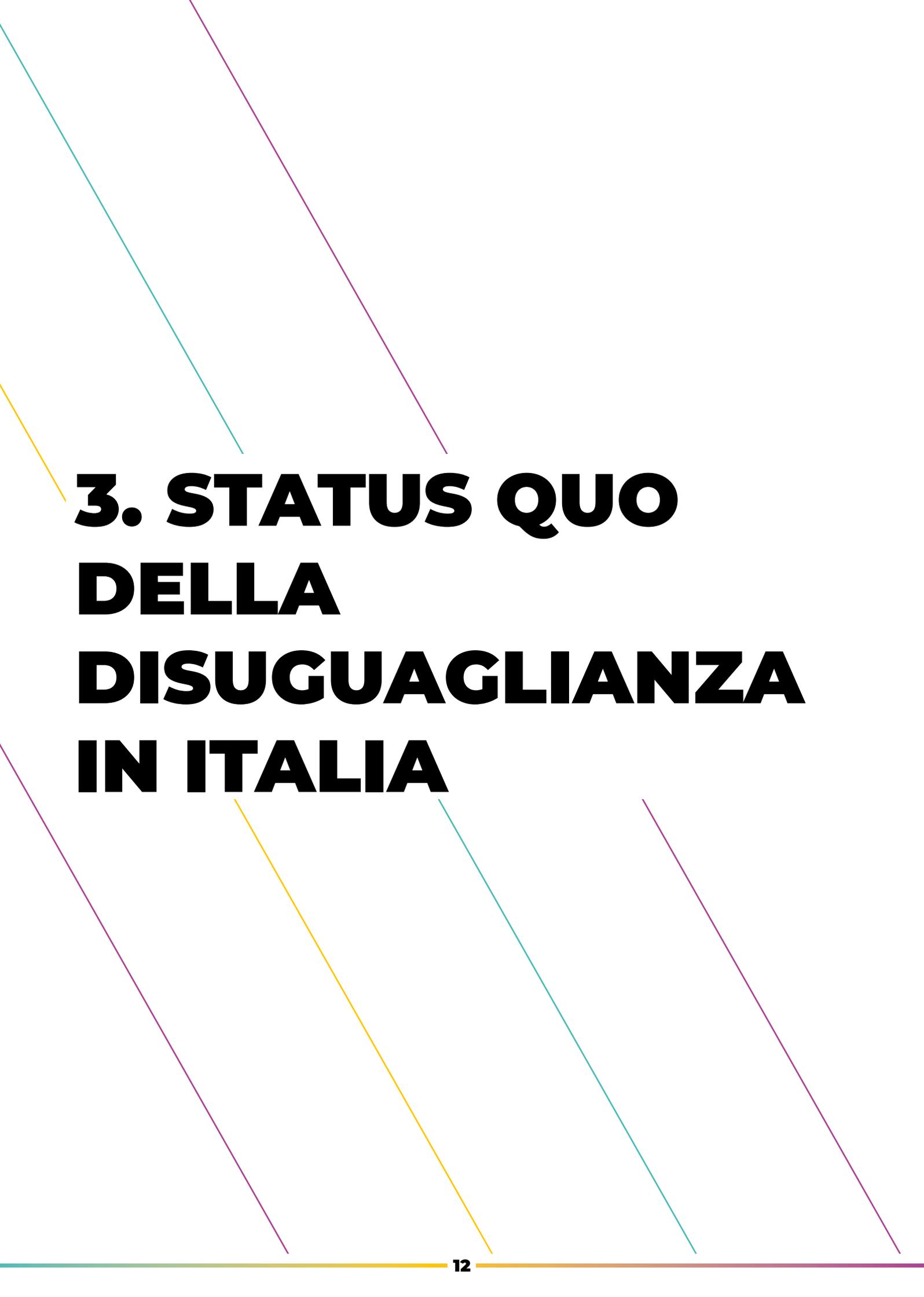
Il nostro interesse si concentrerà prevalente sulla **Missione 5** che esplicita maggiormente il tema della disparità con un focus particolare sulla disuguaglianza di genere, giovanile e territoriale. Accenneremo però anche alle **Missioni 3, 4 e 6** nell'ambito



del tema delle disparità educative e sulla salute che sono emerse prepotentemente nel corso degli ultimi due anni.

Il primo elemento utile da cui partire è **la dimensione della disuguaglianza in Italia**. Il lavoro offrirà alcuni spunti di riflessione sulla situazione nel nostro Paese per poi proseguire con un focus sul tema della **disuguaglianza di genere e giovanile tra i target fissati dalla comunità europea**.

Successivamente parleremo delle **disuguaglianze territoriali** attraverso degli stanziamenti previsti per le **Zone Economiche Speciali (ZES)** e dedicheremo uno spazio ad alcuni approfondimenti importanti sul tema dell'**istruzione** e della **salute**.



3. STATUS QUO DELLA DISUGUAGLIANZA IN ITALIA



Tutti gli indicatori a disposizione degli economisti segnalano come negli scorsi decenni **la quota parte dei redditi legata al lavoro si sia inesorabilmente ridotta a favore della continua crescita nel tempo dei redditi da patrimoni** (si veda Piketty²). L'accumulo di ricchezza è infatti uno dei fenomeni che mostra come **il divario tra ricchi e poveri sembri inesorabile**. A questo proposito il rapporto **“La pandemia della Disuguaglianza”** elaborato da **Oxfam nel 2021**³ osserva come in soli due anni di pandemia i primi dieci uomini più ricchi del mondo abbiano raddoppiato il proprio patrimonio arrivando a detenere un ammontare di ricchezza complessivo pari al 40% della popolazione più povera a livello mondiale.

L'Italia non è da meno. Il report elaborato dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (**Asvis**) nel 2022⁴ mostra come **l'Italia sia penultima in Europa rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile** previsti per l'Agenda 2030 **in tema di lavoro e disuguaglianze**. Il nostro Paese è **quintultimo nel contrasto alla povertà** (Obiettivo 1 dell'Agenda 2030) con un trend stabile negli ultimi 10 anni e si riscontra attualmente **una percentuale**

elevata di cittadini a rischio povertà (circa il 20% della popolazione in età di lavoro con una media europea del 16%). In Italia si riscontrano grandi criticità anche nella riduzione delle disuguaglianze con un **basso tasso di occupazione giovanile** (67,7% contro 84,8% dell'Ue nel 2020) e una **maggiore disuguaglianza nella distribuzione del reddito** (nel 2020 il 20% più ricco della popolazione ha 6,1 volte un reddito maggiore rispetto al 20% più povero, contro il 5,2 della media Ue).

Utilizzando le informazioni presenti nel **Global Wealth Databook 2019**, Oxfam ha recentemente elaborato due reports (rispettivamente nel 2021⁵ e 2022⁶) dove si dimostra come **la disuguaglianza in Italia sia cresciuta inesorabilmente negli ultimi anni soprattutto attraverso la crescita dei patrimoni (capitale) rispetto al reddito dei cittadini**. In particolare, il dato del 2021 mostra come la quota di ricchezza posseduta dall'1% della popolazione sia uguale alla quota posseduta dal 70% più povero. Allo stato attuale, **40 grandi imprenditori italiani possiedono un patrimonio corrispondente a quello del 30% della popolazione**. Più in generale, il 10% più ricco possiede oltre 6 volte la ricchezza del 50% più povero

2 Piketty Thomas (2021), Capitale e Ideologia, La nave di Teseo Editore, Milano

3 https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2022/01/Report_LA-PANDEMIA-DELLA-DISUGUAGLIANZA_digital2022_final.pdf

4 https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Doc_ASviS_La_situazione_dell'Unione_europea_rispetto_agli_SDGs.pdf

5 https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2021/01/FINAL_Disugultalia_2021.pdf

6 https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2022/05/WEB_Disuguitalia_2022_CLEAN.pdf

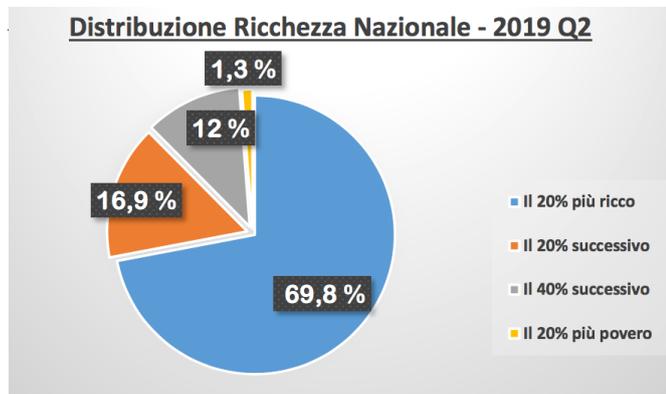


Figura 1. Fonte: *Global Wealth Databook 2019 di Credit Suisse, rielaborazione Oxfam*

Un focus sugli **effetti delle disuguaglianze** – concentrandoci ad esempio sul tema di genere – mostra come l'Italia abbia migliorato il proprio **livello di disparità uomo/donna** (Obiettivo 5 dell'Agenda 2030) grazie all'aumento delle donne che lavorano in posizioni manageriali (+31,6%). Rimane però in una posizione estremamente debole con il più basso tasso di occupazione in Europa (52,1% contro una media europea del 66,1%). Lo **European Institute for Gender Equality** (EIGE) ha recentemente sviluppato un coefficiente – **Gender Equality Index** – che misura la disparità di genere nel tempo, analizzando sei ambiti della vita quotidiana in cui le donne

possono trovarsi in condizioni di parziale svantaggio: lavoro, quantità di ricchezza, conoscenza, tempo, potere politico o di ruolo e salute. Il report elaborato da EIGE nel 2021⁷ conferma la posizione dell'**Italia – nella sola Europa prima della pandemia – al 23esimo posto su 27**; mentre risulta al 69esimo posto su 142, a livello mondiale.

Il primo **rapporto Eurofound**⁸ teorizza come la **disoccupazione giovanile sia aumentata di 1,4 punti percentuali**, raggiungendo una media EU del 13,3%. La peggiore performance si registra in Italia – la quale si attesta al 23% nella fascia al di sotto dei 30 anni di età.

In questa direzione, un ulteriore dato allarmante in una prospettiva di crescita del nostro Paese riguarda le **disparità emerse nel mondo giovanile**. La percentuale elevata di **NEET – Not in Employment, Education and Training** – cioè i giovani tra i 15 e i 34 anni che non studiano, non lavorano e non sono impegnati in nessun percorso di formazione, contraddistingue l'Italia rispetto ad altri paesi. Secondo l'Eurostat (2021)⁹, parliamo di **circa il 25,1% dei giovani italiani con un rapporto 1 a 4 con una distribuzione drammatica nelle regioni del Sud in misura aggregata**. Durante la pandemia,

⁷ <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2020-report>

⁸ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2021/impact-of-covid-19-on-young-people-in-the-eu>

⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training



il percorso formativo nell'ambito dell'istruzione terziaria si è interrotto per quasi il 13,5% dei giovani tra i 18 e i 24 anni. Sulla base di questi dati, i NEET italiani sono rispettivamente il 75% in più rispetto alla media Europea nella fascia tra i 15 e i 19 anni e il 70% in più nella fascia universitaria tra i 20 e i 24 anni. Per sintetizzare, **1 giovane su 3 tra i 20 e i 24 anni è NEET, mentre 1 su 10 è fuori dal mondo della scuola e del lavoro.**

La dimensione della disuguaglianza mostra come **l'Italia sopporti da anni il peso delle disparità.** L'accumulo di ricchezza nelle mani di pochi, associata alla presenza di farraginose rigidità del nostro mercato del lavoro, insieme ad altri elementi legati all'intervento pubblico, ha nel tempo contribuito a creare **forti disagi sociali e limiti sistemati alla crescita economica del nostro Paese.** Inoltre, i dati – fin qui brevemente raccontati – nascondono fattori allarmanti su alcuni aspetti della disuguaglianza come quelli legati sulle disparità di genere e giovanili caratterizzate da forti eterogeneità a livello territoriale tra Nord e Sud del Paese.

Questo è il motivo per cui **la nostra analisi si concentrerà sul tema della disparità di genere, divari generazionali e distribuzioni territoriali delle risorse** con uno sguardo attento al tema dell'**istruzione** e della **sanità** di primario interesse per la crescita di questo Paese.



4. DISPARITÀ NELLE OPPORTUNITÀ DI GENERE E GIOVANILE



Il documento principale del PNRR¹⁰ menziona in maniera esplicita **la parità di genere e giovanile** come due dei tre pilastri necessari **per favorire il processo di Inclusione sociale**. Le misure che sono previste – ma ancora da realizzare – coinvolgono prioritariamente interventi diretti volti al **sostegno dell'occupazione femminile e giovanile in termini di nuove assunzioni contrattuali e di incentivazione del mondo imprenditoriale**. Si associano inoltre interventi relativi a **servizi educativi** come i nidi per favorire l'incontro da domanda e offerta nel mercato del lavoro. Considerando l'ammontare di risorse previsto dal PNRR, si può notare come gli interventi mirati alle donne e ai giovani (considerando i riflessi sia diretti che indiretti) ammontino ad un valore di circa **38 miliardi** – quasi il 20% delle risorse.

Uno dei modi più efficaci che il Piano di Resilienza (Fondi REACT-EU e FCN) ha previsto per correggere tali squilibri di mercato riguarda l'inserimento all'interno dei progetti da finanziare di **una clausola volta a condizionare l'esecuzione all'assunzione di donne attraverso dei particolari contratti di formazione-lavoro**. Una misura simile è stata inserita anche per il target

giovanile – in particolare per le persone di età inferiore a 36 anni.

Il dispositivo precisa che **gli obiettivi di correzione delle distorsioni** nelle disparità per donne e giovani devono essere considerate **autonome tra loro**, per cui la percentuale di incremento deve essere assicurata con riferimento ad entrambe le categorie svantaggiate.

Al fine di realizzare una uguaglianza delle opportunità, in particolare l'art. 47 del D.L. 77/2021¹¹ prevede l'adempimento di **obblighi sulle assunzioni e l'assegnazione di punteggi (premierità)** da conferire ai partecipanti che garantiscano l'adozione di misure volte a favorire una **maggiore equità** – sia generazionale che di genere – nell'ambito delle procedure pubbliche di gara che prevedono investimenti tramite i dispositivi del PNRR. A tale scopo – secondo l'indicazione del MEF¹² sarà necessario assicurare nell'offerta che **almeno il 30%** delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o il proseguimento delle attività relative all'appalto **sia dedicato a giovani e donne**.

Sono previste **penali nei confronti dei soggetti inadempienti**. La mancata consegna, ad esempio, della relazione di

¹⁰ <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

¹¹ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021;77~art47>

¹² https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/comunicazione/workshop_e_convegni/



genere farebbe scattare **l'interdizione** di 12 mesi da ulteriori procedure di affidamento e sembra essere previsto un **monitoraggio** dell'applicazione tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici gestita da ANAC. Nelle offerte contrattuali, la legge precisa che le assunzioni devono essere perfezionate secondo la normativa dei contratti di lavoro disciplinata dal decreto legislativo del 15 Giugno 2015 n. 81³ e dai contratti collettivi sottoscritti nel corso degli ultimi anni.

Tali procedure coinvolgono inoltre il **reclutamento del personale nella pubblica amministrazione**, ingenti investimenti sulla formazione con l'obiettivo di revisionare le carriere verticali in posizioni apicali per genere e generazione. Per fare un esempio, nell'ambito dei processi educativi, la Missione 4 prevede una serie di investimenti volti a determinare **l'aumento delle ricercatrici universitarie** – nonché il potenziamento dei servizi per la prima infanzia e del tempo pieno scolastico (pressoché assente in alcune regioni del Sud) insieme ad un potenziamento delle competenze scientifiche (STEM) che potrebbero **favorire l'incremento dell'occupazione femminile**

generalmente dedicata a settori alternativi come quello turistico e culturale.

La Missione 5 include **investimenti (1.2) interamente dedicati all'imprenditoria femminile** con risorse pari a 400 milioni di euro. A questo si associano iniziative già esistenti come **il fondo per l'imprenditoria femminile** di 20 milioni di euro e **iniziative legate allo sviluppo di start-up e piccole-medie imprese (PMI) innovative** che dovrebbero essere modificati con risorse specifiche dedicate alle donne. Ci si può attendere che molte di esse coinvolgano anche giovani. Secondo gli ultimi dati¹⁴ le start up – a prevalenza giovanile – sembrano ottenere **eccellenti risultati positivi nell'assegnazione di finanziamenti** attestandosi nel 2020 al 41,8% del totale dei finanziamenti stessi. A questo proposito, la legge di bilancio 2021¹⁵ ha istituito il **Comitato Impresa Donna** con l'obiettivo di realizzare le principali linee di indirizzo destinate a **favorire processi di partecipazione femminile nel mercato**.

Ulteriori investimenti (1.3) hanno l'obiettivo di **incentivare le aziende a ridurre il divario di genere presenti nelle proprie filiere** attraverso

¹³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/06/24/15G00095/sg>

¹⁴ <https://www.mise.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2042837-online-tutti-i-dati-aggiornati-su-startup-e-pmi-innovative>

¹⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/12/30/322/so/46/sg/pdf>



l'elaborazione di un sistema di certificazione delle competenze femminili associato ad un sistema di informatizzazione aggregato per la raccolta dei profili individuali. Tale sistema dovrebbe essere messo a disposizione di tutte le imprese indipendentemente dal requisito dimensionale con l'obiettivo di alleggerire il gap presente nei differenti settori produttivi.

Altre misure specifiche in campo giovanile riguardano ad esempio il tema della **transizione ecologica**. Il settore inerente alla valutazione d'impatto ambientale potrebbe contribuire all'**aumento dell'occupazione giovanile su tematiche quali le energie rinnovabili o la filiera dell'idrogeno** dove emergono con maggiori forze lo sviluppo di capitale umano e necessarie competenze specifiche. L'indagine del sistema **Excelsior di Unioncamere**¹⁶ mostra la crescente necessità di occupazioni – a partire dal 2023 e fino al 2026 – che abbiano **competenze green** con conoscenze trasversali. Si stimano circa **18 milioni di nuovi posti di lavoro** in più nei prossimi tre anni in questo ambito secondo i dati dell'Organizzazione Internazionale del

lavoro a livello Europeo.¹⁷

Sarebbe oggetto di interesse anche **una potenziale riforma dell'IRPEF in supporto alle iniziative PNRR per cercare di indirizzare risorse destinate alle assunzioni dei giovani**. L'introduzione di agevolazioni fiscali per la locazione dell'abitazione principale per i giovani under 35 dovrebbe accompagnare il **Family Act** nel sostegno alla creazione di una famiglia.

Relativamente alle **politiche attive del lavoro**, sono stati inclusi appositi interventi nell'ambito della Missione 5 (inclusione e coesione) con uno sguardo al **potenziamento del sistema duale** e al **rafforzamento del Servizio Civile Universale** già implementato nel corso degli ultimi 10 anni. In particolare, il primo si riferisce alla realizzazione dei percorsi di integrazione tra sistema educativo e mondo del lavoro – simile all'alternanza Scuola Lavoro ma con qualche margine di identificazione in più delle competenze – con l'obiettivo di ridurre il divario di competenza ormai impresso da tempo nel sistema. Si stima una quota di circa 200mila giovani nei prossimi tre anni. Il Servizio Civile Universale propone invece nuovi ingressi dei giovani tra i 18 e i 28 anni (un

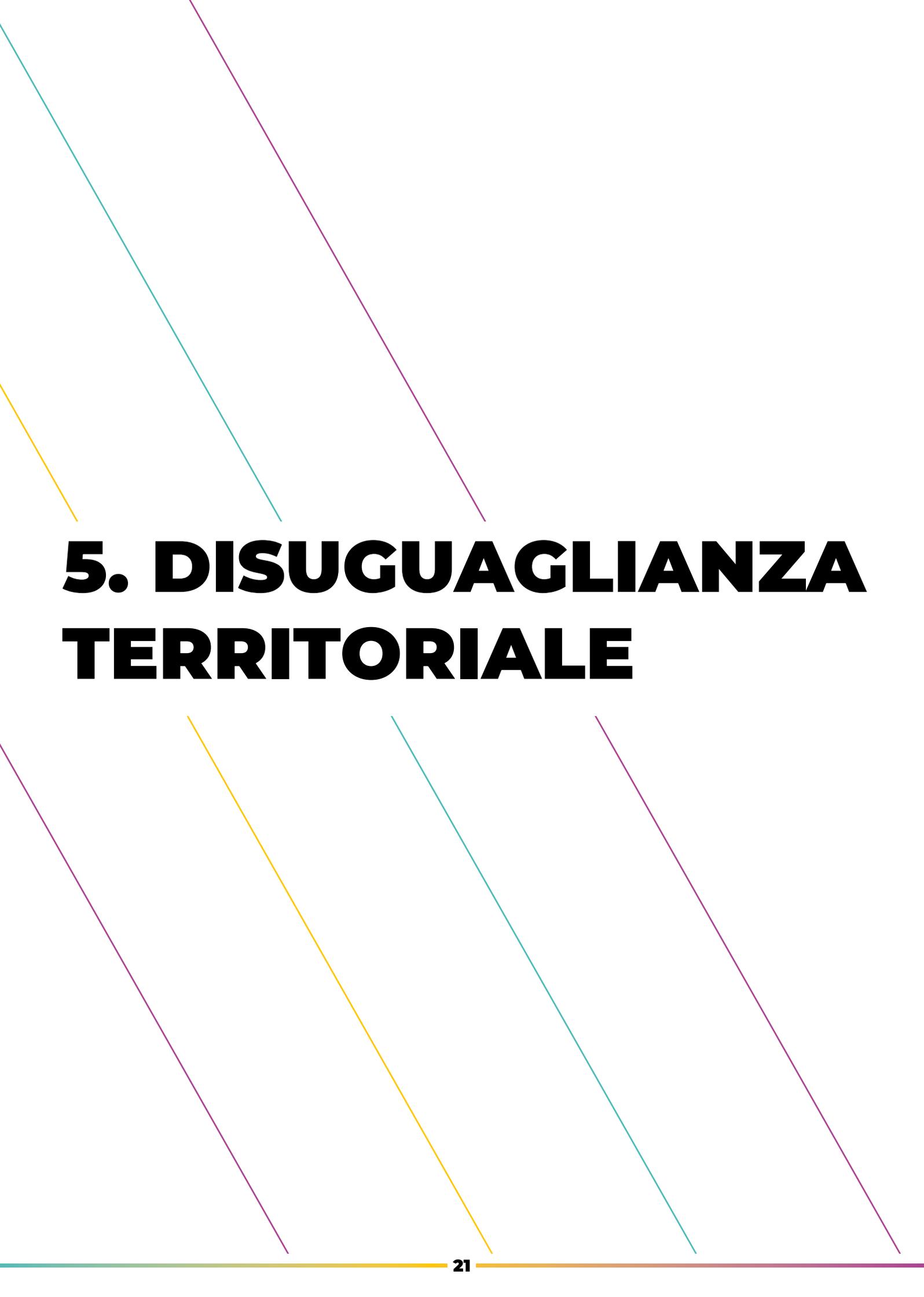
¹⁶ https://www.fg.camcom.gov.it/sites/default/files/upload/mercato_e_tutela/statistica/Excelsior_informa/report-previsivo-2020.pdf

¹⁷ https://www.ilo.org/weso-greening/documents/WESO_Greening_EN_web2.pdf



aumento di almeno 120mila unità) in attività di volontariato – dalla protezione civile al patrimonio artistico e culturale promuovendo la partecipazione della cittadinanza attiva.

Queste misure fanno parte di **un pacchetto di attività (programma GOL e Piano Nazionale Nuove Competenze) per potenziali 3 milioni di destinatari** – circa il 75% delle risorse dovrà essere destinato a donne, disoccupati di lunga durata, giovani under 30 (o over 55) e persone con disabilità. In questo ambito inoltre non si può non menzionare **il ruolo dei Centri per l'impiego**. Il PNRR prevede (ma su questo non si hanno informazioni aggiornate) un loro potenziamento attraverso **interventi infrastrutturali e lo sviluppo di osservatori regionali del mercato del lavoro**.



5. DISUGUAGLIANZA TERRITORIALE



Nell'ambito della Missione 5 (inclusione e coesione sociale), la terza componente trasversale – oltre alle donne e ai giovani – è dedicata alla **riduzione dei divari tra le diverse aree del Paese**. Un divario multiplo e differenziale che ha contraddistinto l'evoluzione dell'ultimo decennio, tenendo in considerazione le **differenze demografiche e di servizi** tra le zone interne/rurali e quelle urbane, le **differenze che sempre più emergono sulla competenza** in una prospettiva di innovazione per imprese e centri di ricerca e autorità pubbliche e il **divario degli investimenti** come marcata differenza tra Nord e Sud del Paese.

Per conseguire questi obiettivi, la componente 5.3 si articola in due settori d'intervento, per un totale di circa 2 miliardi di euro. Nello specifico è previsto infatti **un programma per la resilienza attraverso il rafforzamento delle aree interne** (830 milioni).

I progetti per lo sviluppo del Sud riguardano principalmente gli **investimenti per combattere la povertà nell'istruzione** (220 milioni), nonché il **potenziamento dei beni confiscati dalla criminalità organizzata** (300 milioni) e gli **investimenti infrastrutturali nel potenziamento delle Zone**

Economiche Speciali – ZES (630 milioni).

In particolare, le ZES sono uno strumento utilizzato ormai da diversi decenni e in differenti Paesi del mondo (circa 5000) con effetti molto eterogenei tra loro.¹⁸ In Europa, ad esempio, uno dei casi più importanti riguarda la **Polonia** – il cui successo è dipeso fortemente dallo sviluppo delle aree di riferimento – e la **Francia**, con risultati modesti nelle zone urbane.

Esistono diverse tipologie di ZES, dalle zone di libero scambio alle zone industriali di esportazione e zone di sviluppo economico e tecnologico. Gli obiettivi che giustificano l'esistenza di queste zone speciali riguardano prevalentemente la **capacità di attrarre potenziali investimenti italiani e stranieri** insieme alla creazione di tipologia di **interventi fiscali alternativi o incentivi per nuove occupazioni**. Le ZES riguardano aree delimitate caratterizzate da particolari benefit per gli investitori che decidono di investire in quei territori – e si sviluppa attraverso un regime territoriale diverso rispetto al resto del territorio statale. Tali ZES sono state inserite nel 2017 in Italia attraverso la legge n. 123 del 3 agosto 2017. Possono essere istituite nelle

¹⁸ [Barbieri E., Pollio C. and F. Prota, The impacts of spatially targeted programmes: evidence from Guangdong, Regional Studies, vol. N/D, 1-14](#)



regioni meno sviluppate individuate secondo la normativa europea: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Gli interventi prevalenti nell'ottica del PNRR dovrebbero riguardare **potenziali collegamenti tra le aree portuali ed industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale** facente parte delle reti di trasporto principali. La **digitalizzazione** e il potenziamento della **logistica** associati ai lavori di **efficientamento energetico** nelle aree retro-portuali e nelle aree industriali appartenenti alle ZES, nonché il potenziamento della **sicurezza** dell'infrastruttura connessa all'accesso ai porti sono tra i punti principali oggetto di attenzione. Nel PNRR, inoltre, è prevista una riforma per semplificare il **sistema di governance** delle ZES e favorire la **cantierabilità degli interventi** in tempi rapidi – nonché l'**insediamento di nuove imprese**.

Tale semplificazione passa da una **Agenzia per la coesione territoriale** e la nomina di un **commissario straordinario** nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale d'intesa con il Presidente della Regione interessata. Il commissario potrebbe (ma è ancora da verificare) assumere funzioni

“appaltanti”, operando quindi con poteri straordinari in quei territori in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, ma solo limitatamente a una realizzazione più efficace e tempestiva degli interventi del PNRR. Dovrebbe essere anche inserito **un credito d'imposta per ciascun investimento all'interno delle aree ZES**, che passa da 50 a 100 milioni di euro. Bisogna inoltre considerare che tali benefit fiscali si estendono all'acquisto di immobili e all'utilizzo di contratti di locazione finanziaria.

È evidente che dal punto di vista economico sarà necessario **inserire le ZES in un quadro complessivo di politica industriale** per evitare distorsioni tra territori limitrofi nelle stesse regioni e ulteriori divari di impoverimento nel Sud del Paese. Individuare le ZES in territori disagiati non è un'operazione semplice, perché da un lato implica scelte relative a **riconversioni produttive ed industriali** e dall'altro deve essere utilizzato con estrema parsimonia **per evitare la perdita di efficacia nei territori**. È inoltre necessario accompagnare questo strumento creando sinergie con le **forme di governance più efficaci** nei territori e dall'altro attraverso la ricerca di ulteriori fonti di finanziamento sul tema.

A questo proposito, un maggiore



coinvolgimento che unirebbe i tre pilastri (donne, giovani e territori) sia nei processi di formazione e istruzione, sia in quelli relativi alla produzione industriale potrebbe essere favorito da alcune misure indicate sulla Missione 3, che riguardano la **mobilità sostenibile**. In particolare, si fa riferimento ad **incentivi** che mirano a potenziare o creare connessioni metropolitane o suburbane, a migliorare l'accessibilità e l'interscambio tra le stazioni ferroviarie e altri sistemi di mobilità e a potenziare l'offerta delle linee regionali.

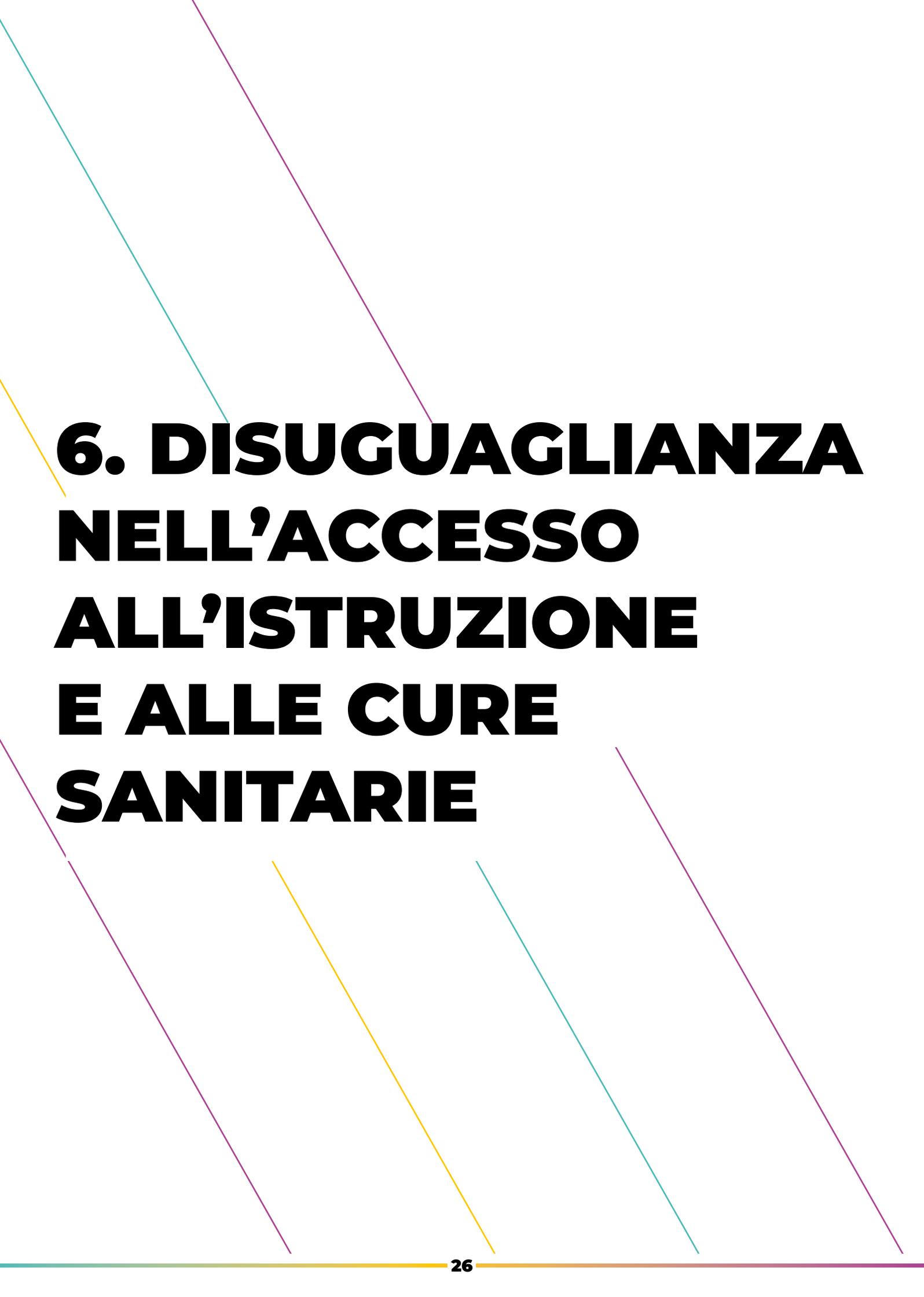
Per quanto riguarda i finanziamenti da distribuire, un punto importante riguarda proprio il **meccanismo di partecipazione** che i territori dovranno preoccuparsi primariamente di curare. In particolare, **la procedura di accredito ad un qualunque finanziamento PNRR** da parte degli ambiti territoriali regionali (e in un secondo momento dei singoli comuni) rimane per la Missione 5 sotto lo stretto controllo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Esso prevede semplicemente **la candidatura formale dell'ente di riferimento** senza la presentazione di un progetto vero e proprio – contrariamente alle tipiche stipule di progettazione europea come quelle previste per i vari Horizon Europe.

Il Ministero valuterà caso per caso l'ammissione al finanziamento sulla base di criteri generali ed oggettivi da specificare nel dettaglio a livello regionale (percentuale anziani, coinvolgimento giovani, creazione di infrastrutture, soglia di genere, ecc). Successivamente e solo ad ammissione avvenuta, in sede di **stipula della convenzione**, si chiederà il **dettaglio** circa le azioni che si intende intraprendere, l'articolazione del **budget** e del **cronoprogramma**. Tale percorso risulta chiaramente dettato dai tempi stretti che l'assegnazione di risorse con scadenza semestrale richiede.

Queste procedure – con scadenze e tempi certi – richiedono da un lato che i comuni abbiano **idee estremamente chiare** sul tipo di progetto da elaborare – per evitare poi che le spese non vengano riconosciute (meccanismo evidence - based); ma richiedono anche contemporaneamente di avere la capacità di **adattare gli obiettivi generali che il PNRR richiama ad un contesto locale di prossimità spesso non definitivo**. Intervenire quindi sui bisogni prioritari delle comunità cercando di **valorizzare al massimo le condizioni che il piano richiede di soddisfare** nell'ottica dei processi redistributivi e di tutela delle parti deboli chiaramente indicate nelle iniziative.



È sicuramente **un processo complesso** – forse una sfida per i territori, negli ultimi anni abituati a ragionare in modo completamente diverso su un preciso tema competitivo da sviluppare. Non si può però negare **l'opportunità** che un tale processo possa creare attraverso lo sviluppo di competenze locali necessarie per gestire un flusso di fondi per i prossimi 6 anni. Su questo punto bisognerà infatti considerare il **budget complessivo** (non solo dei fondi PNRR) a disposizione delle comunità ma anche nell'utilizzo di fonti alternative più flessibili (inserite nel PON Inclusionione 2021-2027) meno vincolanti dal punto di vista della progettazione e rendicontazione – destinati ad obiettivi di prossimità.



6. DISUGUAGLIANZA NELL'ACCESSO ALL'ISTRUZIONE E ALLE CURE SANITARIE



Non si può non riservare particolare attenzione nell'ambito del PNRR al **sistema formativo**. Nonostante i deboli finanziamenti in Italia rispetto ai paesi europei, **l'investimento in istruzione e formazione di qualità rimane la leva più efficace e concreta per ridurre le disuguaglianze e costruire società più eque** dove le condizioni iniziali degli individui possano essere corrette al vantaggio dell'impegno e della valorizzazione dei talenti. L'**Istat** nel suo **rapporto annuale sulle mobilità e disuguaglianze** enfatizza questo aspetto sottolineando come le disparità di accesso in campo educativo, fin dalle primissime fasi di età, hanno effetti nefasti nell'evoluzione delle generazioni e le loro correzioni dovrebbero essere prioritarie per il Paese.¹⁹

A questo proposito la **dispersione scolastica** va considerata come uno dei cardini della povertà educativa con **forti divari nel sistema scolastico tra i territori italiani**. Per rispondere a queste criticità, il PNRR prevede, nell'ambito della Missione 4 (Istruzione e Ricerca) il potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione. Dagli asili nido all'istruzione terziaria, il PNRR nella componente 1 prevede la misura di intervento straordinario finalizzata alla **riduzione dei divari territoriali**

attraverso la programmazione di **iniziative di mentoring o counseling e orientamento professionale**, con l'obiettivo di rendere più consapevoli gli studenti del loro futuro. La stima di questo intervento coinvolge circa 470mila studenti a rischio di abbandono scolastico e 350mila giovani che hanno già abbandonato la scuola.

La Missione 4 su questo prevede **misure di orientamento attivo** accompagnata dalla recente **riforma degli istituti tecnici e professionali** con il definitivo potenziamento del sistema ITS. Per far questo è necessario potenziare l'attuale numero degli iscritti (con un aumento di circa 11mila unità previste) almeno del 100% entro il 2025. Questo dipenderà dall'aumento del numero di ITS operativi con una potenziale distribuzione nei territori (+208% previsto in 3 anni). In quest'ambito anche **il ruolo delle borse di studio** diventa cruciale per favorire l'accesso all'istruzione terziaria. Interessante su questo è anche l'aumento previsto nelle borse di studio a livello universitario per le donne che decidono di intraprendere un percorso di studi universitario in ambito scientifico/tecnico (STEM).

In questo contesto, si inserisce anche la **riforma degli alloggi universitari**,

¹⁹ Caritas Italiana (2021), Oltre L'Ostacolo. Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale in Italia, Roma.



con la previsione di circa 65mila posti letto da aggiungere agli attuali 40mila per una media di circa 300mila studenti iscritti negli atenei italiani. È inoltre previsto il finanziamento per 480 milioni di euro di dottorati e ricercatori nei settori green e innovazione che presumibilmente coinvolgeranno soprattutto giovani. Il Piano affronta anche il tema della **formazione e della emancipazione giovanile**, nell'ottica dell'introduzione di **misure di sostegno ai giovani**, affinché acquisiscano autonomia sul piano finanziario, tramite detrazioni fiscali per le spese sostenute per acquistare libri universitari per i figli maggiorenni a carico, oppure tramite agevolazioni fiscali per le spese sostenute dalle famiglie relativamente a contratti di locazione di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti a corsi universitari.

Un'attenzione particolare deve essere inoltre rivolta alle **misure educative per il Mezzogiorno** come descritto al paragrafo precedente. In particolare, l'intervento del PNRR mira alla **lotta per la povertà attraverso il sostegno del Terzo Settore per l'educazione di circa 44mila minori**. I progetti partecipanti devono includere interventi volti a favorire le condizioni di accesso ai servizi dell'asilo nido e della scuola dell'infanzia nonché per i successivi livelli di istruzione. Nell'interesse di promuovere

il tempo pieno ad esempio, sono previsti finanziamenti per la costruzione o ristrutturazione degli spazi delle mense per un totale di circa mille edifici entro il 2026.

Nell'ottica di assegnazione di una **maggiore offerta formativa per gli studenti più disagiati**, il PNRR ha previsto la riqualificazione di oltre 230mila metri quadri da utilizzare come palestre e strutture sportive dagli istituti scolastici riconoscendo in questo modo il valore dello sport come strumento di inclusione e contrasto alla dispersione scolastica.

Il processo di **modernizzazione delle scuole** nel primario interesse di renderle più funzionali ed attrattive ai ceti deboli passa anche dal **Piano Scuola 4.0**, che mira alla trasformazione degli spazi scolastici rendendoli più flessibili e digitali. La creazione infatti di laboratori per le professioni digitali, la stessa digitalizzazione dell'amministrazione scolastica e il cablaggio di circa 40mila edifici con relativi dispositivi sono tra i primi pacchetti di richieste previste nel Piano di Resilienza. Più in generale, il PNRR mira ad agire sul patrimonio edilizio tramite **investimenti legati alla efficienza energetica e riqualificazione degli edifici** – su questo dovrà essere dedicata particolare attenzione alle aree più svantaggiate



caratterizzate da strutture più fatiscenti e squilibri economico sociali nei territori.

Per quanto riguarda il delicato tema della **Salute**, la Missione 6 assegna poco più del 50% delle risorse a settori economici, come la produzione di attrezzature informatiche e software, l'assistenza sanitaria, la ricerca e formazione, in cui il numero di lavoratori con contratti a tempo indeterminato è molto alto. In particolare, nel settore informativo, tali attività economiche sono caratterizzate da un livello relativamente alto di occupati al di sotto dei 35 anni; mentre negli altri settori coinvolti tale quota raggiunge percentuali relativamente più basse.

La missione prevede un finanziamento di 20 miliardi relativi alle **reti di prossimità e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale** insieme a capitoli di spesa dedicati ad **innovazione e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale**.

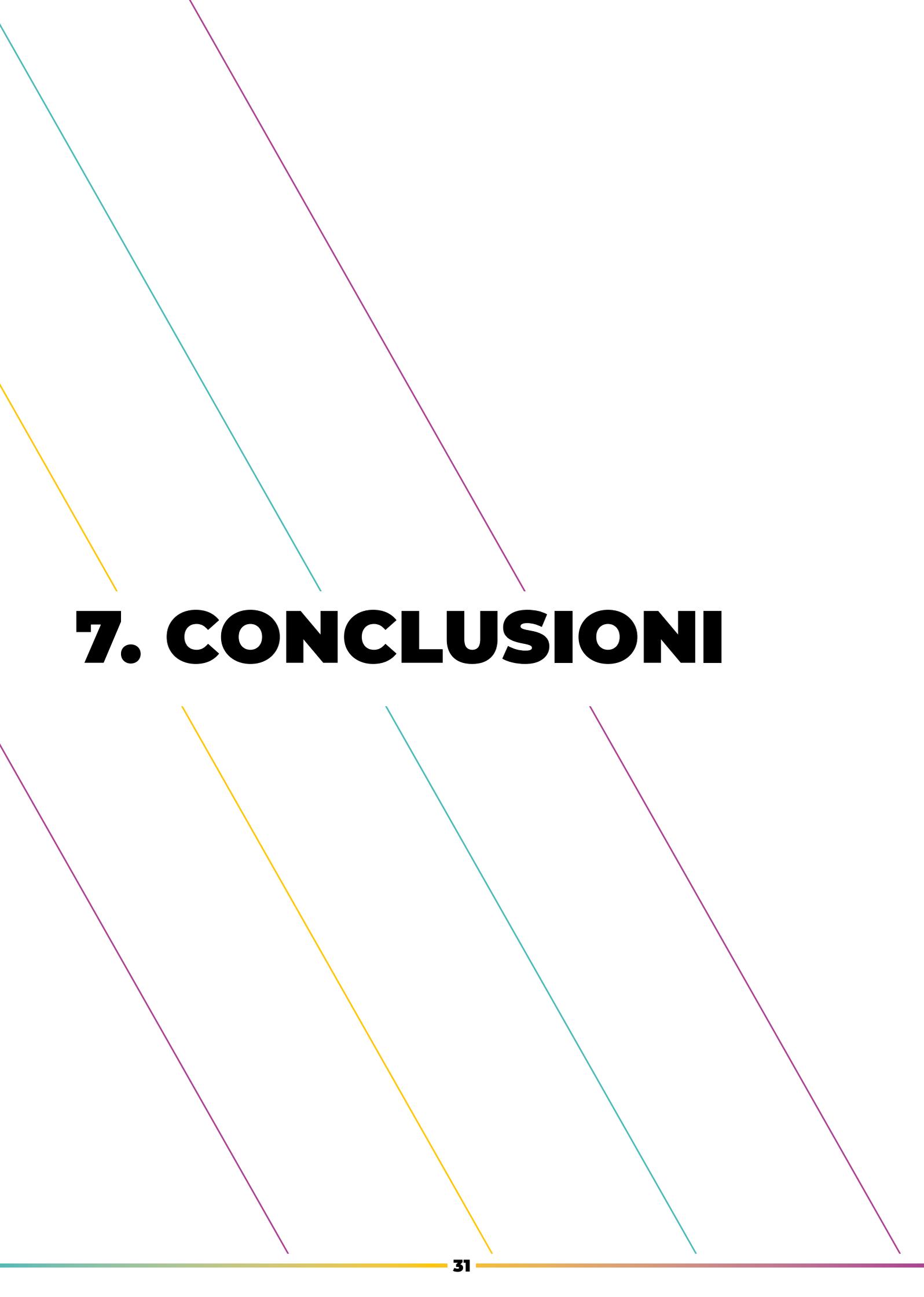
Una iniziativa utile è quella del **potenziamento dei presidi territoriali**, come le case e gli ospedali della comunità associati al potenziamento dell'assistenza domiciliare. Essi costituiscono presidi territoriale in cui, attraverso il punto unico di accesso (PUA), dovrebbero centralizzarsi tutti i servizi offerti. La casa della comunità – così come indicato nel Piano – dovrebbe

essere una struttura fisica in cui opererà un team multidisciplinare da dottori di medicina generale, specialistici e assistenti sociali con l'obiettivo di alleggerire la crescente domanda nei servizi ospedalieri rafforzando il ruolo della componente sanitaria complementare a livello territoriale. Sono infatti previste 1288 case della Comunità entro il 2026 per un numero di comuni che nella totalità sono poco più di 8mila e potranno utilizzare strutture esistenti o nuove per un costo complessivo di 2 miliardi di euro.

Un ulteriore obiettivo riguarda il **potenziamento dei servizi domiciliari**. È previsto un aumento del volume delle prestazioni entro il 2026 – considerando una copertura per circa il 10% della popolazione di età superiore ai 65 anni (con patologie croniche o non autosufficienti) in linea con la normativa europea di riferimento. La linea di indagine di cui discutiamo coinvolge anche il **potenziamento dell'assistenza intermedia** – gli ospedali di comunità, strutture complementari alle case di cui sopra, il cui obiettivo è quello di creare strutture sanitarie territoriali con pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e breve degenza. L'investimento nella Missione 6 previsto per questa iniziativa coinvolgerà la creazione di 381 nuovi ospedali.



In quest'ottica, oltre 300 milioni sono dedicati alla **riconversione delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) o case di riposo per gli anziani** in gruppi di appartamenti autonomi dotati di attrezzature necessarie per garantire autonomia e una rete di solidarietà tra le comunità. L'obiettivo primario di queste iniziative è quello di assicurare la **massima indipendenza e autonomia delle persone**, tenendo in considerazione le differenti disabilità. L'investimento prevede anche la distribuzione di **strumenti high-tech per persone disabili o vulnerabili** per creazione da un lato di competenze digitali al fine di garantire loro l'indipendenza economica e la riduzione delle barriere di accesso al mercato del lavoro attraverso soluzioni di **smart working**.



7. CONCLUSIONI



Sul **tema delle disuguaglianze** non ci sono dubbi che **i fondi PNRR abbiano previsto ingenti risorse rivolte ad obiettivi rilevanti di politica sociale**. Il sostegno alla capacità genitoriale per la riduzione delle disparità di genere, la prevenzione della vulnerabilità per famiglie e bambini (in particolare giovani coppie), lo sviluppo dell'autonomia degli anziani non autosufficienti insieme al potenziamento dei servizi sociali a domicilio nei territori, il contrasto alla povertà estrema e la cura delle disabilità sono tra i principali elementi – oggetto di interesse per questi finanziamenti.

L'impellente **necessità di trovare una cornice strategica** diventa quindi necessaria per non perdere parte dei finanziamenti a causa di una visione non sinergica tra programmi e opportunità diverse. Un **rischio** infatti che gli economisti intravedono è che **si spendano risorse per servizi già fatti** (e magari di secondaria importanza) riproponendo frammentarie **modalità di intervento poco efficaci**. Bisogna invece immaginare **soluzioni integrate ed innovative di politica pubblica** che solo un attento uso delle risorse potrebbe offrire. I tempi particolarmente stretti per la richiesta dei finanziamenti e la mancanza di bandi competitivi, come indicato sopra, potrebbero creare ulteriore precarizzazione delle iniziative.

I fondi del PNRR saranno utilizzati al meglio se e solo se avranno la capacità di **trasformarsi a livello locale in interventi del tutto nuovi** che – partendo dalle singole esigenze delle comunità – migliorino i servizi offerti e ne propongano di nuovi, in un'ottica sinergica di **miglioramento strutturale di un sistema Paese che si caratterizza per una estrema eterogeneità**, quasi ingiustificata per il capitale umano e le risorse naturali e culturali presenti. A livello nazionale, la **contrattazione collettiva**, l'oggettiva esigenza di tutelare le parti deboli oggetto del Piano dovranno convergere in riforme radicali sul tema della giustizia e del lavoro che possano fungere da volano per fornire condizioni attrattive sui finanziamenti, tempi chiari sulla giustizia e un maggiore potere contrattuale per i lavoratori.

La **differenza principale rispetto al passato** – oltre all'ingente ammontare di risorse senza precedenti – riguarda **il ruolo che gli enti di prossimità dovranno ricoprire nell'utilizzo di queste risorse**. Le governance territoriali sono chiamate ad un ruolo di **responsabilità strategica** senza precedenti, sia nel reperimento dei fondi, ma anche nella capacità di creare condizioni di partenariato pubblico-privato per iniziative di equità sociale. Iniziative di questo tipo si sono osservate



negli anni 90 negli ambiti di sviluppo territoriale, con forti differenze tra i territori rispetto alla gestione dei finanziamenti.

Nel ruolo di policy-makers, tutti gli enti locali, a partire dai comuni, insieme alle agenzie del lavoro, consorzi, associazioni ed enti dedicati al Terzo Settore (articolo 55 del codice del terzo settore) dovrebbero **unire sinergicamente gli sforzi** nel tentativo di creare una forza sistemica strutturale che da un lato funga da garante per la tutela dei più deboli e degli emarginati e dall'altro sia da volano sinergico per creare iniziative di finanziamento industriale per uno sviluppo sostenibile delle comunità.

Sono già in molti però a segnalare **il fenomeno dei bandi “deserti”**²⁰ Svimez e Legacoop tra gli altri. Negli ultimi mesi, si è osservata infatti una scarsa partecipazione ai finanziamenti previsti dal PNRR da parte delle regioni del Sud. In particolare, il dubbio (più che concreto alla data odierna)²¹ è che gli enti pubblici non siano pronti a livello di personale e competenze ad affrontare la sfida progettuale che tali procedure richiedono. Sarebbe quindi **necessaria un'attenta verifica a livello centrale** per assicurare che le risorse – non

solo stanziare – ma realmente spese nel Mezzogiorno siano il 40% come previsto originariamente. Il **timore** di una mancata verifica di queste iniziative è **che lo strumento del PNRR si trasformi, da elemento di equità e di etica distribuzione del sistema, in una ulteriore fonte di divario tra Nord e Sud del Paese.**

²⁰ <http://lnx.svimez.info/svimez/?s=PNRR>; <https://www.cuoreeconomico.com/parrino-legacoop-sicilia-pnrr-bandi-deserti-perche-i-comuni-non-fanno-in-tempo-a-progettare-sud-a-una-velocita/>;

²¹ L'articolo è stato elaborato con le informazioni a disposizione ad Agosto 2022.



8. BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA



Barbieri E., Pollio C. and F. Prota, The impacts of spatially targeted programmes: evidence from Guandong, Regional Studies, vol. N/D, 1-14

Caritas Italiana (2021), Oltre L'Ostacolo. Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale in Italia, Roma.

Piketty Thomas (2021), Capitale e Ideologia, La nave di Teseo Editore, Milano

https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Doc_ASviS_La_situazione_dell'Unione_europea_rispetto_agli_SDGs.pdf

<https://www.cuoreeconomico.com/parrino-legacoop-sicilia-pnrr-bandi-deserti-perche-i-comuni-non-fanno-in-tempo-a-progettare-sud-a-una-velocita/>

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training

<https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2020-report>

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2021/impact-of-covid-19-on-young-people-in-the-eu>

https://www.fg.camcom.gov.it/sites/default/files/upload/mercato_e_tutela/statistica/Excelsior_informa/report-previsivo-2020.pdf

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/06/24/15G00095/sg>

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/12/30/322/so/46/sg/pdf>

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

https://www.ilo.org/weso-greening/documents/WESO_Greening_EN_web2.pdf

<http://Inx.svimez.info/svimez/?s=PNRR>

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2042837-online-tutti-i-dati-aggiornati-su-startup-e-pmi-innovative>



<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021;77~art47>

https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2021/01/FINAL_Disugualtaia_2021.pdf

https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2022/01/Report_LA-PANDE-MIA-DELLA-DISUGUAGLIANZA_digital2022_final.pdf

https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2022/05/WEB_Disugualtaia_2022_CLEAN.pdf

https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/comunicazione/workshop_e_convegna/



Social Impact Agenda per l'Italia

Sede Legale: Via Bruxelles, 59 00198, Roma Tel. +39.06.3243000
E-mail: segreteria@socialimpactagenda.it Codice Fiscale: 97879100580

www.socialimpactagenda.it

