

RAPPORTO DI RICERCA:  
PIANO DI RIPRESA  
E RESILIENZA  
ED ECONOMIA DEL MARE:  
POLITICHE E STRUMENTI PER  
USCIRE DALLA CRISI

RAPPORTO DI RICERCA:  
**LUGLIO 2021** PIANO DI RIPRESA

**REPORT DI ANALISI TRANSFRONTALIERO**  
**NEL NUOVO SCENARIO POST COVID-19**  
**NELL'AMBITO DEL PROGETTO MED NEW JOB**

*a cura di Romano Benini*

*Coordinamento Scientifico di Gianfranco Francese*

*per IRES Toscana*

## Indice

1. L'impatto della crisi da Covid 19 sull'economia mondiale e nei paesi Ocse e la relazione tra i fattori della crisi	5
1.1 L'impatto sanitario.....	5
1.2 L'impatto economico ed ambientale.....	6
1.3 L'impatto sociale ed occupazionale.....	9
2. L'impatto della crisi Covid 19 nell'economia europea e le indicazioni del Recovery Plan	11
2.1 L'analisi del contesto italiano ed europeo.....	11
2.2 Le decisioni per la resilienza e la ripresa ed il quadro previsionale.....	13
2.3 Il rapporto tra le misure per la crescita e la competitività e gli interventi anticrisi.....	18
2.4 Dal Recovery fund ad un nuovo modello di sviluppo.....	20
3. La logica di fondo e l'impatto della crisi. Le misure per la resilienza e la ripresa.	23
3.1 La crisi di sistema in Italia e in Francia e la logica di intervento.....	23
3.2 La centralità dei fattori dello sviluppo umano per la ripresa post Covid e le scelte da fare.....	26
3.3 Contenuti e riforme del Piano nazionale per la ripresa la resilienza.....	29
3.4 Il Pnrr ed il sistema dei servizi pubblici da riformare.....	31
4. Gli interventi anticrisi e le riforme sostenute dal Pnrr	34
4.1 La situazione del lavoro a seguito della pandemia in Italia.....	34
4.2 Le riforme in campo e l'impatto delle misure anticrisi sul lavoro.....	35
4.3 L'intervento promosso dal Governo francese: il piano di rilancio ed il Pnrr francese.....	39
4.4 Le misure regionali per la ripresa occupazionale in Italia ed in Francia.....	41
5. L'Economia del mare e gli interventi di resilienza e ripresa post Covid 19 in Italia.	46
5.1 La centralità dell'Economia del mare.....	46
5.2 Le misure del PNNR e l'impatto sull'Economia del mare nelle diverse prospettive.....	48



# **1. L'impatto della crisi da Covid 19 sull'economia mondiale e nei paesi Ocse e la relazione tra i fattori della crisi**

## **1. 1 L'impatto sanitario**

L'emergenza sanitaria da Covid 19 ha innalzato il livello di disagio nel mercato globale, determinando la necessità di sistemi nazionali che favoriscano un modello di sviluppo in grado di promuovere il fattore umano e le vocazioni territoriali. Il benessere dipende infatti sempre di più dallo sviluppo umano, data la capacità delle nazioni di promuovere investimenti in grado di fornire assistenza, formazione e lavoro ai cittadini. La capacità di garantire gratuitamente, o comunque a costi contenuti, servizi sanitari, educativi, formativi e lavorativi gratuiti ad una larga fetta della popolazione, costituisce non solo il principio che afferma il livello base della civiltà, ma è, di fatto, il presupposto perché lo stesso sistema economico sia competitivo, funzionale e capace di generare ricchezza. Il paradigma del nuovo millennio, sostenuto dalla dimensione del Quarto Capitalismo, richiede che sviluppo sociale e crescita economica siano infatti tenuti insieme. L'ampiezza della recente crisi sanitaria da Covid 19 ha illustrato l'importanza di questa relazione, mostrando come il livello di sviluppo umano sia in grado di determinare il livello di resilienza all'interno di un dato sistema, e come la capacità di affrontare le crisi, seppur cruciale, sia da sola non sufficiente per promuovere nuova crescita. Da un lato, abbiamo visto come paesi in cui crescita economica e sviluppo sociale non sono ben integrati, abbinati a un più alto livello di disuguaglianza, come Stati Uniti e Brasile, abbiano faticato a far fronte alle conseguenze portate dal Covid 19. D'altra parte, abbiamo anche visto come l'impatto della crisi sanitaria su larga scala sia maggiore nelle regioni e nei territori che presentano un più alto livello di sviluppo economico e umano, abbinato a una maggiore concentrazione urbana e a maggiori livelli di inquinamento, mobilità e traffico. Le dinamiche sociali determinate dalla pandemia di Covid19 hanno reso ancora più evidente l'importanza di un sistema in grado di prendersi cura non solo della malattia, in termini di ospedali e centri sanitari funzionanti, ma delle ricadute sociali e assistenziali. Bisogna saper affrontare le varie forme di malessere e disagio attraverso una rete di inclusione sociale e di assistenza in materia di welfare, accompagnando e seguendo le persone nel corso delle cure.

L'emergenza sanitaria da Covid 19 aiuta a far luce sulle contraddizioni presenti nella società contemporanea, mostrando come la strada per un'economia prospera passi attraverso l'uguaglianza sociale, lo sviluppo sostenibile e una qualità della vita che sostenga il rapporto intrecciato tra questi due principi di fondo nel tentativo di combattere i principali fattori di disagio della società odierna, la solitudine e la rottura dei legami sociali.

## **1.2 L'impatto economico ed ambientale**

L'analisi dei fattori di diffusione e quelli di resilienza e riduzione del rischio sanitario che si sono presentati nella pandemia di Covid 19 evidenzia una condizione di sistema: la resilienza e la capacità di gestire il rischio di contagio e le sue conseguenze nei territori è maggiore dove l'uguaglianza sociale è più diffusa ed è garantita la presenza di un efficace sistema sanitario, assistenziale e di inclusione. La pandemia di Covid 19 ha posto l'accento su una contraddizione di fondo: quando un sistema è ritenuto più ricco, con livelli di occupazione più elevati, soprattutto nelle aree dove il rischio di infezione è maggiore, affronta rischi maggiori proprio per la prevalenza dei fattori di crescita economica rispetto a quelli dello sviluppo sociale e della sostenibilità ambientale. Questo fenomeno è evidente in tutte le regioni europee, ma soprattutto è ben presente in quelle italiane, dove la diffusione del contagio è piuttosto legata alla presenza di fattori di inquinamento atmosferico e si è verificata maggiormente nelle aree a più alto tasso di urbanizzazione e mobilità. Il rischio di contagio, invece, appare un po' più attenuato in regioni come l'Emilia Romagna o la Toscana, dove alla crescita economica e alla presenza di un robusto tessuto imprenditoriale corrispondono la presenza di un alto tasso di sviluppo sociale e umano e una minore presenza di fattori inquinanti.

La crisi sanitaria si è presentata a livello globale come l'ennesimo episodio di una sequenza di fenomeni che contribuiscono a collegare fattori di disagio sociale e le conseguenze di un modello economico, finanziario e produttivo che andrebbe ripensato strutturalmente, considerando gli aspetti che impattano sull'ambiente, salute e società in termini di disuguaglianza e carenza di sostenibilità. Questo dato appare presente e ben confermato anche dalla valutazione dei fattori di diffusione e resilienza riscontrati nel sistema italiano, che appare particolarmente esemplare delle diverse condizioni presenti nelle nazioni

europee. L'Italia, infatti, racchiude nella sua diversità territoriale la quasi totalità delle condizioni socio-economiche presenti in Europa e l'analisi dell'impatto della pandemia mostra fattori di diffusione e resilienza che confermano quanto si evince dal più ampio quadro europeo.

In particolare, i dati ci permettono di osservare che:

- Le aree a maggiore diffusione del contagio sia nella prima che nelle ondate successive possono essere collocate in contesti urbani e con maggiore antropizzazione, ma soprattutto in quei contesti caratterizzati dalla presenza di sistemi produttivi ed economici particolarmente strutturati accanto ad una maggiore crescita del rischio ambientale.
- Le realtà colpite da un maggiore rischio di contagio hanno dimostrato capacità di ridurre il rischio di mortalità in ragione della presenza di validi presidi socio-sanitari nonché di terapia intensiva.
- Le azioni preventive e soprattutto la capacità dei contesti di mitigare le ripercussioni su famiglie e individui rispetto al disagio sociale aggravato dalla crisi sanitaria e dall'impatto della pandemia, dipendono dalla presenza, accanto alle strutture sanitarie, di reti sociali avanzate e servizi che supportano la formazione del capitale sociale ed umano.
- La cura della patologia sanitaria attraverso il ricovero è in definitiva una forma di intervento di emergenza, ma la soluzione complessiva riguarda la presenza di strumenti di prevenzione e contrasto più diffusi ed estesi, che tengano conto dei luoghi oltre che dei modi di vivere, lavorare e produrre.

L'analisi dei dati tra il 2020 ed il 2021 aiuta a capire come le aree interne del Paese siano state meno colpite da fattori di rischio e come le comunità locali più coese e con servizi alla persona ed al lavoro di maggiore qualità siano in grado di mitigare i fenomeni di disagio post Covid, di conseguenza territori caratterizzati da più eco -le produzioni sostenibili appaiono generalmente meno interessate dal rischio. Alla luce di ciò, la pandemia di Covid 19 ha stabilito e confermato una regola di pensiero fondamentale: la sicurezza sanitaria dipende da come si vive e da come si produce. La presenza di un sistema di servizi sociali e per la persona

che aiutino a ridurre il ricorso al ricovero e la promozione di attività produttive in grado di limitare l'emissione di sostanze inquinanti in atmosfera sono quindi i principali fattori di resilienza.

Le migliaia di borghi e piccoli comuni, che offrono un alto valore turistico seppur a rischio di spopolamento, hanno rappresentato durante la pandemia contesti territoriali in cui i fattori di rischio sono apparsi meno gravi, così come le condizioni di disagio sociale, grazie alla presenza di reti e di comunità con più forti legami diffusi. Verificata dalle scienze sociali e dal ruolo crescente dei sistemi di welfare, che negli ultimi anni vedono le patologie sociali derivare soprattutto da fattori economico-culturali, la situazione che il mondo sta vivendo conferma questo importante principio, determinando un rischio di disturbo dissociativo dell'identità, anoressia, schizofrenia e soprattutto depressione nel contesto post Covid. La diffusione della depressione come “malattia sociale” di questo decennio nasce dal profondo senso di inadeguatezza per ciò che si poteva e non si sa fare, derivante dall'etica dell'efficienza produttiva ad ogni costo. Questa situazione ha portato a conseguenze devastanti per la condizione umana e la società – dalla crescita della disuguaglianza alle altre varie forme di disagio. (come evidenziato da autori come A. Ehrenbeg in *La Fatigue d'etre soi: Depression e societe* (1998) e JE Stiglitz. *La grande frattura. La disuguaglianza ed i modi per sconfiggerla*. Einaudi. Torino. (2016); S. Zamagni. *Disuguali*. Aboca. Sansepolcro. (2020)). I fattori di rischio e la diffusione della pandemia di Covid hanno sicuramente portato alla luce queste problematiche sociali, tuttavia gli elementi di resilienza mostrano come la crisi sanitaria sia espressione di una più ampia crisi ambientale e di un modello di sviluppo che genera situazioni di crisi, disagio e difficoltà.

La risposta ai fattori di crisi e le conseguenze sulle persone all'interno di un territorio non devono quindi essere ricondotte alla sola dimensione della terapia sanitaria e della farmacologia. Invece, le terapie devono riguardare principalmente la riduzione del rischio, e quindi essere di natura preventiva. Non è possibile risolvere problemi strutturali con la logica del mero contenimento delle conseguenze, occorre invece spostare il focus e agire sulle cause diffuse. La ricerca genetica e biologica è chiamata a prestare attenzione alle trasformazioni sociali e alle conseguenze che si riscontrano nella vita quotidiana delle persone che vivono in un modello economico e produttivo che esaspera l'individuo e l'ambiente. La pandemia di

Covid 19 va pertanto considerata come l'ultimo esempio di una continua accelerazione delle crisi derivanti dall'attuale esasperazione della crescita economica che, come molte delle precedenti crisi, quella finanziaria e quella occupazionale, nonché la continua crisi ambientale, mette troppa enfasi sulla logica speculativa dei 'vantaggi a breve termine'.

### **1.3 L'impatto sociale ed occupazionale**

Una caratteristica dell'impatto sociale che si presenta nell'attuale modello economico, su scala globale, risiede nell'aumento della disuguaglianza, tradizionalmente misurata attraverso l'"indice di Gini" che considera i differenziali che si presentano tra le diverse classi di reddito. La nozione è sempre più importante data le sue connotazioni con due delle più grandi economie del mondo, gli Stati Uniti e la Cina, che si classificano al primo posto sia in Occidente che in Oriente in termini di disuguaglianza. È interessante notare che la Cina, pur essendo formalmente un paese comunista, abbia un livello di disuguaglianza sociale molto più elevato rispetto a quello del Giappone, nonostante il Giappone sia generalmente accettato come la principale nazione capitalista nel mondo orientale. Il capitalismo esasperato sembra forse diffondersi meglio in quest'epoca nei paesi meno democratici. In ogni caso, la dimensione della disuguaglianza costituisce una delle caratteristiche fondamentali dell'attuale e prevalente modello di sviluppo, che mette in discussione la funzione delle politiche di welfare e delle reti di inclusione sociale. Un'analisi più approfondita della pandemia di Covid sembra solo esacerbare gli elementi critici dell'attuale modello di sviluppo, data la connessione tra la diffusione della pandemia e la crescita dei fattori di disuguaglianza. L'apparente necessità di contrastare l'accresciuta condizione di disuguaglianza e le relative dinamiche sociali sta diventando sempre più importante alla luce della recente pandemia e dei suoi aggravamenti per l'impatto sulla società e sulle opportunità occupazionali. Per questo motivo le strategie sostenute dall'Ocse e raccomandate alle diverse nazioni richiedono di:

1. Evitare l'impovertimento delle persone e l'aggravarsi delle disuguaglianze derivanti da un calo del reddito, o dalla perdita del lavoro, e gli ostacoli derivanti dal distanziamento sociale
2. Evitare il collasso del sistema produttivo, soprattutto di quei sistemi che contribuiscono significativamente alla capacità competitiva del Paese e della sua infrastruttura sociale

3. Promuovere le attività private, pubbliche e sociali necessarie a breve termine per contrastare gli effetti del virus e, a medio-lungo termine, vitali per realizzare un cambiamento più ampio con la partecipazione dei cittadini e lo sviluppo del lavoro sulla base di sostenibilità ambientale (transizione ecologica e agroalimentare) e sociale.

Se consideriamo l'andamento della ricchezza in Occidente nel corso della pandemia, possiamo osservare che i paesi OCSE abbiano visto una crescita senza precedenti dei depositi bancari. Tali dati indicano che la crisi attuale derivi principalmente da una situazione di natura extra-economica, soprattutto se confrontata con i dati storici, con la precedente crisi finanziaria ed occupazionale del 2009/2011, in cui abbiamo visto invece una diminuzione dei depositi bancari e dei risparmi. La motivazione dell'originale extra-economica è plausibile anche vista la naturale conseguenza delle misure di contenimento adottate durante la pandemia: nei mesi successivi alla diminuzione del contagio, è verificato, come di consueto dopo una crisi, un aumento dei consumi. Durante la crisi pandemica la diminuzione della propensione al consumo ha riguardato principalmente le spese di beni di lusso o di attività come il turismo internazionale ed in genere ha avuto una ricaduta soprattutto sui ceti con un livello di reddito più elevato, determinando quindi un maggiore effetto di risparmio, per via della diminuzione della spesa delle classi sociali più abbienti. Questo eccesso di risparmio ha avuto una ricaduta non solo sulle famiglie, ma anche sulle imprese. Secondo gli analisti, questo fenomeno porta anche a un aumento del livello di disuguaglianza, dato che è probabile che queste risorse risparmiate rimangano nei depositi bancari dei proprietari. Questo è uno dei fenomeni in atto che illustra come la crisi, indotta dal Covid 19, sia destinata ad aggravare le disuguaglianze, fattore comune alle recenti crisi economiche affrontate negli ultimi decenni a partire dal volgere del millennio.

Questo fenomeno è più evidente in paesi già noti per caratteristiche quali un maggiore livello di disuguaglianza, una minore copertura assistenziale e un sistema fiscale meno graduale, come gli Stati Uniti, ma il rischio in Occidente è comunque presente. Il susseguirsi di crisi che hanno attraversato gli ultimi vent'anni ha contribuito a creare un divario tra le persone, una distanza nelle classi sociali, una diminuzione delle opportunità e un ceto medio impoverito. È una tendenza che può essere contrastata solo attraverso robusti investimenti in sviluppo umano, salute, istruzione, welfare sul lavoro. Si tratta di irrobustire il processo di

ricostruzione dei legami sociali indeboliti dal continuo attacco delle crisi e dall'avanzare delle disuguaglianze in un sistema che richiede prestazioni, alimenta aspettative e genera depressione, fenomeno diffuso non a caso soprattutto tra i paesi più ricchi. Uno dei più importanti cambiamenti culturali destinato a prevalere alla fine della pandemia è quindi una rinnovata attenzione all'innovazione responsabile dei modelli di vita. Vanno promosse forme di interazione sociale e di produzione di beni e servizi basate su investimenti in innovazione capaci di promuovere una crescita responsabile, direttamente o indirettamente collegata all'utilizzo delle tecnologie digitali e per uno sviluppo più sostenibile. Se la diffusione della crisi sanitaria alimenta fattori di disuguaglianza, è altrettanto evidente come le politiche di inclusione volte a ridurre le disuguaglianze sociali possano contribuire non solo a contenere, ma anche a ridurre i fattori di rischio per la salute. Esiste, quindi, un'interessante connessione tra le politiche di contenimento del rischio sociale e gli interventi per la riduzione dei rischi per la salute.

## **2. L'impatto della crisi Covid 19 nell'economia europea e le indicazioni del Recovery Plan**

### **2.1 L'analisi del contesto italiano ed europeo**

Nei lunghi mesi strappati dalla pandemia di Covid, l'Italia si è trovata in una situazione caratterizzata da alcune contraddizioni di fondo. Da un lato, essendo il primo Paese occidentale colpito nel febbraio 2020, i ritardi nelle chiusure iniziali hanno notevolmente peggiorato l'impatto della prima ondata. In generale, il sistema sanitario italiano al secondo posto al mondo dall'OMS per efficienza, secondo l'indice OMS 2019, ha tenuto, anche se questo è probabilmente dovuto al fatto che l'impatto della pandemia è stato piuttosto concentrato fin dall'inizio nelle regioni con i più solidi strutture sanitarie. Nonostante ciò, l'Italia resta tra i Paesi al mondo con il più alto tasso di mortalità e di contagio, probabile conseguenza di un Paese che presenta un'alta percentuale di popolazione anziana abbinata a una diminuzione del numero delle unità di cura intensiva nei centri sanitari, soprattutto se confrontata con paesi come la Germania. In ogni caso, anche nella situazione italiana, i fattori

di rischio sono stati aumentati dai minori investimenti nei sistemi sanitari negli ultimi anni, in particolare i minori investimenti nei reparti di terapia d'urgenza.

Se consideriamo il confronto con gli indicatori dello stato di preoccupazione dei cittadini europei, possiamo tuttavia valutare come gli italiani oggi abbiano una preoccupazione molto maggiore per il lavoro e le sorti dell'economia che per le condizioni di salute proprie o familiari e per la possibilità di ammalarsi. La seconda e la terza ondata del virus hanno, infatti, aumentato i timori degli italiani per l'economia, diminuendo quelli per la malattia. Ci sono anche analisi che indicano come sia alto lo stress imposto alle famiglie italiane ed europee a seguito della crisi sanitaria e questo fenomeno porta a una valutazione della situazione di fragilità presente nelle famiglie, che a sua volta evidenzia l'importanza e la necessità di rafforzare le reti sociali e le comunità come contesti di resilienza. In Italia, come in altri Paesi, la famiglia ha rappresentato un decisivo fattore di resilienza, come è tipico dei Paesi a prevalente cultura cattolica. Un'altra forma di disagio durante i mesi della pandemia riguarda la fascia più giovane, che ha sofferto per la scarsa socializzazione, la privazione del gioco e la condivisione con i coetanei. L'isolamento sociale ha prodotto forme diffuse di disagio e fragilità tra le giovani generazioni, fino a vere e proprie crisi di "socialità spezzata".

Il professor Ammaniti nel lavoro di ricerca "E poi i bambini, i nostri figli al tempo del Coronavirus" (Solferino, Milano, 2020) sostiene che: "L'identità dei bambini è strettamente legata ai ritmi, alle abitudini, ai riti della vita quotidiana e dei suoi ambienti, quindi, in assenza di questi elementi, i rischi sono il disorientamento e l'insicurezza. La quotidianità, infatti, rassicura i bambini e li conferma nella loro identità e nel fatto che vivono in un ambiente mediamente prevedibile. Queste carenze, insieme all'assenza di altri stimoli importanti (confronto con altri bambini, giochi di gruppo, attività scolastiche), hanno creato una vera e propria sindrome di deprivazione sociale». La ricerca ha messo in luce le difficoltà incontrate dalle giovani generazioni durante il periodo della pandemia, con circa il 30% dei bambini italiani che ha riscontrato difficoltà e disturbi della regolazione emotiva, ovvero disturbi del sonno, irritazioni, sbalzi d'umore, aumento della tendenza a favorire l'opposizione e aumento della rabbia. Tutti questi fenomeni portano a una situazione che richiede l'adozione di strumenti e comportamenti in grado di far fronte all'evidente aumento del disagio situazionale. La svolta è l'investimento nello sviluppo umano e la capacità di intervenire sui

modelli di sviluppo preesistenti, aumentando i legami sociali e promuovendo le attività economiche che ne derivano. Analizzando i fenomeni in atto e valutandone i dati, si può osservare come le capacità di resilienza socioeconomica e sanitaria trovino un terreno comune nel rapporto con l'indice di sviluppo umano: si tratta di una convergenza molto rilevante, riscontrabile non solo nei paesi europei ma anche tra le regioni italiane. Questa convergenza evidenzia la relazione tra i diversi fattori di sviluppo umano, la capacità di reagire alle crisi sociali ed economiche del territorio e la risposta alla crisi sanitaria in termini di sistemi di cura e assistenza.

## **2.2 Le decisioni per la resilienza e la ripresa ed il quadro previsionale**

Se si considerano gli indicatori evolutivi dei quadri economici, come i rapporti previsionali Excelsior di UnionCamere, si nota come l'economia italiana potrebbe recuperare nei prossimi mesi, generando o quanto meno accentuando una tendenza alla specializzazione della domanda, che rischia tuttavia anche di determinare livelli di disoccupazione più elevati, o quanto meno la permanenza nella condizione di disoccupazione di persone che non possono essere facilmente reinserite nel mercato del lavoro. L'impatto della crisi sanitaria sul lavoro ha influito maggiormente sui settori a basso valore aggiunto, ad esempio la ristorazione o il turismo, che negli ultimi anni hanno offerto opportunità di lavoro anche a persone con bassa professionalità e/o basso reddito. In considerazione di ciò, l'effetto della pandemia, in Italia come in altri Paesi, pesa di più sulle famiglie con bassa professionalità e sui lavoratori a basso reddito, contribuendo al disagio sia sociale che economico. Questo disagio è amplificato nelle aree con meno investimenti nella promozione sociale e nelle politiche attive. Le criticità legate all'eccezionalità della fase economica e sanitaria, derivante da un contesto di incertezza, comprendono difficoltà di pianificazione, gestione del lavoro a distanza, stress dei lavoratori, problemi organizzativi e, naturalmente, il peggioramento del clima e della qualità del lavoro. I lunghi mesi della pandemia così come quelli successivi hanno imposto livelli maggiori di stress da lavoro-correlato, che sembrano essere solo in parte mitigati dalla presenza del lavoro a distanza, tanto più che tale lavoro non sempre si trasforma in effettivo' smart

working'. Il fenomeno dello stress “lavoro correlato” impatta indubbiamente sulla produttività di una determinata azienda ed è un fattore di difficoltà affrontato oggi da molte imprese europee ed italiane. Le priorità aziendali nel perseguimento della resilienza e della ripresa sono quindi strettamente legate al recupero e all'innalzamento dei livelli di produttività nonché alla ricostruzione di un clima di lavoro sereno all'interno delle strutture produttive.

La riorganizzazione interna dei processi lavorativi, sollecitata dalle numerose innovazioni introdotte nel corso della pandemia, è strumentale alla crescita della produttività e gioca un ruolo importante nell'orientare le strategie aziendali sulle risorse umane, insieme all'acquisizione di nuove competenze ed all'introduzione e al rafforzamento di una logica di lavoro orientata agli obiettivi e ai risultati. In Italia, il Covid 19 ha accentuato le differenze tra territori e classi sociali, nonché le differenze tra i vari settori economici, penalizzando le economie a minor valore aggiunto o con una capacità di innovazione indebolita dalla crisi. Secondo le analisi sulla situazione occupazionale italiana, la maggior parte delle perdite si è registrata nei settori dell'alloggio e della ristorazione, che subiscono una riduzione del personale del 20%, seguiti dai servizi commerciali, ricreativi, culturali e sportivi. Le condizioni di ripresa per le attività manifatturiere sono più robuste, soprattutto per le aziende con una maggiore capacità di innovazione e sostenibilità, nonché la produzione di eccellenze del Made in Italy, e mostrano segnali di crescita già dal 2021. Altri settori evidenziano segnali di miglioramento, come il credito e le assicurazioni, l'informazione e comunicazione, i servizi e l'assistenza sociale. In generale, i dati sociali ed economici relativi agli effetti della pandemia di Covid 19 mostrano come la crisi abbia indebolito soprattutto settori già considerati in difficoltà e sottolineano come la fragilità porti a un'ulteriore disgregazione, disuguaglianza e disagio sociale e a conseguenze che pesano non solo sul sistema sanitario ma anche su quello economico. E' utile a questo proposito osservare meglio la correlazione tra i sistemi sanitari, sociali ed economici che è stata resa più evidente dall'impatto del Covid 19 in questi lunghi mesi.

Per comprendere quali siano gli elementi di resilienza rispetto ai fattori di rischio per la salute, è utile innanzitutto verificare come la pandemia di Covid 19 abbia colpito in modo diverso le regioni italiane nel corso del 2020 e del 2021, e come il livello di letalità non

dipenda strettamente dal livello degli anziani nella popolazione all'interno di una determinata regione. Il Covid 19 non determina lo stesso tasso di mortalità su tutta la linea ma si manifesta invece con estrema variabilità, con livelli di positività che sono andati da un massimo del 5,4% in Lombardia a un minimo dell'1,3% in Campania, con una media del 3,5% a livello nazionale. I tassi di mortalità per Covid 19 variano in modo significativo tra le diverse regioni, con la stessa prevalenza di nuove infezioni indipendentemente dalla fascia di età in un dato territorio. È quanto ci induce a credere dall'analisi emergente dei dati raccolti dall'Osservatorio nazionale sulla salute nelle Regioni italiane dell'Università Cattolica (sede di Roma). Le recenti analisi hanno ulteriormente confermato i dati emersi all'inizio della pandemia, ovvero che il Covid 19 ha avuto una diversa intensità e letalità sia in Italia che in Europa.

I ricercatori sottolineano che le ragioni delle differenze regionali ed europee vanno ricercate tra una gamma molto ampia di fattori: carenze organizzative, ritardi iniziali nella comprensione della gravità dell'emergenza, deficit nei sistemi di tracciamento dell'infezione, livelli variabili di aggressività o aggressività del virus, comportamenti individuali e scelte dei governi centrali e locali.

Un altro possibile percorso interpretativo suggerito dallo studio è quello tra i territori più colpiti, molti con alti livelli di antropizzazione, urbanizzazione e mobilità, dove si svolgono la maggior parte delle loro relazioni sociali ed economiche. Queste zone, con tutta probabilità, sono state sottoposte a un maggior rischio di contagio. Prendiamo ad esempio la Lombardia, la regione italiana ha sia la più alta intensità di movimenti che il maggior numero di contagi registrati. Prestando attenzione al rapporto tra decessi e contagiati (la letalità), le analisi europee mostrano come il tasso di mortalità non dipenda soprattutto dalla struttura anziana della popolazione, ma da altri fattori. In tutta Europa, l'analisi della letalità registrata nei singoli paesi in relazione alla percentuale di anziani ha portato alla luce differenze significative. Ad esempio, nei gruppi con la più alta percentuale di cittadini anziani, la mortalità varia da 1,3 in Lettonia a 3,1 per 100 abitanti in Bulgaria; comparativamente, nei paesi con la più bassa percentuale di anziani, la mortalità varia dallo 0,5 registrato a Cipro al 3,5 per 100 abitanti in Gran Bretagna. Questa analisi conferma una plausibile connessione tra la crisi sanitaria e la caratteristica del modello di sviluppo, e in tal senso appare alquanto

verificabile il nesso tra tasso di letalità e livello di crescita economica tra le regioni italiane. La prima fase dell'epidemia si è consolidata principalmente nel Nord Italia, mentre la seconda ha interessato tutto il territorio nazionale, seppur con intensità variabile. È interessante notare che le città del Nord abbiano continuato a registrare il tasso di mortalità più alto anche nella seconda fase del contagio: a dicembre 2020, ad esempio, il tasso di mortalità era del 73 per cento nelle città del nord rispetto al 46 per cento del sud. Nonostante la diffusione dell'epidemia su tutto il territorio nazionale nella seconda fase, il tasso di mortalità è rimasto più elevato all'interno del contesto urbano e nelle aree a maggiore presenza di insediamenti produttivi e mobilità. Sulla base di ciò, il tasso di mortalità più elevato è stato riscontrato tra le regioni italiane con presenza di sistemi industriali territoriali, tra cui Lombardia, Veneto, Friuli e Piemonte. Esiste inoltre una connessione tra i fattori di rischio ambientale e quelli relativi al rischio per la salute, riscontrabili anche in relazione alla diffusione del Covid 19. Non sorprende che l'effetto sia stato maggiore nel nord Italia, uno dei luoghi dell'Europa occidentale con i più alti livelli di inquinamento atmosferico e, allo stesso tempo, sede della maggiore presenza di siti produttivi. Se l'elemento ambientale è un fattore importante nella prevenzione del rischio per la salute, probabilmente, la capacità dei sistemi sociali e assistenziali di contenere e gestire i fattori di rischio è da ricercarsi nella maggiore capacità di contenere e gestire le conseguenze di tale contagio che appaiono presenti in regioni come Emilia Romagna, Lazio e Toscana. L'indice di sviluppo umano è un indicatore ufficiale che misura, tra l'altro, la qualità dei legami sociali, dei sistemi sanitari e di welfare presenti in un dato territorio. Confrontando le regioni italiane, che appaiono simili dal punto di vista socio-economico e limitrofe dal punto di vista territoriale (che in definitiva consente un livello comparabile di esposizione al rischio per la salute), possiamo vedere come territori con un migliore indice di sviluppo umano abbiano stato in grado di sviluppare una maggiore capacità di resilienza e contenimento dei rischi per la salute; ovvero l'Emilia Romagna reagisce meglio della Lombardia, il Trentino meglio dell'Alto Adige e il Lazio è più resistente rispetto all'Abruzzo o all'Umbria. Tale corrispondenza è ulteriormente supportata dai dati pre-covid, nell'ambito del confronto tra la gestione e il contenimento del rischio sanitario e i livelli dei servizi socio-sanitari misurati attraverso l'indicatore ufficiale LEA. Se combiniamo questi dati con indicatori di ricerca che tentano di misurare il 'capitale sociale' (presenza di

partecipazione sociale, senso civico, imprese non profit e reti associative e di volontariato all'interno di un territorio) possiamo notare una significativa corrispondenza con l'indice di sviluppo umano e un parziale allineamento con le misurazioni dei livelli di qualità dell'assistenza sanitaria.

Al valore generato dalle istituzioni non profit, infatti, contribuiscono le relazioni che intrattengono con gli altri soggetti del sistema di protezione sociale, sia pubblici che privati, all'interno di un territorio. Anche la rete di relazioni sociali ed economiche che costruiscono le organizzazioni non profit dovrebbe essere considerata un importante indicatore del capitale sociale. I territori ai primi posti in questo senso, ovvero Emilia Romagna, Trentino, Toscana e Friuli, mostrano una maggiore capacità di resilienza socio-economica e al tempo stesso una maggiore capacità di contenimento rispetto agli effetti della crisi sanitaria.

Tali dati possono certamente essere fondati e rafforzati da ulteriori confronti e riscontri, ma sembrano comunque indicare che i vari fattori di rischio e di crisi di questa fase economica (dalla crisi produttiva a quella sociale e da una crisi ambientale a quella sanitaria) hanno un denominatore comune che richiede una riflessione sul modello di sviluppo e uno spostamento verso la sostenibilità ambientale e sociale.

Questa evidenza empirica stabilisce la necessità di ulteriori campi di ricerca e studi per evidenziare e supportare le seguenti considerazioni;

- L'emergenza sanitaria da Covid 19 sembra essere determinata da una serie di concause, un mix di elementi che favoriscono la diffusione del virus;
- La capacità di ridurre o diffondere il rischio sembra essere legata all'ambiente, al livello di antropizzazione e alla presenza di fattori di inquinamento atmosferico;
- I contesti urbani, sia per fattori ambientali che per la presenza di un continuo ed elevato contatto tra le persone, sono considerati luoghi a maggiore diffusione di rischio per la salute;
- La capacità di contenere e gestire gli effetti sulla salute delle persone è legata alla presenza di adeguate strutture socio-assistenziali all'interno di un territorio;

- La capacità di intervenire e ridurre il disagio sociale dipende dalla presenza di reti a sostegno dell'inclusione sociale e dei servizi alla persona all'interno di un dato territorio;
- Sia la resilienza e la capacità di resilienza delle dinamiche socio-economiche che la promozione dei fattori di sviluppo dipendono dalla capacità di investire in un sistema economico ecosostenibile, dalla promozione di un sistema di welfare evoluto, dalla centralità degli investimenti in protezione sociale, la prevenzione dei rischi per la salute, nonché lo sviluppo umano e la responsabilità civile.

## **2.3 Il rapporto tra le misure per la crescita e la competitività e gli interventi anticrisi**

L'analisi comparativa dei fenomeni connessi e degli effetti prodotti dalla pandemia di coronavirus dal punto di vista sociale, sanitario ed economico evidenzia la necessità di intervenire e riformare l'attuale modello di sviluppo, favorendo una riconversione ecologica dell'economia che vada di pari passo con la promozione di legami sociali. Di fronte alle crisi, le comunità civili e coese reagiscono come fanno le piante e si impegnano per rafforzare le radici, sviluppare legami condivisi, tutelare e includere i soggetti più deboli e innovare e generare coesione e bellezza. E' necessario quindi valutare i modelli di sviluppo ed i sistemi territoriali che in Italia ed in Europa offrono esempi e riferimenti in questa auspicata direzione.

Sono le realtà delle eccellenze produttive italiane, delle reti locali, dei distretti e delle filiere delle piccole e medie imprese che sostengono sia la qualità che la produzione sostenibile. Il sistema a rete delle eccellenze manifatturiere italiane, è uno dei pochi modelli in cui l'aumento della produttività e della capacità di innovazione dell'economia è legato al miglioramento della coesione e dei legami sociali, oltre che all'investimento ambientale: queste realtà offrono un esempio del possibile e auspicato rapporto tra qualità sociale e qualità dell'economia. Sono numerosi i dati che confermano come la resilienza del sistema economico e sociale italiano, nelle sue migliori espressioni, si basi sui caratteri distintivi di una 'economia vegetale', per cui l'economia è considerata come espressione del territorio. Se l'Italia resta il quinto Paese al mondo per surplus commerciale e il settimo per produzione manifatturiera, è anche perché

ha la più alta percentuale di riduzione e riciclaggio dei rifiuti rispetto agli altri Paesi europei (79 per cento, circa il doppio della media europea). Come dimostra una ricerca della Fondazione Symbola del 2020 ([www.symbola.net](http://www.symbola.net)), l'Italia è al primo posto nel panorama mondiale anche per l'agricoltura biologica, se consideriamo il numero di produttori biologici, che sono circa 70mila, quasi il doppio della media delle altre nazioni. L'agricoltura italiana emette inoltre circa il 50% in meno di gas serra rispetto alla media UE-28, significativamente meglio di altre grandi nazioni. Le produzioni italiane vantano ben tremila indicazioni geografiche riconosciute a livello comunitario per i prodotti agroalimentari e se consideriamo questi aspetti non sorprende che il valore aggiunto dell'agricoltura italiana sia tra i più alti dei grandi paesi europei.

Se consideriamo il fattore eco-efficienza (una sintesi di quattro fattori: 1. Materiali utilizzati 2. Energia utilizzata 3. Produzione di rifiuti e 4. Emissioni in atmosfera) il sistema italiano è tra i più ecosostenibili in Europa e tra le maggiori economie globali. Negli ultimi anni l'Italia è cresciuta maggiormente in termini di eco-efficienza produttiva, grazie alla promozione sia del riciclo che dell'economia circolare. Durante la pandemia, le aziende "verdi", che hanno investito nell'ecosostenibilità, sono apparse sia più resilienti (con un minor calo del fatturato) sia reattive, consentendo una prospettiva più fiduciosa nel futuro. In generale, queste aziende "verdi" sono più dinamiche, innovative, digitali e giovani. Gli investimenti nell'ecosostenibilità e nella riduzione dei consumi contribuiscono anche a gettare le basi per opportunità di lavoro, il passaggio all'ecosostenibilità ha visto crescere la domanda, sia ora che nei prossimi anni, di professionisti del verde, dell'ambiente e del digitale competenze. L'Italia è anche il primo Paese europeo per le imprese che operano nel settore culturale, valorizzando sia il proprio patrimonio storico che artistico. In generale, l'Italia ha una dimensione imprenditoriale "coesa" ben radicata nella storia, nella cultura e nell'economia, legata a un dato territorio che crea valore direttamente dai legami sociali. Tra queste imprese, il ruolo dell'impresa cooperativa riveste particolare importanza. Mentre l'Italia ha sofferto negli ultimi anni di crisi del sistema produttivo e finanziario, i sistemi cooperativi e mutualistici hanno saputo rispondere a tali crisi rafforzando le reti, promuovendo la partecipazione e creando posti di lavoro. Dall'inizio del secolo scorso, le aziende non profit hanno continuato a promuovere un modello alternativo al capitalismo finanziario, dimostrando come sia possibile considerare

l'economia principalmente in termini di benessere sociale rispetto agli obiettivi del mero profitto. Nessuna riflessione sul superamento di un sistema basato sul rapporto tra produzione e reddito attraverso reti sociali e territoriali può oggi prescindere dalla considerazione dell'esperienza e del valore che deriva dalle imprese cooperative. Se le precedenti tendenze dei modelli economici si sono a lungo basate sull'egemonia dell'utilitarismo e della concorrenza, sia tra le imprese che all'interno dell'organizzazione interna del lavoro, i valori e gli elementi di forza dell'attuale "Quarto Capitalismo" consentono di spostare l'asse a favore di una capacità condivisa e di cooperazione all'interno di un sistema, presente sotto forma di condivisione di conoscenze ed esperienze. In questo senso, la dimensione cooperativa che si presenta nel modello italiano non appare più solo nella dimensione economica senza scopo di lucro come risposta ai bisogni sociali, ma come possibile mezzo per organizzare l'economia e la società intorno al valore della persona e per la promozione del benessere collettivo.

In considerazione di ciò è da valutare come elemento di resilienza il fatto che oggi l'Italia non solo mantenga una forte tradizione di cooperazione e impresa sociale, ma abbia anche un modello storicamente consolidato di promozione delle relazioni sia umane che sociali, necessarie per organizzare il territorio e creare reti e relazioni tra persone, imprese e comunità locali. Da queste pratiche, esempi ed esperienze è possibile costruire le condizioni per un modello di sviluppo sostenibile e graduale a livello sanitario, ambientale e sociale.

## **2.4 Dal Recovery fund ad un nuovo modello di sviluppo**

La reazione alla pandemia ha fatto emergere due direzioni diverse, due approcci piuttosto distinti. I paesi del nord Europa e alcuni paesi dell'Europa orientale hanno dato priorità alla protezione economica, mentre altri paesi, come la Francia e l'Italia, hanno limitato l'attività economica e hanno dato priorità soprattutto alla salute dei loro cittadini. Questa divisione sottolinea la prima significativa conseguenza di come l'epidemia di Covid 19 abbia portato alla luce un'importante transizione nella prospettiva delle relazioni geopolitiche e del modello di sviluppo stesso. Si tratta di due culture che si confrontano, da un lato quella in cui l'economia prevale sulla società, anche a scapito della sicurezza dei cittadini, e dall'altro quella in cui la

società prevale sull'economia, con le conseguenti proteste dei gruppi di cittadini e lavoratori che si ritengono più danneggiati da questa scelta.

Le indicazioni del PNRR, il piano sostenuto dal Recovery fund per la ripresa e la resilienza dei Paesi dell'Unione Europea, offrono una chiara direttiva necessaria per prevenire situazioni di rischio sanitario attuali e future: vale a dire, la promozione di investimenti, infrastrutture e incentivi per una riconversione ecologica dell'economia e una maggiore inclusione sociale. Per molte nazioni in tutto il mondo, in particolare le nazioni di recente sviluppo, è probabile che ciò inneschi un costoso cambiamento nei modelli di produzione che emettono inquinanti di massa nell'ambiente e hanno poco riguardo per le condizioni di crescita rispetto alla disuguaglianza. Molte multinazionali e aziende internazionali, ad esempio quelle che operano in un settore altamente inquinante come quello dell'abbigliamento, continuano a produrre in paesi dove non esistono, o quantomeno sono poco rispettate le normative ed i limiti imposti alle produzioni che incidono negativamente sia sull'uomo che sull'ambiente. Pertanto, una strategia globale ai fini della prevenzione del rischio pandemico dovrebbe essere imposta alle nazioni con accordi rigorosi volti a sostenere una produzione ecologicamente sostenibile, che allo stesso tempo dovrebbe ridurre le emissioni di gas e inquinanti, anche se ciò significa imporre il divieto di prodotti che appaiono difficili da riciclare e smaltire. Tuttavia la strada di un'economia circolare e ambientalmente sostenibile, che comporta sia costi che investimenti pesanti, non può essere esplorata solo dall'Europa e dalle economie più avanzate. In questo senso è necessaria una strategia condivisa che vada nella direzione di intervenire sui sistemi di produzione di due delle maggiori economie del pianeta, quella americana e quella cinese.

La stretta correlazione tra crisi ambientale e crisi sanitaria impegna le scelte dei responsabili istituzionali e dei decisori politici, in quanto devono essere prese le necessarie contromisure ai fini della resilienza e della ripresa. L'obiettivo è che il Piano per la ripresa e la resilienza (Recovery Plan) approvato per il rilancio dell'Unione Europea possa stimolare il cambiamento e avviare un cambio di direzione anche in quel modello di sviluppo che ha contribuito a determinare le condizioni favorevoli alla crisi ambientale e sanitaria.

Il nuovo modello di sviluppo da definire per uscire dalla crisi e dal susseguirsi di crisi che hanno caratterizzato gli ultimi dieci anni (finanziaria, ambientale, economica e sanitaria),

deve essere sostenibile per l'uomo, la società e il pianeta. La sostenibilità della salute si lega alla sostenibilità ambientale, che a sua volta apre la strada alla sostenibilità delle produzioni e delle scelte. In questa dimensione la domanda di consumo individuale di beni reperibili ed inquinanti deve essere sostituita con la domanda di beni di qualità, e soprattutto di condivisione e di legami sociali. C'è un'economia del bello e del ben fatto che si oppone al consumismo dei beni deperibili, la cui produzione genera inquinamento. Esiste un'economia civile basata sui servizi di comunità che promuovono la convivenza, sempre più richiesta non solo dagli anziani e dalla popolazione generalmente più debole, ma anche da coloro che vogliono uscire dal malessere sociale alimentato dall'attuale modello di sviluppo. Si tratta di promuovere la ricerca di una qualità della vita misurata non solo dalle condizioni di produzione, ma valutata anche dai fattori psicologici del benessere (i.e. parametri utilizzati dal BES). Sia i riferimenti economici che quelli sociali richiedono un modello diverso ai fini del raggiungimento dello sviluppo sostenibile e sono ben presenti all'interno dell'esperienza italiana. Compito dell'Italia, quindi, è, in questa fase di resilienza alla crisi, mettere a fuoco gli aspetti fondamentali del suo modello; produzioni di qualità, ambientalmente e socialmente sostenibili con investimenti in reti e servizi alla persona.

La crisi sanitaria, arrivata nel 2020 a seguito di un susseguirsi di altre crisi, sia quella ambientale che quella finanziaria, ha quindi evidenziato la necessità di riformare i modelli sociali ed economici al fine di garantire una maggiore sostenibilità e equilibrio tra crescita economica, sviluppo sociale e rispetto dell'ambiente. Nel definire le condizioni che alcuni economisti, tra cui Stefano Zamagni, chiamano "sviluppo integrale", il Recovery Plan offre uno strumento appropriato per determinare investimenti adeguati e riforme nelle politiche pubbliche. Alla luce di ciò, le azioni per la resilienza e la ripresa devono:

- Sostenere i legami sociali attraverso forme di partecipazione collettiva, associazioni, volontariato e altre forme legate all'aggregazione per promuovere un bene comune;
- Promuovere metodologie, soprattutto quelle che preservano le iniziative e la creazione di reti territoriali di solidarietà, apprendimento e condivisione;
- Promuovere le condizioni per la partecipazione alla vita civica e le decisioni sui modelli di sviluppo territoriale:

- Promuovere la mobilità sociale e la diffusione della conoscenza e della crescita personale, civica, garantendo nel contempo lo sviluppo del capitale sociale in aree determinate dalle condizioni di crescita economica;
- Investire sulla qualità delle relazioni umane, sugli interventi per l'inclusione delle persone in condizioni di disagio e considerare il lavoro come misura fondamentale nella promozione dello sviluppo sociale, attraverso il sostegno alla realizzazione e presentazione di servizi di formazione e lavoro all'interno di un territorio;
- Promuovere interventi di attivazione e welfare nei luoghi di lavoro e sostenere una politica salariale che limiti le disuguaglianze.

### **3. La logica di fondo e l'impatto della crisi. Le misure per la resilienza e la ripresa.**

#### **3.1 La crisi di sistema in Italia e in Francia e la logica di intervento**

Le crisi sono sempre interdipendenti e globali. La crisi finanziaria del 2008 ha determinato negli anni successivi una crisi economica, per via della diminuzione della domanda, che ha generato problemi occupazionali per molto tempo, soprattutto in quei paesi come l'Italia che non avevano investito a sufficienza in formazione e servizi per il lavoro. La crisi sanitaria del 2020 ha invece determinato una immediata crisi occupazionale, per via della chiusura degli impianti produttivi e delle attività economiche che si è protratta per molte settimane o per mesi. Più di metà dei lavoratori italiani sono stati coinvolti da misure di sostegno al reddito, ammortizzatori sociali e bonus, che hanno riguardato a loro volta interi settori economici. L'impatto della crisi non è però stato uguale per tutti: appare più limitato in alcuni comparti, dall'agricoltura (che ha sofferto per il blocco degli stagionali) alla meccanica di qualità, ma è stato devastante per il commercio al dettaglio, la ristorazione, l'artigianato, i trasporti ed il turismo.

Un primo dato va assolutamente considerato: il cambiamento di abitudini imposto dall'epidemia agli italiani ha anche generato un aumento della domanda in alcuni servizi, destinato a rimanere a lungo. L'informatica, la grande distribuzione, la logistica (con il boom dei servizi e del ricorso ad Amazon) sono solo alcuni dei settori che hanno tratto benefici dalla situazione pandemica e che si ritiene nei prossimi mesi continueranno a crescere, proprio per via del consolidamento di alcuni cambiamenti che si stanno determinando non solo nel nostro modo di vivere, ma anche di lavorare e di avere relazioni sociali. Altri settori economici che hanno avuto un aumento della domanda sono quelli che riguardano la sanità, i servizi alla persona e la predisposizione di contenuti didattici e formativi, soprattutto se legati all'e learning.

In ogni caso, l'impatto sull'occupazione della crisi sanitaria è notevole. Il calo del PIL italiano del 2020 ha superato l'otto per cento e la perdita di posti di lavoro è valutata in circa 900 mila unità di lavoro. Il possibile rimbalzo positivo, che riguarda ogni fase di superamento di una crisi sanitaria per via dell'aumento della propensione alla spesa, è stato misurato per il 2021 intorno al cinque per cento, ma dipende in buona parte dalla capacità di fare le scelte adeguate. Il punto delicato non è tanto la spesa per l'emergenza, ma gli investimenti necessari per la fase di ripresa, che implicano una capacità di scelta a livello nazionale che non sempre l'Italia in questi anni ha dimostrato di avere, soprattutto nelle situazioni di crisi. Dalle crisi si esce solo cambiando quei comportamenti che hanno determinato i problemi da affrontare e facendo tesoro degli errori passati.

La crisi attuale ci mostra due aspetti di grande importanza:

- Questo modello economico, che agisce su scala globale, sta aumentando l'esposizione dell'uomo e del pianeta a fattori di rischio, in quanto esiste una evidente correlazione ed interdipendenza tra le continue crisi che colpiscono il pianeta, tra la crisi finanziaria e quella occupazionale, come tra la crisi ambientale e quella sanitaria ( basti considerare che le prime dieci province italiane per decessi da Covid 19 siano tutte nell'elenco delle province italiane che negli ultimi dieci anni hanno sempre superato i livelli di emissione di polveri sottili);

- La capacità di affrontare e superare le crisi dipende proprio dalla capacità di riconoscere gli aspetti di collegamento, di interconnessione tra i fattori di crisi, così da ridurre la propagazione da un rischio ad un altro, da un tipo di crisi ad un'altra.

Per questo motivo diventa importante cogliere le caratteristiche tra le diverse crisi che negli ultimi anni hanno colpito la società ed il lavoro italiano. Si tratta di una comparazione illuminante per capire cosa sta succedendo e come possiamo uscire dalle difficoltà. Stiamo affrontando una recessione globale, ma non tutte le crisi sono uguali tra loro.

E' utile quindi confrontare, come per esempio ha fatto il CER ( \*Rapporto CER , Aggiornamenti Covid 19), le tre crisi globali che hanno colpito l'Italia in questi anni: la crisi finanziaria del 2008-2009, la crisi economica del 2011-2012 e la crisi sanitaria del 2020 e 2021.

La buona notizia è che questa crisi è originata da fattori extraeconomici, anche se si è abbattuta sul nostro paese che dal 2019 attraversava una fase di contenimento della crescita. Passata la pandemia l'economia ed i mercati torneranno ad agire ed è piuttosto certo il noto effetto del rimbalzo della domanda che da sempre, fin dalla peste nera del 1348, caratterizza le fasi successive alle guerre ed alle epidemie. Se confrontiamo meglio le tre crisi possiamo notare però come secondo l'analisi prevalente questa crisi assomigli molto a quella finanziaria del 2008, che agì per tutti e su scala globale, mentre quella economica del 2011 non colpì quei paesi che avevano saputo reagire alla crisi precedente con politiche e scelte adeguate. L'attuale contrazione appare infatti più vicina al primo ciclo recessivo, quello del 2008 - 2009, quando si osservò, oltre ad una riduzione del PIL (-6,1%), anche una forte riduzione delle esportazioni (-20,2%) e dei consumi delle famiglie (-2,6%).

La brutta notizia è che questa crisi ha innescato una forte riduzione della propensione al consumo degli italiani. Questo aspetto è il più preoccupante perché pone inevitabilmente seri interrogativi non solo su una inevitabile contrazione della domanda interna e quindi su una parte rilevante della capacità produttiva del paese, ma anche sui conseguenti effetti sull'occupazione. Se nei prossimi mesi gli effetti globali della crisi non aiuteranno la ripresa dell'export, bisognerà infatti poter agire sulla domanda interna, come abbiamo per esempio

visto nell'esortazione agli italiani di passare comunque le ferie estive in Italia. Siamo tutti chiamati a "comprare italiano".

In ogni caso, l'Italia ci ha messo quasi dieci anni per tornare ad avere gli occupati persi con la crisi del 2008, senza peraltro tornare ad avere lo stesso numero di ore lavorate e lo stesso PIL. Diventa quindi determinante non fare ora altre scelte sbagliate. Occorre quindi pensare ed agire subito per recuperare più rapidamente gli effetti potenziali della crisi extraeconomica del Coronavirus: oltre agli ammortizzatori sociali tipici della fase di emergenza, servono investimenti mirati per creare più occupazione e politiche per garantire più qualità del lavoro e serve una governance tra Stato e regioni per indirizzare e governare lo sviluppo, che non ripeta gli errori del recente passato.

La situazione in Francia ha avuto a partire dai primi mesi del 2020 un impatto simile a quella italiana e le politiche di intervento sia europee che nazionali appaiono in buona parte coincidenti. La crisi francese ha avuto un evidente impatto sia sociale che economico, con un calo del Pil nel 2020 intorno al sette per cento, inferiore di poco al calo italiano.

La Francia è intervenuta principalmente attraverso un sistema di aiuti diretti alle imprese: da marzo 2020 il Governo francese ha stanziato 240 miliardi di euro per aiutare le imprese a far fronte alla pandemia: 80 miliardi di euro in sovvenzioni e 160 mld in prestiti. Questo piano di rilancio è proseguito nel corso dei mesi successivi, con diversi interventi che riguardano anche il mercato del lavoro.

### **3.2 La centralità dei fattori dello sviluppo umano per la ripresa post Covid e le scelte da fare**

L'interdipendenza dei fattori di rischio genera crisi sempre più complesse, ma ci mostra come anche i fattori di reazione siano tra loro del tutto collegati. La capacità di reazione alla crisi finanziaria del 2008, la più simile a quella attuale, è stata determinata dall'efficacia degli investimenti nel "sistema dello sviluppo umano". Si tratta degli investimenti che riguardano il sistema sanitario, la formazione di base, l'alta formazione e la formazione continua ed il sistema di gestione del mercato del lavoro. I paesi europei dotati di un sistema di promozione

dello sviluppo umano più robusto non solo hanno affrontato meglio gli effetti della crisi finanziaria, ma hanno evitato che si trasformasse in crisi occupazionale. L'esempio virtuoso è proprio quello della Germania: i robusti investimenti nel settore sanitario, sociale, formativo e del lavoro hanno permesso ai tedeschi di gestire il drastico abbassamento del PIL del 2009 e di trovarsi già due anni dopo fuori dalla crisi. L'esempio negativo è stato allora proprio quello italiano: l'inadeguato sistema della formazione e del lavoro, la prevalenza di un welfare assistenziale e non promozionale, le politiche attive e per il reimpiego inefficaci hanno tenuto in molte regioni i disoccupati italiani a lungo fuori dal mercato del lavoro, determinando la crisi occupazionale del 2011. Ancora oggi la forza del sistema sanitario, sociale ed economico tedesco costituisce un antidoto efficace, non solo per la crisi finanziaria, ma anche per quest'ultima crisi finanziaria. I numeri parlano chiaro: tra il 2008 ed il 2018 l'Italia ha investito sui fattori chiave dello sviluppo umano meno della metà di quanto abbiano fatto i tedeschi. Dal numero di posti letto alla spesa per studente, dalla consistenza dei servizi per l'impiego al numero di dipendenti in formazione continua la vera differenza tra gli italiani ed i tedeschi sta proprio nel livello di investimenti dedicati a rafforzare la salute, le competenze ed il funzionamento del mercato del lavoro.

Dopo ogni crisi le disuguaglianze interne aumentano e per questa ragione il paese nel complesso si indebolisce. Appare tuttavia evidente quali siano gli investimenti strategici che l'Italia deve mettere in campo per rispondere a questa crisi. In un paese che è chiamato a fare qualità nei sistemi produttivi ed a promuovere conoscenza non è più ammissibile che il titolo di studio più diffuso, tanto tra gli occupati che tra i disoccupati, sia ancora la scuola dell'obbligo; che i servizi per il lavoro funzionino poco e male; che le politiche di inclusione, formazione e lavoro non siano integrate ed efficaci sul territorio; che ogni regione abbia un diverso sistema di politiche attive per il reimpiego dei disoccupati; che la formazione continua non sia centrale nel sistema della prevenzione della disoccupazione e coinvolga ancora meno del dieci per cento dei dipendenti. L'unica ripartenza possibile per il sistema Italia è quindi una *ripartenza formativa e delle competenze*, che deve appoggiarsi su quel necessario ricambio generazionale che le imprese stanno attendendo e che è fondamentale perchè la Pubblica Amministrazione gravi di meno sul PIL nazionale e sulla nostra capacità di competere e diventi un settore in grado di promuovere valore aggiunto.

Se questo è lo scenario ci troviamo di fronte ad un contesto di crisi che, passata l'emergenza sanitaria, ripresenta agli italiani gli snodi che da anni vanno affrontati con decisione. Questi elementi riguardano in alcune regioni gli assett infrastrutturali, come il trasporto, ma in tutto il paese il ritardo italiano riguarda principalmente la messa a sistema dei fattori dello sviluppo umano. Quello che è per i paesi più avanzati il maggiore fattore di resilienza costituisce per l'Italia, quantomeno per buona parte dei suoi territori, ancora un fattore di debolezza, che è accentuato dall'inadeguata capacità di gestione di quella *multilevel governance* tra Stato, regioni ed enti locali, che si rende assolutamente necessaria per coordinare responsabilità e competenze istituzionali diverse.

Se nella prima fase di emergenza, come in tutte le fasi di questo tipo, il Governo e le Regioni hanno operato per erogare una dotazione massiccia di ammortizzatori sociali e bonus assistenziali (tra l'altro in una misura analoga alla dotazione erogata per far fronte alla crisi del 2008), che si affianca alla natura ancora sostanzialmente di sostegno sociale propria del Reddito di cittadinanza, le politiche per la ripartenza devono essere programmate, definite e gestite sulla base di una diversa nota di fondo. Dall'assistenza bisogna passare alla promozione. Si tratta di un passaggio che sembra scontato, ma che va preso molto sul serio perché è proprio questo il gradino sul quale le politiche della formazione, del lavoro e dello sviluppo italiano sono scivolate nel 2009, per riprendersi in parte solo sei anni dopo, grazie all'avvio di una fase di riforme che non appare peraltro ancora completata e che sembra ancora priva di infrastrutture all'altezza e presenti su tutto il territorio nazionale con adeguati standard di qualità. Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza appare in grado oggi di costituire lo strumento utile per queste necessarie riforme che riguardano la centralità dello sviluppo umano:

- Destinare i fondi europei non a meri trasferimenti di sostegno al reddito ma a politiche formative e di attivazione al lavoro che coinvolgano obbligatoriamente tutti i disoccupati;
- Determinare, attraverso politiche attive adeguate, convenienze al sistema degli enti formativi accreditati e delle agenzie per il lavoro per operare nella promozione dell'attivazione al lavoro;

- Sostenere le reti tra i territori, tra il sistema pubblico e quello privato, tra formazione e lavoro, tra inclusione sociale e formazione attraverso una governance in grado di operare attraverso un efficace e condiviso sistema informativo;

### **3.3 Contenuti e riforme del Piano nazionale per la ripresa la resilienza**

Resilienza e ripresa: sono queste le parole chiave che guidano gli interventi promossi dal Piano europeo Recovery Plan e finanziati attraverso le misure contenute nel documento Next Generation Eu, ossia il Recovery Fund. Sono risorse davvero molto significative, che ammontano a più di duecentoventi miliardi di euro, destinate ad intervenire sugli investimenti più importanti e decisivi per riportare l'Italia, insieme alle altre nazioni europee, in una fase di crescita e di sviluppo, superando questi lunghi anni di crisi economica e di stagnazione, resa ancora più grave dalla pandemia. Questo intervento tuttavia non consiste in una serie di finanziamenti "a pioggia", ma implica una capacità di pianificazione, gestione ed organizzazione della spesa e dei progetti piuttosto definita, senza la quale molte opportunità rischiano di essere perse. Per questo motivo in questi mesi l'attenzione del governo Draghi è rivolta soprattutto nella "messa a terra" ossia nella capacità di far partire i cantieri, le opere, le infrastrutture e gli investimenti destinati alle imprese ed al lavoro in tempi certi e con una coerente ed adeguata strategia operativa.

Gli ambiti di intervento delle misure sostenute dal Recovery Fund sono molteplici, ma hanno una logica di fondo: far recuperare all'Italia il ritardo nelle infrastrutture tecnologiche e digitali e favorire quella riconversione ecologica e sostenibile delle attività economiche che in Italia è già presente, ma va spinta con maggiore coerenza e con investimenti adeguati. Più della metà dei fondi disponibili riguarda quindi la digitalizzazione, l'innovazione, la rivoluzione verde, la transizione ecologica, l'economia circolare, l'efficienza energetica e sismica, la valorizzazione del territorio e delle risorse idriche. Sono questi gli interventi di base, che riguardano la corretta destinazione di investimenti che servono a rimettere l'Italia in condizione di collegare la crescita economica a quello sviluppo sostenibile che appare come

la strada obbligata per dare valore ai territori e far crescere comunità al tempo stesso più solidali e competitive.

A questa tipologia di intervento si collegano gli investimenti che grazie ai fondi del Recovery dovrebbero consentire finalmente all'Italia di recuperare il ritardo rispetto alla mobilità sostenibile, con circa trenta miliardi di euro da destinare in tempi rapidi all'alta velocità, alla manutenzione stradale, alla logistica integrata, al sistema portuale ed aeroportuale.

Gli investimenti che riguardano la dotazione infrastrutturale, l'efficientamento energetico, la messa in sicurezza dei territori, la mobilità, la digitalizzazione oltre a costituire l'ambito di intervento per la modernizzazione del paese in grado di attivare da subito una adeguata capacità di spesa costituiscono anche la base delle misure che intervengono sulla formazione, sulla coesione sociale e sul lavoro. In questo caso tuttavia non si tratta di avviare cantieri e spesa pubblica, ma soprattutto di sostenere progetti ed iniziative territoriali che richiedono una capacità di organizzazione e di aggregazione delle forze produttive e sociali che dovrà essere verificata e che potrebbe non garantire ovunque una adeguata capacità di spesa. Si tratta di un sistema di interventi che a loro volta è collegato ad importanti misure di riforma, soprattutto per quanto riguarda le politiche formative e del lavoro. L'investimento per la formazione e la ricerca è piuttosto consistente ed ammonta a circa 27 miliardi di euro destinati soprattutto alla formazione tecnica superiore, alla ricerca nelle piccole e medie imprese ed al trasferimento tecnologico. Intorno ai 28 miliardi è invece la somma che interviene anche sul vasto tema della coesione ed inclusione sociale. Si tratta in questo caso del finanziamento della riforma delle politiche attive, per circa 7 miliardi, e di 5 miliardi per la fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud e l'assunzione di donne e di giovani. La rigenerazione urbana e l'housing sociale sono dotati di uno stanziamento piuttosto significativo, che vale intorno ai sei miliardi, mentre quattro sono i miliardi destinati al rafforzamento del sistema socio assistenziale ed all'inclusione dei disabili. Per favorire la nuova residenzialità ed evitare lo spopolamento sono previste misure specifiche per le aree interne e per le zone colpite dai terremoti del 2009 e del 2016. Vanno infine segnalate le risorse destinate al sistema sanitario, in particolare alla strumentazione tecnologica e digitale, alla telemedicina ed al potenziamento delle reti territoriali per l'assistenza sanitaria.

L'impianto dell'intervento è certamente ambizioso e poderoso, vale circa 220 miliardi, ma il successo di questa importante iniziativa non è legato solo ai cantieri che devono essere avviati, ma soprattutto alla capacità di mettere in moto energie, progetti e di indirizzare queste risorse anche al rafforzamento delle imprese e delle competenze. Si tratta di un sistema di azioni che può certamente diventare un riferimento per dare un futuro al lavoro italiano, ma che necessita dell'impegno e della collaborazione di tutti gli attori sociali, economici ed istituzionali.

### **3.4 Il Pnrr ed il sistema dei servizi pubblici da riformare**

L'esigenza di riformare la Pubblica Amministrazione e di garantire un efficace sistema di servizi pubblici riguarda in particolare la centralità, nell'attuale modello sociale ed economico, dei servizi alla persona ed al territorio per poter determinare valore aggiunto e stimolare gli investimenti. Nel modello europeo le infrastrutture sociali, sia per la sanità che per quanto riguarda il welfare, la formazione ed il lavoro, sono principalmente di natura pubblica ed anche i servizi privati che agiscono su modelli quali il sistema di convenzionamento sono profondamente legati per quanto riguarda le performance al sistema pubblico di riferimento. In questo quadro di difficoltà e di deficit nelle infrastrutture fondamentali per la resilienza da un lato la crisi sanitaria ha potuto colpire più duramente, per via anche del progressivo indebolimento di alcuni fondamentali presidi come le terapie d'urgenza nel sistema sanitario pubblico e convenzionato, mentre le ripercussioni sociali ed economiche della crisi appaiono in questi mesi decisamente aggravate dalla presenza di un sistema non del tutto adeguato rispetto ai servizi sociali ed alle infrastrutture per la formazione ed il mercato del lavoro. Un fenomeno che conferma questa difficoltà nel sistema dei servizi pubblici ed accreditati per il lavoro e la formazione è quello che viene denominato come skills shortage, ossia la difficile reperibilità delle figure professionali e delle competenze richieste, anche in questa fase di difficoltà, dalle imprese italiane, che si colloca intorno al trenta per cento quale media nazionale, con punte del quaranta per cento per le competenze legate all'innovazione digitale ed alla sostenibilità ambientale. Per questo motivo appare importante segnalare due fenomeni, che richiedono interventi importanti:

- l'uscita dalla crisi, in assenza di livelli essenziali e garantiti su tutto il territorio nazionale dei servizi e delle politiche pubbliche, rischia di diminuire ulteriormente la coesione sociale ed economica italiana, allontanando le regioni più “virtuose” dal resto del paese;
- una ripresa economica che riguardi solo una parte del territorio nazionale rischia di determinare effetti controproducenti sul piano della tenuta sociale e politica del paese.

Questi fenomeni sono stati rilevati durante i lunghi mesi della pandemia e per questo motivo il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza affianca agli investimenti l'adozione necessaria di riforme in grado di migliorare la coesione economica e sociale del paese. D'altra parte se il blocco delle attività economiche ha determinato nel corso del 2020 un calo del Pil di circa 8 punti, l'atteso rimbalzo di cinque punti previsto per il 2021 e la successiva fase di auspicata ripresa dipendono da due fattori: la capacità di collegare riforme ed investimenti e di rafforzare attraverso adeguati servizi e politiche pubbliche la capacità della nostra Pubblica Amministrazione di sostenere lo sviluppo, soprattutto nelle aree più in ritardo. Questi investimenti e queste riforme vedono quale centrale il ruolo di una rinnovata pubblica amministrazione e di un adeguato ed efficiente sistema di servizi pubblici per il territorio, per le imprese e per i cittadini. Senza efficaci riforme dei servizi pubblici la ripresa italiana rischia di dividere il paese tra territori competitivi e dotati di una efficace amministrazione pubblica e capacità istituzionale e territori privi di capacità di creare valore aggiunto, anche per l'assenza di adeguati servizi ed investimenti pubblici. In questo contesto, che delinea una importante fase di passaggio per il “sistema Italia”, il ruolo del Recovery plan appare determinante, anche in ragione della centralità delle riforme del sistema dei servizi pubblici, che il governo italiano ha condiviso con la Commissione Europea. In ogni caso il quadro delle misure che sono previste dal Piano nazionale italiano per la ripresa e la resilienza è di grande significato sia per l'intervento diretto sul sistema dei servizi pubblici che per quanto riguarda l'impatto delle politiche e degli investimenti che riguardano il sistema pubblico e che quindi chiamano in causa le amministrazioni e le istituzioni. Se passiamo in rassegna le diverse misure che vanno a definire l'impianto del Pnrr vediamo come sia centrale la funzione dell'innovazione della Pubblica Amministrazione ed il sostegno ai relativi interventi di riforma. La Missione n. 1 ha come obiettivo generale quello di dare un “impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Paese”, mediante investimenti idonei a

garantire un deciso salto di qualità nel percorso di digitalizzazione del Paese. La Missione investe alcuni ampi settori di intervento del sistema pubblico tra cui la digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione e la riforma della giustizia. La digitalizzazione è uno dei temi trasversali del Piano che ricorrono anche nelle altre missioni coinvolgendo diversi settori pubblici tra cui: le infrastrutture nel loro complesso, da quelle energetiche a quelle dei trasporti ( Missioni 2 e 3); la scuola, nei programmi didattici, nelle competenze di docenti e studenti, nelle funzioni amministrative, della qualità degli edifici (Missione 4); la sanità, nelle infrastrutture ospedaliere, nei dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento del personale, al fine di garantire il miglior livello di assistenza sanitaria a tutti i cittadini (Missioni 5 e 6). Fondamentale l'intervento sulle infrastrutture per i trasporti e la logistica della terza Missione "Infrastrutture per la Mobilità sostenibile", che punta a completare entro il 2026, un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile. E' questo l'intervento che riguarda la rete ferroviaria, la sicurezza stradale, l'intermodalità e la logistica integrata. Si tratta di investimenti che avranno una particolare attenzione ai territori meno collegati e saranno quindi volti a colmare il divario fra Nord e Sud e tra le aree urbane e aree interne e rurali del Paese. Sono misure decisive per le infrastrutture per lo sviluppo nelle aree in ritardo in quanto favoriscono la coesione sociale e la convergenza economica, uniformando la qualità dei servizi di trasporto su tutto il territorio nazionale. Appare poi determinante per l'impatto sul rafforzamento del capitale umano quanto previsto dalla Missione 4 "Istruzione e ricerca" che prevede tra l'altro il miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione, nonché dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti, l'ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche ed il rafforzamento della ricerca e la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese. Fondamentale l'impatto sullo sviluppo umano degli investimenti pubblici previsti dalla Misura 5, che in particolare interviene sui servizi che riguardano i servizi per il lavoro ed il sistema di welfare e socioassistenziale. La componente "Politiche per il lavoro" mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali, a migliorare l'occupabilità dei lavoratori e ad innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione. La componente "Infrastrutture sociali, Famiglie,

Comunità e Terzo Settore” ha l’obiettivo di valorizzare la dimensione “sociale” delle politiche sanitarie, urbanistiche, abitative, dei servizi per l’infanzia, per gli anziani, per i soggetti più vulnerabili, così come quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie, della sicurezza, della multiculturalità, dell’equità tra i generi. Questa dimensione si realizza nel rapporto tra sistema pubblico e servizi privati accreditati od in convenzione. Completa il pacchetto delle misure la sesta area di intervento che anche in questo caso riguarda servizi pubblici fondamentali come quelli che intervengono sul sistema sanitario. In particolare l’intervento è finalizzato ad allineare i servizi ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area del Paese e a migliorare le dotazioni infrastrutturali e tecnologiche, a promuovere la ricerca e l’innovazione e allo sviluppo di competenze tecnico-professionale, digitale e manageriali del personale. Si affiancano necessariamente agli investimenti destinati ad attuare queste misure gli interventi di riforma, senza i quali non appare possibile garantire efficacia alla spesa ed assicurare al Piano nazionale di ripresa e resilienza l’atteso impatto su tutto il territorio nazionale.

## **4. Gli interventi anticrisi e le riforme sostenute dal Pnrr**

### **4.1 La situazione del lavoro a seguito della pandemia in Italia**

Dallo scoppio della pandemia il quadro del mercato del lavoro è ulteriormente peggiorato. In un quadro di questo genere, se buona parte della disoccupazione è stata congelata grazie al blocco dei licenziamenti e agli ammortizzatori sociali in deroga, i problemi maggiori hanno riguardato il calo dell’occupazione, in particolare tra le donne. Dopo anni di crescita ininterrotta, tra il 2020 e il 2021, si è persa quasi il doppio dell’occupazione femminile creata tra il 2008 e il 2019 (171 mila unità a fronte di 89 mila posti femminili creati in questo arco di tempo) per gli effetti delle chiusure che hanno colpito alcuni comparti dei servizi in cui era particolarmente forte la componente femminile (servizi alle persone, turismo, commercio e ristorazione). Al calo degli occupati va aggiunto l’aumento degli inattivi (tra il 2019 e il 2020 482 mila unità in più, di cui 338 mila donne) e la disoccupazione “latente” che con il

progressivo sblocco dei licenziamenti e la fuoriuscita dal meccanismo delle deroghe potrebbe fare aumentare sensibilmente il numero dei disoccupati.

Il quadro che ne risulta rimane estremamente critico e ancora segnato da profonde fratture territoriali, con le regioni del Mezzogiorno che evidenziano tassi di disoccupazione tra i più elevati d'Europa. Più di una persona su cinque (il 20,1%) era senza lavoro in Calabria nel 2020, viceversa regioni come la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Veneto sono tra le aree d'Europa a più alta occupazione. Non è solo a livello territoriale che la recessione ha determinato un forte peggioramento delle condizioni di accesso al mercato del lavoro. Insieme alle donne, ai giovani e ai lavoratori a tempo determinato, l'altro grande gruppo sociale colpito duramente dalla crisi è stato il lavoro autonomo, già prima tuttavia la situazione per questi lavoratori era in tendenziale peggioramento, tanto sul piano quantitativo, quanto su quello qualitativo. Pur rimanendo l'Italia tra i paesi europei con la più alta incidenza di indipendenti, il loro numero è andato progressivamente diminuendo, con un calo molto netto fatto registrare nell'anno della pandemia (-154 mila unità tra il 2019 e il 2020), in particolare nelle regioni settentrionali, un dato questo in controtendenza rispetto ai tradizionali differenziali Nord-Sud e segno di una crisi economica che è stata particolarmente severa.

## **4.2 Le riforme in campo e l'impatto delle misure anticrisi sul lavoro**

Le misure di salvaguardia del reddito hanno contribuito a mitigare l'impatto sociale della pandemia. Per fronteggiare l'emergenza, il Governo ha messo in campo ingenti misure di ristoro per le imprese e aiuti economici a numerose categorie, estendendo la cassa integrazione alle imprese di tutti i settori e di tutte le dimensioni, inclusi i lavoratori iscritti alla Gestione separata, i lavoratori autonomi e i professionisti. Accanto al Reddito di Cittadinanza (RdC) è stata inoltre istituita una misura temporanea, il Reddito di Emergenza (Rem), rivolta ai soggetti esclusi dagli ammortizzatori sociali e non beneficiari di nessuna tra le indennità del decreto "Cura Italia". L'Italia è stato il principale paese beneficiario dei fondi SURE, tra quelli che vi hanno fatto ricorso per un totale di 27,438 miliardi di euro. I

finanziamenti richiesti dal nostro paese hanno contribuito a coprire le spese per la cassa integrazione in deroga con cui sono stati coperti i settori privi di ammortizzatori sociali. Nel 2021 le ore di cassaintegrazione hanno raggiunto il picco di 132 milioni per una spesa di circa 44 miliardi di euro (di cui 27 a carico del fondo SURE). Le politiche passive hanno consentito di contrastare l'impoverimento della popolazione, sia tra i lavoratori (attraverso la cassa integrazione), sia tra i gruppi a rischio povertà e esclusione sociale. Lo si rileva anche dagli ultimi dati Istat (Giugno 2021). Pur registrando un aumento della povertà assoluta (dal 7,7% al 9,4% della popolazione, corrispondente a 5,6 milioni di individui), l'intensità della povertà (che misura quanto poveri sono le famiglie in condizione di povertà) è diminuita dal 20,3% al 18,7%. Questa diminuzione ha certamente di una misura, il Reddito di Cittadinanza, che ha dato un contributo positivo all'attenuazione dei costi sociali della pandemia.

Restano tuttavia da affrontare alcuni snodi importanti affinché la ripresa riguardi in modo significativo la promozione di opportunità, che in parte hanno a che vedere con le riforme richieste dal Recovery Plan per finanziarie il Pnrr.

Tra i principali aspetti di queste riforme va considerata la necessità di prevedere un rafforzamento sistematico dell'obbligo del contenuto formativo per l'attivazione dei disoccupati e per l'intervento per i cassaintegrati (sul modello del Fondo nuove competenze) e rendere più intensivo e diffuso il ricorso alla formazione continua nelle piccole imprese, introducendo meccanismi di maggiore facilitazione e semplificazione. Un tema a monte è quello che riguarda la formazione delle competenze dei giovani, su cui gli snodi da affrontare riguardano temi delicati e coinvolgono dei sistemi consolidati. D'altra parte le indicazioni dell'Unione Europea permettono l'accesso ai finanziamenti del Recovery Fund solo se le riforme vengono fatte ed in questo senso ci sono alcune questioni di fondo che il governo e le regioni devono affrontare:

- La qualificazione dell'offerta formativa professionale regionale su standard nazionali adeguati e l'impegno contro la dispersione scolastica, che la pandemia ha aumentato;
- La qualificazione professionale per l'occupabilità come intervento centrale ed obbligatorio nelle politiche attive, con il coinvolgimento degli enti accreditati e la relativa certificazione,

come è previsto nel nuovo assegno di ricollocazione e nel programma Gol per l'inserimento dei disoccupati;

- Il tema del sistema universitario e delle lauree professionalizzanti, che necessita di una intesa con gli ordini professionali, e quello dell'apporto delle professioni al sistema universitario.

In ogni caso appare difficile per il Governo riuscire a vincere la sfida richiesta per le competenze senza una azione comune che coinvolga i portatori di interesse presenti nel sistema, dalle regioni agli ordini professionali, dalle Università agli enti formativi. Durante questi anni di difficoltà un esempio di offerta formativa adeguata all'inserimento al lavoro è arrivato da alcuni percorsi di formazione professionalizzante IFTS e soprattutto dal sistema degli ITS, che mantengono una media dell'ottanta per cento di inserimento al lavoro entro il primo anno dal diploma. Gli ITS costituiscono una delle linee di rafforzamento del sistema indicate dal Recovery Fund, ma è utile ricordare come il successo di questo sistema deriva dal fatto che gli Istituti tecnici superiori sono costituiti da Fondazioni promosse con le imprese e che il settanta per cento delle lezioni è svolto da docenti che provengono dal mondo del lavoro. La strada da percorrere è quella di potenziare gli ITS (gli studenti italiani sono venti volte meno degli studenti negli analoghi percorsi del sistema tedesco) e di portare le professioni ed i professionisti nelle lauree professionalizzanti.

La strada tracciata dal Piano europeo per la ripresa e finanziata dal Recovery Fund l'indicazione è piuttosto chiara e coerente, ma anche gli snodi da affrontare con riforme e con scelte chiare. Il Piano approvato dal governo e dalla Commissione Europea prevede la destinazione di molte risorse, che vanno accompagnate da riforme specifiche. In ogni caso la linea di fondo dell'investimento promosso dal nostro paese e stimolato dalla Commissione Europea appare essere quel rafforzamento complessivo della formazione, soprattutto tecnica e digitale, che è necessario anche per permettere al sistema economico italiano di fare nel suo insieme quel salto di qualità che è oggi determinato soprattutto dal capitale umano. Va considerato tra l'altro come le sei aree di intervento del PNRR (ossia Transizione verde, Trasformazione digitale, Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Coesione sociale e territoriale, Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale e Politiche per le nuove

generazioni, l'infanzia e i giovani) corrispondano ad altrettanti bacini di impiego nei quali la domanda di competenze appare in crescita anche in Italia. Rispetto all'asse relativo all'istruzione ed alla ricerca il PNRR investe quindi in interventi rivolti alle seguenti priorità:

- Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione;
- Miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti;
- Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche;
- Riforma e ampliamento dei dottorati;
- Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese;
- Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico;
- Potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione.

Per questi interventi sono previsti investimenti per quasi 20 miliardi di euro e la linea di riferimento è quel rafforzamento tra il mondo della scuola e quello del lavoro che rende necessaria la messa in discussione di alcune “rendite di posizione” e l'avvio contestuale di profonde riforme, soprattutto nel modello universitario. Va in particolare segnalato l'intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli della scuola secondaria di secondo grado ed il processo di rafforzamento della filiera tecnica secondaria e superiore. In questo senso si prevede la creazione di un sistema che collega questi percorsi alle lauree professionalizzanti. Altri interventi di notevole importanza solo quelli che riguardano il rafforzamento del sistema dell'orientamento, in particolare dell'orientamento formativo, mentre per il potenziamento del rapporto tra ricerca ed impresa è previsto uno stanziamento di circa 11 miliardi. E' del tutto connesso a questa logica di fondo del potenziamento e dell'adeguamento delle competenze anche quanto previsto dagli interventi che riguardano le politiche del lavoro. Oltre al rafforzamento dei centri per l'impiego, il PNRR sostiene infatti investimenti per circa 6 miliardi che riguardano in particolare i seguenti obiettivi:

- 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;
- Potenziare le politiche attive del mercato del lavoro 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”.

Come segnala il testo del Piano: “l’obiettivo strategico di questa componente è aumentare il tasso di occupazione, facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata; ridurre il mismatch di competenze; aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani, in un contesto di investimento anche sulla formazione continua degli occupati.” Appare quindi evidente come il Piano nazionale avviato per la ripresa e la resilienza metta al centro il tema delle competenze, come cardine per quell’innovazione che deve necessariamente passare attraverso il capitale umano. Non è tuttavia il caso di ritenere scontata l’efficacia di queste linee di intervento e che gli investimenti vadano in ogni caso a destinazione. Restano infatti sullo sfondo alcune resistenze e debolezze, tra cui il livello della dispersione scolastica ed il disallineamento formativo e le difficoltà delle infrastrutture del mercato del lavoro che si riscontra in molte regioni italiane.

### **4.3 L’intervento promosso dal Governo francese: il piano di rilancio ed il Pnrr francese**

Il governo francese ha lanciato il 3 settembre 2020 uno storico piano di rilancio del valore di 100 miliardi di euro per ripristinare in modo sostenibile l’economia francese e creare nuovi posti di lavoro. L’obiettivo: trasformare l’economia investendo prioritariamente nelle aree più

promettenti e far sì che la Francia possa ritrovare il suo livello economico pre-crisi in due anni.

Il piano di ripresa da 100 miliardi di euro si basa su 3 priorità: ambiente, competitività e coesione. Il piano rafforza la mobilitazione immediata del governo in continuità con quanto già fatto dall'inizio della crisi. Si tratta di una prosecuzione dei 470 miliardi di euro già mobilitati da marzo 2020 per finanziare misure di emergenza per aziende e dipendenti colpiti dalla crisi sanitaria del Coronavirus COVID-19.

### COMPONENTE AMBIENTE

L'ambiente è al centro del piano di ripresa. Su 100 miliardi di euro, 30 miliardi di euro sono destinati a finanziare la transizione ecologica. L'obiettivo è accelerare la conversione ecologica dell'economia francese in modo che si affermi una modalità più sostenibile ed economica nell'utilizzo delle risorse naturali e si possa raggiungere la neutralità carbonio entro il 2050.

Questo orientamento strategico è incarnato nel Piano di ripresa attraverso:

- ristrutturazione termica di edifici,
- sostegno alla decarbonizzazione dell'industria,
- il bonus ecologico e lo sviluppo del trasporto pubblico,
- la trasformazione del settore agricolo,
- ricerca e innovazione per lo sviluppo di tecnologie verdi.

### COMPONENTE COMPETITIVITA'

Per promuovere lo sviluppo di attività ad alto valore aggiunto in Francia e creare posti di lavoro, il piano di rilancio include anche cambiamenti che renderanno l'economia francese più competitiva. La ripresa è la chiave della sovranità economica e dell'indipendenza tecnologica della Francia. Ciò si riflette in particolare attraverso:

- minori tasse sulla produzione,
- massicci investimenti nelle tecnologie future (tecnologie verdi),
- rafforzamento del sostegno alla ricerca,
- formazione,

- sviluppo delle competenze,
- promozione del know-how nazionale esistente.

## COMPONENTE COESIONE

Per evitare un aumento delle disuguaglianze in Francia dovuto all'impatto economico della crisi, la ripresa deve essere anche una ripresa sociale e territoriale. Il piano di rilancio determinerà quindi un impulso collettivo attraverso:

- il Ségur de la santé (assicurazione sanitaria),
- sostegno all'occupazione per i giovani e i più vulnerabili, comprese le persone disabili,
- tutela del lavoro (attività parziale e programmi di formazione),
- sostegno ai precari (aumento dell'indennità per il rientro a scuola, alloggi di emergenza, piano di sostegno alle associazioni che lottano contro la povertà),
- coesione territoriale.

Le misure del piano di ricostituzione saranno introdotte gradualmente entro il 2022. Tuttavia, alcune misure sono già state adottate nell'ambito della 3a legge (LFR3) 2020 che prevede misure per l'attività occupazione giovanile ed il sostegno finanziario parziale a lungo termine in particolare per la ricollocazione.

## 4.4 Le misure regionali per la ripresa occupazionale in Italia ed in Francia

Le misure introdotte dalla strategia nazionale e dal Pnrr in Italia si collegano ad alcune iniziative regionali, che sono promosse in riferimento alla legislazione che prevede per le regioni di poter legiferare, in particolare sui temi della formazione e del lavoro, con specifiche misure di intervento. Si segnalano, nelle regioni del progetto i seguenti interventi:

### Toscana

Proseguimento degli interventi dei centri per l'impiego con servizi a distanza.

Interventi e investimenti su tecnologie e strumentazioni informatiche necessarie per attuare attività e servizi a distanza (adeguamento portale lavoro, PC portatili, piattaforme digitali, attrezzature di supporto quali cuffie, web cam ecc...);

Introduzione nei CPI di Facilitatori digitali, quali mediatori tra utenza e mondo digitale per supportare l'accesso ai servizi on line;

Sensibilizzazione dei cittadini e imprese sui nuovi servizi e modalità di erogazione attraverso campagne informative dedicate tramite video tutorial e social;

Colloqui di orientamento on line e incontri territoriali con aziende svolti attraverso presentazioni aziendali e azioni di recruitment a distanza.

#### Il piano integrato per l'Occupazione

La Regione Toscana ha posto in essere, tra il 2018 e il 2020, il "Piano Integrato per l'Occupazione", finanziato con una prima dotazione di risorse di cui all'art. 44, comma 6-bis del D.lgs. 148/2015, pari a 29 milioni di euro e disciplinato da una convenzione sottoscritta con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ANPAL. Il Piano ha previsto la realizzazione un programma di politiche attive del lavoro rivolte a soggetti disoccupati che ha portato a risultati molto positivi, anche durante la pandemia.

#### **Sardegna**

La Regione Sardegna ha provveduto ad emanare specifici provvedimenti rispetto al lavoro stagionale ed alle categorie più colpite, in attuazione di una specifica intesa con le parti sociali. Le risorse stanziare sono destinate ai lavoratori dipendenti stagionali o comunque dipendenti con contratto a termine, anche all'estero, non operanti nel comparto del turismo, qualora non sia stata percepita alcuna indennità prevista da misure statali. Sono stati previsti interventi per le imprese turistiche e riaperto i termini dell'Avviso pubblico a sportello (R)ESISTO per le grandi imprese della filiera turistica operanti in Sardegna. Sono state poi previste misure di politica attiva: tirocini extracurriculari, per favorire l'ingresso o il reingresso nel mercato del lavoro, voucher rivolti alle persone già occupate o disoccupate per la formazione mirata, la specializzazione, la riqualificazione o la riconversione professionale e bonus occupazionali, per incentivare le imprese che assumano giovani e disoccupati.

## Liguria

Oltre alle misure nazionali previste ed al piano di rafforzamento politiche attive e cpi la Regione Liguria ha avviato nei mesi scorsi tre progetti speciali in funzione anti crisi.

Il Progetto “FAST- Finanziamento Anticrisi Sostegno Territoriale” rappresenta uno strumento innovativo nell’ambito delle linee programmatiche della Regione e si inserisce nella cornice delle azioni finalizzate al contenimento degli effetti della persistente crisi economica in atto.

Il provvedimento nasce pertanto per sostenere e dare risposte concrete ai lavoratori, provenienti da aziende in crisi con almeno un’unità operativa ubicata in Liguria, a rischio di disoccupazione o già raggiunti da procedure di licenziamento collettivo, punta al contenimento della disoccupazione, alla prevenzione dell’esclusione sociale e, in prospettiva, alla crescita occupazionale.

A tal fine l’Avviso promuove misure flessibili e combinabili di politica attiva, rivolte al rafforzamento delle capacità individuali di autoimpiego e al supporto al reinserimento nel mercato del lavoro di questo target di lavoratori, con l’intento di provvedere nel minor tempo possibile al sostegno della forza lavoro per una possibile rapida ricollocazione.

La linea di intervento "Smart@ttivo 2021" nell'ambito del patto per il lavoro nel settore del turismo sottoscritto dalla Regione e dalle parti sociali per sostenere le imprese turistiche e i lavoratori colpiti dall'emergenza Covid-19. Smart@ttivo 2021 prevede la realizzazione di percorsi integrati e personalizzati di politica attiva del lavoro e di consulenza formativa fruibili interamente a distanza, combinati con uno strumento di sostegno al reddito sotto forma di indennità di partecipazione e riservati ai lavoratori stagionali del turismo privi di occupazione o in una condizione di ridotto impegno lavorativo causata dall'attuale pandemia.

A seguito di specifica ricognizione dei fabbisogni formativi effettuata presso le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali firmatarie del patto per il turismo è stata costituita un’apposita offerta di argomenti formativi al fine di agevolare la predisposizione della componente formativa interna ai percorsi integrati.

Il Progetto P.A.S.C.AL. (Politiche attive per lo Sviluppo delle Competenze e del Lavoro) approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 573/2019 promuove, su tutto il territorio ligure, servizi di politica attiva del lavoro rivolti a persone che necessitano di

supporto nella ricerca di un'occupazione. L'iniziativa, cofinanziata dal POR FSE Liguria 2014-2020, è finalizzata a dare risposte concrete ai lavoratori di fronte alle profonde e rapide trasformazioni del mercato del lavoro caratterizzate da una notevole frammentazione delle opportunità occupazionali e da una più frequente presenza di periodi di transizione da un lavoro ad un altro, che portano ad un significativo aumento di cittadini in stato di disoccupazione e in cerca di supporto per la ricollocazione.

## **Corsica**

L'autonomia concessa dall'ordinamento francese alla Corsica ha permesso alla regione di definire specifiche misure di intervento, che si affiancano a quanto già previsto a livello nazionale dal citato Piano di ripresa.

Le crisi produttive e finanziarie del 2008 e del 2011 avevano relativamente risparmiato la regione. L'impatto sull'occupazione e sul PIL regionale è stato più debole rispetto alla Francia continentale. Infatti, la struttura economica regionale, descritta come un'economia "pre-presidenziale", è meno sensibile alle fluttuazioni dell'economia globale e agli shock esterni, poiché il consumo delle famiglie, residenti o meno, è il principale motore della crescita.

Tuttavia, la crisi economica risultante dalla pandemia COVID-19 è di natura diversa. Colpisce sia la produzione che il consumo. La chiusura obbligatoria di molti punti vendita (eccetto quelli alimentari) e l'interruzione delle attività non essenziali alla vita quotidiana si combinano con i divieti di viaggio e di affitto turistico limitando fortemente la spesa sul territorio.

In Corsica, per esempio, l'importo delle transazioni con carte di credito è diminuito del 54% nella settimana successiva alla chiusura (dal 23 al 29 marzo 2020) rispetto alla stessa settimana del 2019.

Questo calo è in linea con la media dei cali regionali. In particolare, la regione è uno dei territori che ha beneficiato di deboli movimenti di popolazione (+ 1%) in grado di sostenere il consumo al momento del confinamento.

Il 7 maggio 2020, l'attività economica francese era in calo del 33% rispetto a una situazione normale. Anche supponendo che un ramo di attività sia colpito con la stessa intensità in tutti i territori, la portata degli effetti della crisi può variare nelle regioni a seconda della

composizione del loro tessuto economico. Così, il calo di attività potrebbe essere inferiore al 30% nel DOM (Dipartimento d'Oltremare) e raggiungerebbe un livello massimo in Corsica con -35%. Data la sua struttura produttiva, il calo di attività potrebbe anche avere conseguenze particolarmente marcate sull'occupazione in Corsica. Così, tra i lavoratori dipendenti presenti alla fine dell'anno negli stabilimenti della regione, il 30% lavora in un settore che è stato fortemente colpito dal rallentamento economico. Questa è la quota maggiore di tutte le regioni, mentre nel resto del territorio i lavoratori dipendenti sono più frequenti nei settori moderatamente colpiti. Inoltre, questi lavoratori in attività regionali molto indebolite si trovano principalmente in piccole imprese: il 57% lavora in uno stabilimento con meno di 10 dipendenti (rispetto al 38% nella Francia continentale).

La situazione è ancora più tesa per i non dipendenti, il 47% dei quali si trova in settori potenzialmente molto indeboliti dalla crisi economica.

Il 28 aprile, a causa del coronavirus, erano state presentate 8.840 domande di autorizzazione preventiva per esercitare un'attività parziale (equiparabile alla Cassa Integrazione italiana). Il numero di domande si è quindi moltiplicato di 400 volte rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Queste domande riguardano 51.340 lavoratori dipendenti per un totale di 28,7 milioni di ore di disoccupazione richieste (cioè un volume 900 volte superiore a quello dell'anno precedente). Questo rappresenta una media di 560 ore di disoccupazione per dipendente, o 16 settimane a 35 ore settimanali. La pressione sull'occupazione si riflette già in un chiaro aumento del numero di persone in cerca di lavoro. In Corsica, il numero di persone in cerca di lavoro iscritte al Pôle Emploi senza attività (categoria A) ha registrato alla fine di marzo 2020 il suo maggior aumento mensile dal giugno 2003. È aumentato del 6,5% in un mese (1.040 iscritti in più) per un totale di 17.060 persone.

Questo aumento è alimentato da nuove iscrizioni al Pôle Emploi, ma anche da uno spostamento del numero di persone in attività ridotta il cui impiego è terminato. Così il numero di persone in cerca di lavoro nelle categorie B e C, cioè quelle che hanno lavorato durante il mese, è diminuito del 2,1%.

Il numero totale di persone in cerca di lavoro attivamente (categorie A, B e C) si è così attestato a 21.690 persone (+4,5% su un mese, +940 iscritti), cioè un aumento doppio rispetto al marzo 2010, al culmine della crisi finanziaria.

L'aumento del numero di persone registrate nel marzo 2020 è dovuto a un aumento delle entrate al Pôle Emploi (+ 8,7%) ma soprattutto a un calo molto forte delle uscite (- 39,1%). L'aumento contenuto nelle entrate può essere spiegato in parte con le misure di attività parziale che permettono ai datori di lavoro in difficoltà di avere tutta o parte della retribuzione dei loro dipendenti coperta e quindi evitare di fare licenziamenti. Si spiega anche con un forte calo delle prime registrazioni (-33,3% in un anno).

L'introduzione del confinamento ha costretto alcune persone in cerca di lavoro a rimandare il loro ingresso nel mercato del lavoro, il che ha parzialmente compensato l'aumento delle iscrizioni per la fine dei contratti a tempo determinato (+26,9%) o del lavoro temporaneo. Tutti i motivi di uscita dalle liste di Pôle Emploi sono diminuiti, in particolare la ripresa del lavoro (- 41,7% in un mese), legata alla cessazione di molte attività economiche.

## **5. L'Economia del mare e gli interventi di resilienza e ripresa post Covid 19 in Italia.**

### **5.1 La centralità dell'Economia del mare**

L'Italia è un paese di ridotte dimensioni territoriali, se consideriamo la sua estensione terrestre è meno esteso della Francia e della Spagna, ma se guardiamo alla lunghezza delle coste l'Italia è un paese davvero significativo: con più di settemilacinquecento chilometri si tratta del quattordicesimo paese al mondo. Le coste italiane sono centrali in un mare a sua volta piuttosto piccolo se consideriamo l'assetto globale, in quanto il Mediterraneo ha poco più del due per cento della superficie delle acque globali, ma che risulta ancora determinante per il commercio e per l'economia, perchè dal Mediterraneo passa più del 25 per cento del traffico globale su mare, che costituisce a sua volta di gran lunga ancora oggi la modalità prevalente nel traffico commerciale. Non solo, ma il canale di Sicilia costituisce l'unico passaggio percorribile che collega tra loro i tre oceani. Se poi consideriamo come l'Economia del mare, costituisca un macrosettore (trasporti, turismo, pesca, acquacultura, porti, logistica etc) in crescita e con una delle maggiori capacità di creare valore aggiunto, diventa chiaro dove si colloca uno degli asset strategici non solo per il futuro dell'Italia, ma anche del sistema

paese. Eppure quella dell'Economia del mare sembra una opportunità ancora da cogliere nel suo pieno potenziale, sempre se l'Italia riesce a recuperare quel terreno perso in questi anni a vantaggio di altre nazioni.

La domanda che l'Italia si deve porre è perché in questi lunghi anni di crisi e di difficoltà i governi italiani non abbiano collegato il minore dinamismo economico e politico del paese anche alla sua perdita di influenza e di peso nel Mediterraneo. Negli ultimi anni l'Italia ha perso capacità competitiva soprattutto al Sud ed ha mancato alcune occasioni di sviluppo legate all'economia del mare ed al Mediterraneo che sono state invece un volano interessante per la crescita di altre economie vicine, come quella spagnola. Emblematico è il caso della Sicilia, che non a caso è risultata in questo decennio la regione più penalizzata da una evoluzione delle dinamiche economiche italiane che ha puntato decisamente sul Nord Est e sulla sua crescita, coinvolgendo poco il resto del paese. Il fatto che la grande isola che è centrale nel Mediterraneo sia invece diventata periferica nell'economia italiana la dice lunga sulla scarsa visione di come l'economia di una nazione non possa prescindere dalla sua collocazione geografica. Eppure proprio la posizione centrale nel Mediterraneo ha fatto la ricchezza e la potenza dell'Italia del passato ed è stata per secoli fino ad oggi oggetto di storiche dispute, con gli arabi e gli inglesi, con i francesi e con i turchi. La ripresa italiana passa anche da questo riposizionamento geopolitico, quantomai necessario.

Le grandi potenzialità dell'Economia del mare, soprattutto per il nostro Mezzogiorno, sono ancora in parte da esprimere e questa capacità di rafforzare le condizioni per lo sviluppo dell'Economia del mare dipende molto non solo dagli investimenti, ma anche dalla strategia politica ed economica italiana nell'area del Mediterraneo. Lo sviluppo italiano e soprattutto meridionale può ripartire solo da una maggiore consapevolezza delle opportunità che derivano dalla nostra posizione geografica. Questo motiva anche il forte sostegno agli investimenti a questo macrosettore promossi dal Recovery Fund, tra cui il piano per il potenziamento dei porti e della logistica.

## 5.2 Le misure del PNRR e l’impatto sull’Economia del mare nelle diverse prospettive

Il piano di riforme ed investimenti collegato al Pnrr può costituire un elemento di forte spinta al rafforzamento di un macro settore come l’Economia del mare, che gode di un effetto moltiplicatore sul sistema economico e che costituisce una delle più importanti potenzialità della crescita italiana. Troviamo infatti nel Pnrr italiano alcuni interventi indiretti, come le infrastrutture per la mobilità e gli investimenti per la formazione tecnica superiore, ed altre misure invece più direttamente in grado di agire per il rafforzamento dei diversi settori dell’Economia del mare. In particolare la Misura 3 riguardante l’intermodalità e la logistica integrata rappresenta una componente del piano italiano per la ripresa e la resilienza che punta a rendere i porti italiani più efficienti e competitivi, più efficienti sotto il profilo energetico e meglio integrati nella catena logistica. A tale fine l’intervento prevede, da un lato, “importanti riforme per semplificare i processi, aggiornare la pianificazione portuale e rendere più competitive le concessioni nei porti italiani, e dall’altro investimenti finalizzati a realizzare l’intermodalità con le grandi linee di comunicazione europee, sviluppando collegamenti con i traffici oceanici e con quelli intermediterranei, aumentando la dinamicità e la competitività del sistema portuale italiano, in un’ottica di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra”.

Ci si attende pertanto che gli investimenti connessi a questa componente determinino un aumento dei volumi di passeggeri e merci nei porti italiani, con un effetto positivo di stimolo delle attività economiche nelle rispettive aree e dell’economia nazionale nel suo complesso.

Nel dettaglio gli investimenti di questa misura prevedono:

- Porti verdi: interventi in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica nei porti
- Digitalizzazione della catena logistica
- Istituzione di una piattaforma strategica nazionale per la rete dei porti e interporti, al fine di sviluppare la digitalizzazione dei servizi passeggeri e merci.

Si tratta di investimenti che rendono necessarie alcune riforme, che sono previste dal Pnrr e che prevedono:

- La semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica;
- L'aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali;
- La semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di cold ironing nei porti italiani;
- L'attuazione di uno "sportello unico doganale".

Vanno infine presi in considerazione per l'impatto positivo sull'Economia del mare anche altri investimenti che si riconducono all'economia circolare, al turismo, al sistema dei trasporti, all'efficientamento energetico, alla digitalizzazione nella logistica ed alla pesca e acquacoltura. Ne esce un quadro di sistema, tra riforme ed investimenti, che può determinare quel salto di qualità in grado di valorizzare l'apporto dell'Economia del mare alla crescita economica ed allo sviluppo della società italiana.

## **Bibliografia**

*Per la redazione di questo rapporto sono stati consultati diversi documenti, materiali e fonti statistiche. Di seguito i riferimenti più significativi.*

*Documentazioni ed analisi COMMISSIONE EUROPEA, OCSE, ISTAT, ANPAL ED UNIONCAMERE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA ED OCCUPAZIONALE*

In particolare:

Piano per la ripresa dell'Europa [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

Oecd Economic outlook [www.oecd.org/economic-outlook/](http://www.oecd.org/economic-outlook/)

Istat Rapporto annuale 2021 sulla situazione del paese [www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Rapporto\\_Annuale\\_2021.pdf](http://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Rapporto_Annuale_2021.pdf)

Anpal UnionCamere. Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2021-2025)

*Documentazione e testi del Recovery plan, dei Fondi strutturali, del PNRR approvato e del Piano complementare PNRR*

In particolare:

Piano nazionale di ripresa e resilienza Nextgeneration Italia

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

Commissione Europea Fascicolo interistituzionale 2021/0168 (NLE)

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia

Camera dei Deputati Senato della Repubblica Servizio studi SCHEDE DI LETTURA NN. 06, N. 219 IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

*Studi Censis ed UnionCamere sull'Economia del mare in Italia*

In particolare:

Censis VI Rapporto Economia del mare

<https://www.federazionedelmare.it/pubblicazioni-della-federazione/pubblicazioni-della-federazione/149-vi-rapporto-sull-economia-del-mare>

UnionCamere Rapporto sull'economia del mare 2020

[www.unioncamere.gov.it/P42A0C2507S144/economia-del-mare.htm](http://www.unioncamere.gov.it/P42A0C2507S144/economia-del-mare.htm)

*Materiali dal progetto Med New Job*

In particolare:

Il lavoro nell'Economia del mare per lo sviluppo ecosostenibile