

Aspen Collective Mind

**IL FUTURO DELL'ITALIA
DOPO LA PANDEMIA**

Le proposte di Aspen Institute Italia

Piazza Navona, 114

00186 - Roma

Tel: +39 06 45.46.891

Fax: +39 06 67.96.377

Via Vincenzo Monti, 12

20123 - Milano

Tel: +39 02 99.96.131

Fax: +39 06 99.96.13.50

www.aspeninstitute.it

21 luglio 2020

Il presente documento si intende prodotto a uso esclusivo dei lettori e ne è vietata la riproduzione. I lettori sono tenuti a rispettare il diritto di copyright.



Aspen Collective Mind

**IL FUTURO DELL'ITALIA
DOPO
LA PANDEMIA**

**LE PROPOSTE
DI
ASPEN INSTITUTE ITALIA**

21 LUGLIO 2020

INDICE

<u>INTRODUZIONE</u>	<u>6</u>
<u>GRUPPO DI ESPERTI</u>	<u>11</u>
<u>EXECUTIVE SUMMARY</u>	<u>12</u>
1. <u>IMPRESE</u>	12
2. <u>INVESTIMENTI</u>	14
3. <u>INFRASTRUTTURE</u>	16
4. <u>INNOVAZIONE</u>	18
5. <u>ISTITUZIONI</u>	21
<u>IMPRESE</u>	<u>24</u>
1. <u>INTRODUZIONE: PANDEMIE E RIVOLUZIONI</u>	24
2. <u>L'IMPRESA ITALIANA NEL CONTESTO GEOPOLITICO FUTURO</u>	27
2.1. <u>La riallocazione delle strutture produttive mondiali</u>	27
2.2. <u>Le imprese industriali italiane esportatrici: un punto di forza</u>	29
3. <u>L'IMPRESA ITALIANA E IL RAPPORTO CON STATO E ISTITUZIONI</u>	31
3.1. <u>Il ruolo dello Stato nell'economia</u>	31
3.2. <u>Il rapporto tra imprese e Pubblica Amministrazione</u>	32
3.3. <u>Misure per sostenere il capitale delle imprese secondo un principio di continuità</u>	33
3.4. <u>Misure e agevolazioni fiscali</u>	34
3.5. <u>La lotta alla criminalità organizzata</u>	34
3.6. <u>Esempi di eccellenza per la competitività</u>	35
3.6.1. <u>Automotive</u>	36
3.6.2. <u>Difesa</u>	36
3.6.3. <u>Turismo</u>	36
3.6.4. <u>Audiovisivo e cinematografico</u>	37
3.7. <u>Sintesi</u>	37

4. <u>I PRINCIPI DELLA RIPARTENZA: DIGITALE, GREEN, SOSTENIBILITÀ</u>	38
4.1. <u>Digitale</u>	39
4.1.1. <u>Smart working</u>	39
4.1.2. <u>Offrire a tutti una seconda opportunità</u>	41
4.2. <u>Green</u>	42
4.3. <u>Sostenibilità</u>	43
4.3.1. <u>Cooperazione e sinergie di filiera</u>	43
4.3.2. <u>La collaborazione pubblico-privato su base volontaristica quale criterio selettivo delle imprese più virtuose</u>	43
4.3.3. <u>Dai consumi di massa ai servizi alla persona</u>	44
4.3.4. <u>Per una formazione realmente collegata alle imprese</u>	44
4.3.5. <u>Misure relative ai percettori del reddito di cittadinanza</u>	45
5. <u>CONCLUSIONI</u>	45
<u>INVESTIMENTI</u>	<u>46</u>
1. <u>INTRODUZIONE: LO STATO DI SALUTE DELLE IMPRESE ITALIANE E IL FABBISOGNO DI INVESTIMENTI</u>	46
2. <u>PROMUOVERE LA RICOSTRUZIONE ATTRAVERSO NUOVE SOLUZIONI DI CAPITALE E DI DEBITO</u>	47
2.1. <u>Impiego del risparmio privato a sostegno delle imprese medie italiane</u>	47
2.2. <u>Garanzie pubbliche al capitale di rischio privato</u>	49
2.3. <u>Protezione degli attivi strategici e rilancio degli investimenti attraverso capitali privati, domestici e internazionali</u>	49
2.4. <u>Liquidità d'urgenza alle imprese in difficoltà</u>	49
2.5. <u>Sostegno mirato a specifici settori e comparti</u>	50
2.6. <u>Incentivi fiscali alla capitalizzazione delle imprese</u>	51
3. <u>INVESTIMENTI SOSTENIBILI E ADERENZA DEI MODELLI DI BUSINESS</u>	51
3.1. <u>Investimenti destinati a settori strategici e allo sviluppo sostenibile</u>	51
3.2. <u>Disciplina generale sull'inquinamento indoor</u>	53
3.3. <u>Conversione ecologica dell'economia: misure a livello europeo</u>	53

4. <u>IL RUOLO DELLE GARANZIE IN UNA NUOVA FINANCIAL CHAIN INTEGRATA</u>	54
<u>INFRASTRUTTURE</u>	56
1. <u>INTRODUZIONE: LIBERARE SUBITO LE RISORSE, SBLOCCARE LE OPERE</u>	56
2. <u>IL PIANO STRATEGICO</u>	57
3. <u>LA PROMOZIONE DEGLI INVESTIMENTI: I SOGGETTI COINVOLTI</u>	57
4. <u>LE MISURE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO</u>	58
4.1. <u>La semplificazione normativa</u>	58
4.2. <u>La semplificazione regolamentare</u>	59
4.3. <u>La semplificazione procedurale</u>	60
4.4. <u>I mezzi di risoluzione alternativi delle controversie</u>	61
5. <u>UNA NUOVA "ECONOMIA DELLA FIDUCIA" PER LA RIPARTENZA DEI CANTIERI</u>	62
6. <u>LA BUROCRAZIA COLLABORATIVA</u>	62
7. <u>LE INFRASTRUTTURE DEI TRASPORTI</u>	63
7.1. <u>Il rafforzamento della rete autostradale</u>	64
7.2. <u>Gli investimenti nella rete ferroviaria</u>	64
7.3. <u>Il potenziamento della capacità degli aeroporti</u>	66
7.4. <u>L'individuazione di porti e interporti strategici</u>	66
8. <u>LE INFRASTRUTTURE PER L'ACQUA, L'ENERGIA E I RIFIUTI</u>	66
8.1. <u>Le infrastrutture per il servizio idrico integrato</u>	66
8.2. <u>Le infrastrutture energetiche sostenibili</u>	67
8.3. <u>I nuovi impianti per la gestione dei rifiuti</u>	68
9. <u>UN PIANO PER LE CITTÀ</u>	70
10. <u>IL SOSTEGNO ALL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE</u>	70
<u>INNOVAZIONE</u>	72
1. <u>INTRODUZIONE: UNA SOCIETÀ BASATA SULLA CONOSCENZA</u>	72
1.1. <u>Liberare le risorse: una strategia ispirata dagli esempi</u>	74
1.2. <u>Una strategia che valorizzi il contributo di esperti nelle decisioni pubbliche</u>	75

2. <u>UNO STATO “ABILITANTE” E NON IMPRENDITORE</u>	76
2.1. <u>Ruolo trainante della domanda pubblica</u>	76
3. <u>UNA ISTRUZIONE E UNA FORMAZIONE CAPACI DI PROMUOVERE CULTURA E COMPETENZE NECESSARIE</u>	76
3.1. <u>Formazione per un lavoro che cambia</u>	76
3.2. <u>Tecnologia e didattica</u>	77
3.3. <u>Conoscenza delle materie STEM e valorizzazione del merito</u>	77
3.4. <u>La necessità di conoscenze digitali diffuse e di alta qualità</u>	78
4. <u>UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EFFICIENTE, ANCHE PERCHÉ DIGITALE</u>	79
4.1. <u>e-government e servizi digitali al cittadino</u>	80
4.2. <u>Processo telematico e innovazione digitale nella giustizia</u>	81
4.3. <u>Promozione dei pagamenti digitali</u>	81
5. <u>RICERCA E INNOVAZIONE NELLA SANITÀ</u>	82
5.1. <u>Verso una medicina telematica, preventiva e personalizzata</u>	82
5.2. <u>Pratica clinica e infermieristica nella formazione medica</u>	83
6. <u>LE IMPRESE E LA SCELTA DI INNOVARE</u>	84
6.1. <u>PMI più competitive perché digitali</u>	84
6.2. <u>Il trasferimento tecnologico: come rafforzare il collegamento ricerca-imprese</u>	85
7. <u>LE INFRASTRUTTURE DIGITALI</u>	86
7.1. <u>Inclusione digitale</u>	86
7.2. <u>Infrastrutture digitali moderne e adeguate</u>	86
7.3. <u>La sicurezza e la privacy</u>	87
7.4. <u>Il digitale al servizio della mobilità e delle città</u>	88
<u>ISTITUZIONI</u>	<u>89</u>
1. <u>INTRODUZIONE: IMPARARE DALL’EMERGENZA PER MODERNIZZARE L’ITALIA</u>	89
2. <u>UNA DISCIPLINA PER L’EMERGENZA (NON SOLO SANITARIA)</u>	89
2.1. <u>Riformare la legislazione ordinaria</u>	90

2.2. Usare gli strumenti dell'ordinamento vigente	91
2.3. I servizi di emergenza per le famiglie	92
3. INNOVAZIONE GIURIDICA E AMMINISTRATIVA	93
3.1. Forma dello Stato	93
3.2. Giustizia	94
3.3. Snellire l'apparato normativo, investendo sulla qualità della legislazione	95
3.4. Allineare le procedure amministrative agli obiettivi strategici del Paese	96
4. TRASFORMAZIONE DIGITALE E SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE	97
4.1. Inserimento in Costituzione del principio di sviluppo sostenibile	97
4.2. Reingegnerizzare le funzioni pubbliche	98
4.3. Nuove sfide per la decisione pubblica	99

**Il futuro dell'Italia dopo la pandemia.
Le proposte di Aspen Institute Italia**

INTRODUZIONE

ALBERTO QUADRIO CURZIO

Presidente del Gruppo di Esperti, *Aspen Collective Mind*

È NEL MOMENTO DELL'EMERGENZA CHE DEVE ESSERE PROGETTATO IL FUTURO. Con questa aspirazione, la comunità di Aspen Institute Italia ha raccolto l'invito del suo Presidente Onorario, Giuliano Amato, e del Presidente Giulio Tremonti, che molto ringrazio per avere promosso questo progetto. La loro ben nota e intelligente dedizione allo sviluppo dell'Italia si staglia sui tanti momenti difficili del nostro Paese.

Nella primavera del 2020, caratterizzata dalla crisi pandemica, sono state raccolte numerose proposte di rilancio dell'Italia dagli associati dell'Istituto. Questo Documento è una organica rappresentazione di tale impegno, alimentato dallo spirito pluralista, di servizio franco e costruttivo alla comunità per una coesione nazionale, che caratterizzano l'iniziativa di Aspen Institute Italia in quasi quaranta anni di analisi e dibattiti. L'obiettivo del programma *Aspen Collective Mind* e delle proposte qui presentate è di ispirare decisioni e azioni per una crescita innovativa e sostenibile, sia per superare questa crisi, sia per uno sviluppo di lungo periodo. Il prodotto di tale programma non intende essere un'elaborazione scientifico-accademica, ma rappresenta una originale espressione di idee plurali, la cui qualità e autorevolezza derivano dall'esperienza diretta degli associati. Il Documento aspira ad essere un contributo aperto alla discussione e a un suo progressivo arricchimento, inserendosi in un programma che l'organizzazione di dibattiti di Aspen Institute Italia sollecita e promuove.

URGENZA DI UN DIBATTITO APERTO PER IL RILANCIO DELL'ITALIA: PARTECIPAZIONE E PROPOSTE.

Le proposte degli *Associati di Aspen Institute Italia* esprimono il valore delle esperienze di una comunità inter-disciplinare e inter-professionale formata da imprenditori, managers, accademici e, più in generale, "leader" del mondo economico, finanziario, politico, sociale, scientifico e culturale. Si sottolinea anche il significativo contributo intergenerazionale della comunità di Aspen Institute Italia a questo impegno. Numerose proposte sono, infatti, pervenute dalla comunità dei giovani dell'Istituto - *Aspen Junior Fellows*, *Aspen Junior Fellows Alumni* e *Aspen University Fellows* - arricchendo il quadro di prospettive per l'Italia del futuro, che vedrà protagonisti e interpreti delle idee qui contenute proprio le più giovani generazioni. Due esigenze emergono trasversalmente dalle proposte ricevute: la prima è l'urgenza di realizzare le riforme per dare soluzione a problemi con cui da troppi anni l'Italia convive e che l'attuale crisi rende ineludibili. La seconda esigenza, conseguente alla prima, è la selettività degli interventi: la pretesa di fare tutto e subito è velleitaria.

Questo Documento è stato realizzato da un piccolo e affiatato *Gruppo di esperti*, che ho avuto il piacere di coordinare, apprezzandone sia la competenza professionale che la motivazione civile, attraverso la sistemazione di centinaia di proposte, filtrandole attraverso le esigenze sopra indicate, insieme alla valutazione di loro percorribilità e concretezza. Il Gruppo di esperti ha operato con continuità dalla sua prima riunione, con un percorso caratterizzato da corale partecipazione e dibattito, con l'obiettivo della valorizzazione delle proposte ricevute, in un quadro generale condiviso. È stata adottata una metodologia di suddivisione del lavoro per aree di competenza e di successiva condivisione in riunioni plenarie degli stadi di avanzamento, dove arricchire il Documento con il contributo interdisciplinare dei vari componenti, un valore della tradizione di Aspen Institute Italia, insieme alla riflessione sui temi del contemporaneo dibattito pubblico.

LA STRUTTURA DEL DOCUMENTO E I GRANDI TEMI. Sulla base dei precedenti orientamenti, il presente Documento individua le proposte per il futuro dell'Italia dopo la pandemia declinandole in cinque capitoli: imprese, investimenti, infrastrutture, innovazione e istituzioni. Ogni capitolo è stato curato da un componente del *Gruppo di esperti*, che ha anche fruito della collaborazione di *Aspen Junior Fellows* come *Assistenti*.

IL CAPITOLO IMPRESE è stato curato da Antonio Calabrò, con il contributo di Marco Fortis e l'assistenza di Marco Farina e Demetrio Maltese. In grande sintesi, dalle proposte pervenute dagli associati di Aspen Institute Italia emerge con chiarezza che la ripresa deve avere al suo centro l'impresa, con un recupero del capitale sociale fondato sulla fiducia, non sulla paura. Queste sono precondizioni per valorizzare quei percorsi già intuiti prima della pandemia: *new green deal* e *digitale*, sostenibilità intergenerazionale dell'attività d'impresa, un *welfare*

generativo e non assistenziale. Il ruolo dello Stato deve essere “abilitante” e non imprenditore, non una vecchia politica industriale con un approccio settoriale, ma una politica fattoriale, che realizzi le condizioni perché gli attori privati possano scegliere come meglio allocare le risorse secondo logiche proprie del mercato, in un contesto favorevole di istruzione, ricerca, efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione, lotta alla criminalità organizzata e giustizia più efficiente.

IL CAPITOLO INVESTIMENTI è stato curato da Gregorio De Felice, con il contributo di Giovanna Dossena e l’assistenza di Lorenzo Sabatini. Gli associati ad Aspen Institute Italia che hanno sinora contribuito al presente Documento propongono che le politiche pubbliche favoriscano una trasformazione selettiva del sistema produttivo italiano lungo direzioni utili ad una modernizzazione e recupero di efficienza, in coincidenza, e non dipendenza, con quanto indicano i progetti di rilancio dell’Unione Europea. Questi progetti, se approvati, richiedono che l’Italia abbia capacità di programmazione, che in passato è spesso mancata, come insegna l’esperienza della gestione dei fondi strutturali. Sono numerose le proposte volte a realizzare strategie di gestione del debito pubblico che riducano la pressione dei mercati. Ogni strategia deve essere, tuttavia, realizzata a condizioni di mercato e non avere carattere forzoso: ipotesi di repressione finanziaria vanno escluse. Particolare attenzione è rivolta a investimenti che favoriscano la transizione ambientale come occasione di sviluppo e occupazione: l’ambiente non può più essere considerato un insieme di vincoli e costi.

IL CAPITOLO INFRASTRUTTURE è stato curato da Massimo Massella Ducci Teri con l’assistenza di Giorgio Mocavini e Jacopo Vavalli. Gli associati di Aspen Institute Italia ritengono necessario un Piano che realizzi circa 630 opere bloccate, superi la cronica incapacità di sfruttare i fondi europei e promuova un *Piano per le Città*. Non è possibile la generalizzazione del “modello Genova” e prevedere strutture commissariali per ciascun intervento. Tuttavia, occorre il superamento delle disposizioni del Codice degli appalti che rallentano la realizzazione delle opere pubbliche, costruire una economia della fiducia, con controlli *ex post* anziché *ex ante*, e affermare una burocrazia collaborativa. Cassa Depositi e Prestiti e grandi aziende a controllo pubblico, con le proprie elevate competenze, hanno un ruolo importante, così come occorre valorizzare le imprese italiane che operano all’estero.

IL CAPITOLO INNOVAZIONE è stato curato da Alberto Quadrio Curzio, con il contributo di Francesco Leopardi Dittaiuti, e l’assistenza di Giuseppe Roberto Marseglia, Alessandro Piccioni, Giovanni Vegezzi. Una strategia dell’innovazione, che impatta diagonalmente le opportunità trattate negli altri capitoli, deve far leva sul partenariato pubblico-privato. Occorre capacità di accedere ai rilevanti investimenti europei, che suppliscono a sistemi

nazionali che faticano a competere internazionalmente. *Human Technopole* è una opportunità per dare all'Italia una *piattaforma tecno-scientifica europea*.

Nella formazione e ricerca servono più interdisciplinarietà e inter-professionalità, modelli organizzativi flessibili per università e centri di ricerca, anche per collaborare con il sistema produttivo, dalla formazione terziaria e dottorale sino al trasferimento tecnologico. Occorre riferirsi a esempi nazionali di successo (come ISI di Torino e IIT di Genova) e ai modelli adottati dalle migliori università private e adattati con fatica dalle migliori pubbliche. Si auspica anche una forte mobilità dei ricercatori: il doppio ruolo tra posizione universitaria in Italia e l'estero, e tra accademia e sistema produttivo, ponendo un freno all'emigrazione di talenti.

Nella Pubblica Amministrazione si impone una digitalizzazione dei processi per la semplificazione dei servizi a cittadini e imprese, il recupero di efficienza e di produttività. Prioritario rimane l'obiettivo di realizzare l'interoperabilità delle banche dati delle pubbliche amministrazioni, che si deve affiancare all'innovazione della sanità (fascicolo sanitario elettronico), della giustizia (processo telematico), a infrastrutture digitali adeguate alle esigenze di cittadini e imprese, a una estesa adozione dei pagamenti elettronici.

IL CAPITOLO ISTITUZIONI è stato curato da Luigi Gianniti con l'assistenza di Giulia Iacovelli. In sintesi, gli associati di Aspen Institute Italia rilevano che l'esperienza maturata con la pandemia richiede, in materia di sanità, una maggiore integrazione verticale dei vari livelli di governo: europeo, nazionale e regionale. Occorre, inoltre, prevedere un piano efficace di comunicazione delle emergenze. La pandemia ha reso evidente la necessità di una profonda innovazione giuridica e amministrativa dello Stato, a cominciare dal miglioramento della qualità della legislazione e dell'efficacia ed efficienza della Pubblica Amministrazione e una approfondita riflessione sul "sistema Giustizia". Sviluppo sostenibile e, più in generale, il principio di solidarietà intergenerazionale potrebbero diventare un principio costituzionale. L'elaborazione del prossimo Programma Nazionale di Riforma (PNR) deve essere l'occasione per delineare una strategia condivisa da cui possano derivare azioni credibili, in cui la prospettiva del *Recovery Plan* costituisce un'opportunità straordinaria per sciogliere i nodi strutturali della competitività dell'Italia.

RINGRAZIAMENTI. Questo Documento è un punto di partenza di un percorso, non un punto di arrivo, è un *work in progress*. È il risultato di un laboratorio di pensiero, *Aspen Collective Mind*, e dell'impegno della comunità dell'Istituto nel formulare proposte per il futuro, in uno spirito di servizio che ha sempre contraddistinto Aspen Institute Italia. Si esprime, dunque, il sentito ringraziamento a tutti gli associati che hanno sinora fornito i propri contributi, particolarmente qualificati, sia per il loro valore, che per la riconosciuta autorevolezza dei proponenti. Le proposte pubblicate in questo Documento sono in forma anonima, come tradizione dell'Istituto, e non impegnano la responsabilità di Aspen Institute Italia.

La gratitudine di Aspen Institute Italia è estesa a ciascun componente del *Gruppo di esperti* per avere contribuito a realizzare questa risorsa per l'Italia, aperta al dibattito e alla realizzazione delle idee che vi sono rappresentate, e per averle sapute rappresentare, integrare in un testo organico e sintetizzare con grande esperienza e capacità: **Antonio Calabrò, Gregorio De Felice, Giovanna Dossena, Marco Fortis, Luigi Gianniti, Monica Maggioni, Massimo Massella Ducci Teri**. Il ringraziamento coinvolge gli *Assistenti del Gruppo di esperti*, per la loro eccellente collaborazione intellettuale e disponibilità personale: **Silvia Castagna, Marco Farina, Giulia Iacovelli, Demetrio Maltese, Giuseppe Roberto Marseglia, Giorgio Mocavini, Alessandro Piccioni, Lorenzo Sabatini, Jacopo Vavalli**, insieme a **Francesco Leopardi Dittaiuti**, che ha coordinato questo *team* con competenza ed efficacia.

Con l'auspicio che questo impegno possa essere una risorsa per decisioni utili per l'Italia e proseguire in un programma di arricchimento da parte della comunità di Aspen Institute Italia e in un dibattito aperto delle proposte qui presentate.

Roma, 8 luglio 2020

GRUPPO DI ESPERTI

Aspen Collective Mind

Le proposte di Aspen Institute Italia per il futuro dopo la pandemia

Componenti:

Alberto Quadrio Curzio, *Presidente del Gruppo*

Presidente Emerito, Accademia Nazionale dei Lincei.

Presidente del Comitato Scientifico, Centro di Ricerche in Analisi Economica e Sviluppo Economico Internazionale (CRANEC), Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Antonio Calabrò, Vice Presidente, Assolombarda Confindustria Milano Monza e Brianza.

Gregorio De Felice, *Chief Economist & Head of Research*, Intesa Sanpaolo.

Giovanna Dossena, *Partner Fondatore e Amministratore Delegato*, AVM Gestioni.

Marco Fortis, Docente di Economia Industriale e Commercio Estero, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Luigi Gianniti, Direttore, Servizio Studi, Senato della Repubblica.

Monica Maggioni, Giornalista, Rai.

Massimo Massella Ducci Teri, Avvocato Generale dello Stato, Emerito.

con l'assistenza di:

Silvia Castagna, Responsabile di Gruppo, Relazioni Istituzionali e Grandi Clienti, BVA Doxa Istituto Ricerche Statistiche e Analisi Opinione Pubblica.

Marco Farina, Ricercatore di Diritto Privato, Dipartimento di Diritto Privato e Storia del Diritto, Università degli Studi di Milano, *Aspen Junior Fellow*.

Giulia Iacovelli, Corso di Laurea in Scienze della Politica, Sapienza Università di Roma *Aspen University Fellow*.

Demetrio Maltese, Assegnista di Ricerca in Diritto Commerciale, Università Mediterranea; *Academic Fellow*, Università Bocconi, *Aspen Junior Fellow*.

Giuseppe Roberto Marseglia, *Innovation Director*, Daat Consulting, *Aspen Junior Fellow*.

Giorgio Mocavini, Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Palermo, *Aspen Junior Fellow*.

Alessandro Piccioni, *Strategy & Innovation Director*, Nexi, *Aspen Junior Fellow*.

Lorenzo Sabatini, *Director*, Coverage and M&A, Natixis, *Aspen Junior Fellow*.

Jacopo Vavalli, Docente in materia di contratti pubblici, Scuola Superiore dell'Amministrazione, *Aspen Junior Fellow Alumnus*.

Coordinamento organizzativo:

Francesco Leopardi Dittaiuti, *Senior Advisor*, *Aspen Junior Fellows*, Alta Formazione, Ricerca, Aspen Institute Italia.

Revisione e cura del testo: Simonetta Savona, Coordinatore Documentazione, Aspen Institute Italia.

**Il futuro dell'Italia dopo la pandemia.
Le proposte di Aspen Institute Italia**

EXECUTIVE SUMMARY

1. IMPRESE

INTRODUZIONE: PANDEMIE E RIVOLUZIONI. Gli equilibri tradizionali che hanno connotato l'inizio del nuovo millennio sono radicalmente cambiati. E il percorso per costruirne di nuovi e migliori è quanto mai accidentato. L'esplosione di una drammatica crisi sanitaria, di una vera e propria pandemia legata alla diffusione di un nuovo tipo di coronavirus, ha irrimediabilmente compromesso l'insieme delle relazioni sociali cui siamo stati abituati. La crisi si è rapidamente estesa alle relazioni economiche, ai mercati, al lavoro.

Epidemia globale e recessione, dunque, in un intreccio perverso che ha bloccato la crescita economica internazionale e ha avviato un inedito periodo di decrescita profondamente infelice. Le relazioni sociali positive, infatti, e un capitale sociale fondato sulla fiducia (e non sulla paura) sono proprio le precondizioni perché possa darsi un mercato: un insieme complesso e mutevole di regole e rapporti interindividuali, che costituisce la cornice essenziale perché, al suo interno, si dispieghi l'attività d'impresa.

La pandemia ha, probabilmente, soltanto agito da catalizzatore di processi evolutivi o perfino rivoluzionari con i quali avremmo necessariamente dovuto confrontarci. Si tratta, dunque, di accelerare il passo delle imprese italiane – soprattutto quelle industriali – lungo la strada che avevano già intrapreso e che il *Recovery Fund "Next Generation EU"* ha lucidamente tracciato: *new green deal* e digitale.

D'altronde, le risorse per ricominciare esistono tutte e passano da un intreccio originale tra industria, servizi, ricerca con l'obiettivo di ridisegnare produzione, distribuzione, consumi, investendo anche gli equilibri dei territori e delle metropoli.

Le riforme per le imprese rese necessarie dalla pandemia devono essere necessariamente pensate alla luce del contesto geopolitico che emergerà dalla crisi: soltanto un'Italia convintamente e pienamente europea potrà affrontare le sfide economiche della nuova normalità che l'epidemia ci consegnerà (par. 2).

Entro questa cornice, si descriveranno le misure che è necessario e urgente assumere in materia di rapporti tra istituzioni pubbliche e imprese private, delineando l'importanza di

taluni settori (par. 3). La dimensione autenticamente pubblica di ogni impresa economica renderà, però, necessario trattare dei fattori rivoluzionari e, cioè (lo si vuol ribadire): innovazione digitale; *new green deal*; sostenibilità intergenerazionale dell'attività d'impresa per un *welfare* autenticamente generativo e non assistenziale (par. 4).

L'IMPRESA ITALIANA NEL CONTESTO GEOPOLITICO FUTURO. La cornice di riferimento, dunque, è proprio quella disegnata dalla UE: lo sviluppo sostenibile (tanto ambientale quanto sociale) e l'innovazione. Per declinare concretamente questi principi si deve promuovere una cultura d'impresa che, tra innovazione e sostenibilità, riprenda i processi di radicale cambio di paradigma per farne un nuovo e migliore cardine di sviluppo. Si tratta di una grandissima opportunità che, come ogni momento rivoluzionario della storia, travolgerà tutti, abbattendo ciò che è fragile, scuotendo ciò che è solido. Nel contesto geopolitico - delineatosi al termine dell'epidemia - alcuni equilibri saranno alterati e diventerà necessario concentrarsi sulla riallocazione delle strutture produttive mondiali, promuovendo i campioni italiani dell'esportazione, in tutti i settori.

L'IMPRESA ITALIANA E IL RAPPORTO CON STATO E ISTITUZIONI. La rivoluzione culturale dell'attività d'impresa coinvolge sia lo Stato che i privati e comporta che l'attenzione dei decisori politici e degli attori privati si sposti – decisamente – dai settori ai fattori. S'intende con ciò sottolineare l'importanza che la politica industriale si rivolga piuttosto a creare le condizioni perché gli attori privati possano scegliere come meglio allocare le risorse secondo logiche proprie del mercato. Diversamente, si tornerebbe alla politica industriale del secolo scorso i cui strascichi, tutt'oggi, continuano a deformare e inquinare tanto l'azione politica quanto quella imprenditoriale. Questo è, dunque, il ruolo dello Stato, unitamente a istruzione, ricerca, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, lotta alla criminalità organizzata e giustizia più efficiente.

I PRINCIPI DELLA RIPARTENZA: DIGITALE, GREEN, SOSTENIBILITÀ. I fattori summenzionati devono, tuttavia, trovare una concreta applicazione. La sostenibilità, allora, deve intendersi in senso tanto verticale (rapporto con l'Europa) quanto orizzontale (rapporto pubblico-privato): integrazione secondo un principio di sussidiarietà (però, europeo); sostenibilità dell'attività d'impresa, guardando anche non solo a quella ambientale ma, più in generale, a una sostenibilità multifattoriale che consideri il soddisfacimento degli interessi di tutti gli *stakeholders* (sia interni che esterni). Non si tratta di promuovere un'asserita dimensione etica del capitalismo; piuttosto, di assicurare che le imprese creino valore secondo principi condivisi, aumentando in tal maniera la propria competitività. Per far ciò, è indispensabile che si valorizzi il secondo fattore: l'innovazione, specialmente quella digitale. L'innovazione tecnologica è infatti utile a ridurre sia i costi di transazione derivanti dal rapporto tra istituzioni pubbliche ed imprese private, sia quelli connessi alla cura degli interessi degli *stakeholders* esterni all'impresa.

CONCLUSIONI. La ripartenza deve, dunque, avere al suo centro l'impresa: attore sociale responsabile, soggetto di iniziative economiche e culturali essenziali nei momenti cardine della storia italiana. Un'impresa che già sa fare della sostenibilità ambientale e sociale una delle sue ragioni fondamentali di competitività, tanto sui mercati europei che mondiali.

Un'impresa innovativa – nel senso più ampio del termine – che è già sulla strada del “cambio di paradigma” e che va sostenuta e stimolata, soprattutto da leve di fiscalità selettiva, lungo i percorsi dell'economia digitale. Con una politica industriale, europea e italiana orientata soprattutto a valorizzare i fattori di competitività, trasversali ai singoli settori. Servono dunque investimenti pubblici e privati, per le infrastrutture materiali e immateriali indispensabili per mettere le imprese in grado di competere secondo i nuovi paradigmi della *green* e della *digital economy*, seguendo proprio le indicazioni del *Recovery Fund “Next Generation EU”*. E, ancora, investimenti maggiori per la ricerca. E per la formazione.

Tocca alle imprese, dunque, rinnovare profondamente la loro cultura, nel segno dell'innovazione, anche investendo sulla propria maggiore e migliore capitalizzazione.

In sintesi: l'orizzonte è quello della valorizzazione del capitale sociale italiano, un ricco tessuto di manifatture, servizi, strutture del Terzo Settore e del volontariato, società culturali, enti e associazioni. Un'Italia bella, aperta, inclusiva, solidale, che merita una migliore rappresentazione e un migliore racconto delle sue qualità.

2. INVESTIMENTI

LO STATO DI SALUTE DELLE IMPRESE ITALIANE E IL FABBISOGNO DI INVESTIMENTI. Ad un decennio dalla grande crisi finanziaria del 2009, le imprese italiane si presentano in una posizione rafforzata e di maggior resilienza rispetto al 2008. La crisi pandemica le sottopone ad un nuovo duro test di sopravvivenza. Per superare la sfida è necessario riavviare un forte ciclo degli investimenti con il duplice obiettivo di: a.) proteggere, ammodernare e reindirizzare il sistema produttivo italiano; b.) rilanciare l'economia con un allargamento selettivo della base produttiva.

PROMUOVERE LA RICOSTRUZIONE ATTRAVERSO NUOVE SOLUZIONI DI CAPITALE E DI DEBITO. Se si considera il prevedibile onere a carico anche della finanza pubblica, è possibile proporre strategie di gestione del debito volte a ridurre la pressione dei mercati: l'emissione di titoli pubblici irredimibili e l'offerta di titoli obbligazionari dedicati al rilancio dell'economia potrebbero essere funzionali allo scopo di accrescere il possesso diretto di titoli pubblici da parte delle famiglie italiane. Ogni strategia deve essere realizzata a condizioni di mercato e non avere carattere forzoso: ipotesi di repressione finanziaria vanno escluse.

Diverse proposte sono indirizzate ad ampliare i flussi di finanziamento dalle famiglie alle imprese, non intermediati dal sistema bancario. È possibile ipotizzare l'emissione di un prestito obbligazionario convertibile in quote di un fondo dedicato, che sia finalizzato al sostegno delle migliori medie imprese italiane. L'emissione (ad esempio a dieci anni)

dovrebbe essere curata dalla Cassa Depositi e Prestiti e potrebbe avere un valore di circa 100 miliardi. Con le risorse raccolte, la CDP costituisce un fondo che investe nel rafforzamento patrimoniale di medie imprese *leader* nei rispettivi settori di appartenenza, che abbiano piani credibili di espansione. Il risparmio investito beneficerebbe della crescita di valore delle imprese.

Un'altra proposta riguarda la costituzione di società veicolo (SPV), focalizzate su un determinato comparto o area geografica. Per finanziarsi, le SPV emettono obbligazioni sul mercato, eventualmente con un meccanismo di cartolarizzazione, così da andare incontro ai diversi appetiti degli investitori privati (le *tranche senior* potrebbero essere garantite dallo Stato o dalla CDP). Le SPV potrebbero fornire credito alle società in difficoltà a tassi adeguati e secondo specifiche esigenze. Le aziende più grandi e robuste potrebbero svolgere un ruolo di capofiliera.

Sono ipotizzabili nuove piattaforme digitali di P2P (*peer-to-peer*) *lending* e *crowdfunding* per la gestione di prestiti a PMI aderenti all'iniziativa. Il ritorno per il creditore può essere in parte ripagato con prodotti/servizi (o sconti).

Al fine di proteggere gli attivi a rilevanza strategica e rilanciare l'economia si propone la creazione di due fondi con una dotazione di dieci miliardi, con capitale pubblico e privato. Il primo fondo è dedicato all'investimento in aziende italiane a forte carattere strategico che richiedono una stabilizzazione dell'azionariato. Il secondo fondo è destinato all'investimento in iniziative legate alla transizione *green* (energia, fonti rinnovabili, *waste-to-energy*, economia circolare, TLC, trasporti).

Lo strumento delle garanzie pubbliche potrebbe trovare più ampia diffusione ove venga ampliato il novero dei soggetti che, insieme alle banche, ne può beneficiare e laddove la garanzia potesse divenire un titolo autonomo e oggetto di investimento, passibile di essere negoziato in via autonoma rispetto al sottostante ed entrare nei portafogli privati.

Sul fronte del rafforzamento patrimoniale delle imprese, si propone l'adozione di misure fiscali volte a favorire l'immissione di nuovo capitale in azienda con il potenziamento della deduzione ACE (alzando il rendimento nozionale dall'attuale 1,5% al 4,5%).

Nel pieno rispetto della iniziativa privata, le politiche pubbliche dovrebbero favorire una trasformazione del sistema produttivo italiano lungo direzioni utili a una modernizzazione e recupero di efficienza, in coincidenza, e non dipendenza, con quanto indicano i progetti di rilancio dell'Unione Europea.

I prestiti erogabili dalla Banca Europea per gli Investimenti dovrebbero essere prevalentemente utilizzati al finanziamento di imprese innovative ad alto contenuto tecnologico e di ricerca, ad iniziare dal settore biomedicale.

Le linee di credito rese disponibili dal Meccanismo Europeo di Stabilità (pari a circa 36 miliardi) dovrebbero essere utilizzati per una rivisitazione complessiva dell'assistenza sanitaria che riconsideri il ruolo di ospedali, residenze per anziani, medici di base e la riqualificazione del personale medico e paramedico con investimenti su ricerca e gestione delle emergenze.

I programmi legati al Piano di rilancio della Commissione europea, nell'auspicabile ipotesi di una loro approvazione da parte del Consiglio europeo, consentono all'Italia di diventare, almeno transitoriamente, beneficiario netto del bilancio dell'Unione. L'Italia deve però dimostrare di essere in grado di presentare piani credibili e in accordo con le linee guida identificate dalla Commissione: transizione ambientale e trasformazione digitale. Occorre quindi, capacità di visione e progettualità, le quali in passato non abbiamo dimostrato di avere a sufficienza nell'esperienza della gestione dei fondi strutturali.

INVESTIMENTI SOSTENIBILI E ADERENZA DEI MODELLI DI BUSINESS. La transizione ambientale può non solo favorire un miglior utilizzo delle risorse naturali (suolo, aria, acqua), ma diventare un'occasione di crescita e sviluppo occupazionale. Le tematiche ambientali non possono più essere considerate solo un insieme di vincoli e costi. Si avrà una crescente domanda di beni, servizi, processi produttivi e macchinari che siano sostenibili. Sarà possibile una nuova rivoluzione produttiva che interesserà in maniera trasversale molti settori. Si sono già raggiunti importanti traguardi sia sul piano scientifico che industriale: bioplastica, macchinari a basso consumo energetico, prodotti per l'edilizia "verde", macchine e sistemi dedicati alle energie rinnovabili, al trattamento dei rifiuti, al ciclo delle acque *etc.*

Occorre considerare la crisi una opportunità per aggredire vecchi problemi, per battere l'inerzia. L'occasione è unica e l'Europa può dare all'Italia un importante contributo. Se non lo faremo, ne saremo responsabili per le generazioni future.

3. INFRASTRUTTURE

UN PIANO STRATEGICO PER LIBERARE SUBITO LE RISORSE E SBLOCCARE LE OPERE. Nel settore delle infrastrutture occorre prevedere un ambizioso piano strategico di investimenti, che comprenda sia le opere basilari per l'Italia che quelle di secondo livello, necessarie per venire incontro alle aspettative dei territori. Anzitutto, occorre avere ben presente la situazione attuale che - pur in presenza di numerosi piani e progetti per le infrastrutture strategiche - registra circa 630 opere bloccate e la cronica incapacità di sfruttare tutti i fondi europei a disposizione del Paese. La causa di tutto ciò viene spesso individuata nella farraginosità della normativa e negli ostacoli procedurali o amministrativi cui, peraltro, si è cercato di ovviare anche mediante il ricorso a commissari straordinari.

Il nuovo Piano, approvato dal Consiglio dei ministri, dovrebbe essere realizzato in un clima di totale trasparenza e di reale coinvolgimento della nazione. Dovrebbero essere previste adeguate misure di comunicazione per consentire al singolo cittadino di conoscere lo stato di attuazione, il rispetto dei tempi e le risorse spese per ciascun intervento, anche migliorando la fruibilità dei siti ora esistenti.

La realizzazione del Piano richiede la convinta partecipazione di tutto il settore pubblico. In tale ambito, tuttavia, appare opportuna una razionalizzazione attraverso una significativa riduzione delle stazioni appaltanti e la valorizzazione del ruolo di Invitalia.

Una missione di solido rilievo dovrà essere riservata alle grandi aziende a controllo pubblico (per esempio ENEL, ENI, Terna, SNAM, SAIPEM, Leonardo, Fincantieri, Ferrovie dello Stato) che nei rispettivi ambiti dispongono di competenze progettuali e di capacità realizzative che non temono confronti. Intorno a esse, inoltre, ruota un sistema di imprese, che rappresenta una quota rilevante dell'apparato industriale nazionale. Un ruolo altrettanto cruciale potrebbe essere svolto dalla Cassa Depositi e Prestiti nel reperire le fonti di finanziamento.

L'attuazione tempestiva ed effettiva di un Piano di così ampia portata richiede interventi decisivi in numerosi ambiti. Di conseguenza, sono di primaria importanza interventi di semplificazione normativa e regolamentare nonché di effettivo snellimento delle procedure amministrative.

Sotto tale profilo, non essendo possibile la generalizzazione del c.d. "modello Genova" e non potendosi prevedere strutture commissariali per ciascun intervento, appare preferibile adottare una normativa che - tenendo conto dei poteri già attribuiti a singole figure commissariali - consenta il superamento delle disposizioni del Codice degli appalti che rallentano la realizzazione delle opere pubbliche.

UNA "ECONOMIA DELLA FIDUCIA". Fondamentale è, inoltre, la convinta adesione a una nuova "Economia della Fiducia" che si basi, anziché su autorizzazioni *ex ante*, su rigorosi controlli *ex post* rispetto ad attività già avviate. Occorre mettere in atto tutte quelle disposizioni che tendono a valorizzare il ruolo dei professionisti privati, i quali consentono di alleggerire gli oneri della burocrazia.

UNA BUROCRAZIA COLLABORATIVA. Affinché il quadro delineato possa trovare concreta attuazione è indispensabile - accanto alla riduzione del peso burocratico - il sostegno di una burocrazia collaborativa. Inoltre, l'accentuazione dei controlli demandati all'amministrazione rende indispensabile la "riprofessionalizzazione" e la digitalizzazione di tutto il personale pubblico, nonché un deciso rafforzamento dei profili tecnici.

AMBITI DI IMPORTANZA STRATEGICA. Accanto agli interventi di semplificazione e di revisione normativa e amministrativa, si rendono necessarie azioni puntuali in alcuni ambiti di importanza strategica, a partire dalle infrastrutture dei trasporti, come le autostrade, le ferrovie, gli aeroporti, i porti e gli interporti. La rete autostradale ha bisogno di ingenti investimenti funzionali al suo ammodernamento e alla sua messa in sicurezza. Nel settore ferroviario dovrebbero essere ulteriormente semplificati gli *iter* autorizzativi; mentre in ambito aeroportuale si potrebbe ripensare la *governance*, istituendo un unico ente regolatore.

Invece, riguardo al tema dei porti, andrebbero individuati pochi siti prioritari su cui concentrare la logistica di collegamento con le reti nazionali ed europee.

Oltre al settore dei trasporti, occorre rilanciare gli investimenti nei principali servizi pubblici, e, in particolare, nei servizi idrici, energetici e di gestione dei rifiuti. Può essere utile adottare un nuovo piano per le infrastrutture idriche. Nel settore energetico occorre estendere e rafforzare il modello dell'autorizzazione unica a tutti gli interventi infrastrutturali al posto dei molteplici e successivi passaggi oggi richiesti.

Sui rifiuti è necessario definire su scala nazionale una "strategia ambientale" di lungo periodo. L'obiettivo è dotare l'Italia di una infrastruttura ambientale moderna e capace di gestire i propri flussi di rifiuti, generando ricchezza e posti di lavoro nell'"economia verde".

UN PIANO PER LE CITTÀ. A tali azioni, si potrebbe affiancare un piano per le città, che comprenda una serie di interventi di minor valore economico, ma essenziali a livello locale (c.d. interventi di secondo livello) per la riqualificazione e il recupero di abitazioni, ospedali, scuole, carceri e di tutte le infrastrutture urbane. In questo contesto, una particolare e decisiva attenzione dovrà essere dedicata al recupero dei numerosi comuni italiani colpiti dagli eventi sismici. Infine, al piano per le città potrebbero essere collegati ulteriori lavori pubblici, funzionali a migliorare la vivibilità urbana, con l'ampliamento o la sistemazione di strade, parcheggi, piste ciclabili, aree verdi e così via.

L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE ITALIANE DEL SETTORE. Il settore delle infrastrutture deve essere valorizzato anche avendo ben presenti le imprese italiane che operano all'estero. Andrebbe creata una cabina di regia, dedicata al sistema delle infrastrutture, attraverso la quale selezionare i paesi in cui esiste una importante offerta di opere infrastrutturali.

4. INNOVAZIONE

L'innovazione passa in "diagonale" tutti i temi di questo rapporto e ciò rende - per vari aspetti - complesso farne un tema a sé. Si è, allora, scelto di enfatizzare una prospettiva che faccia da sfondo anche agli altri capitoli e poi di selezionare alcuni temi. Tale prospettiva è quella europea, che diventa poi euro-italiana su due declinazioni.

Una è quella del rilancio europeo - resosi necessario dopo la pandemia - che ha dimostrato come la UE sia essenziale a tutti gli Stati membri, essendo vero, quasi sempre, anche viceversa. Il *Recovery Plan* e le proposte Macron-Merkel hanno ripreso, rafforzato e ampliato il programma di mandato di von der Leyen. A oggi, la UE sembra pronta a un rilancio forte di fronte allo stato di necessità *post-Covid* e alle sfide del XXI secolo.

L'altra declinazione è che il sistema europeo si caratterizza per la "economia sociale di mercato", qualificabile meglio in base al principio di sussidiarietà nella sua "verticalità" tra soggetti istituzionale (UE, Stati Membri, Regioni) e nella sua "orizzontalità" tra produzione

di beni (pubblici, sociali, economici). La Eurodemocrazia è una forma composta di federalismo, confederalismo e funzionalismo e improprio appare "comprimerla" dentro modelli di altri paesi. Ciò significa una continua interazione tra pubblico e privato in un partenariato che valorizza i principi liberali dentro una cornice di interventi e di impulsi pubblici creativi ovvero di solidarietà innovativa.

Su questo sfondo il capitolo "innovazione" enfatizza indicazioni di altri capitoli e introduce nuovi temi.

UNA SOCIETÀ BASATA SULLA CONOSCENZA E UNO STATO "ABILITANTE". La pandemia ha rimesso al centro l'importanza del sapere scientifico nell'elaborazione di politiche pubbliche. Lo Stato e le sue articolazioni hanno bisogno di competenze per svolgere una funzione "abilitante" alla ripartenza dell'economia e della società. È necessario non confondere il sostegno pubblico all'iniziativa privata con uno Stato che intenda assumere ruoli di "innovatore" o addirittura di "imprenditore". La strategia per l'innovazione deve essere coerente con il più ampio quadro europeo, in considerazione dell'impossibilità dei sistemi nazionali di competere a livello internazionale per massa critica e visione strategica. Per valorizzare l'innovazione serve un approccio più interdisciplinare: nella formazione - come nella ricerca - occorre una contaminazione fra discipline diverse. L'approccio multidisciplinare alla ricerca e all'alta formazione deve guidare le singole discipline verso le grandi sfide del progresso e introdurre l'approccio alla complessità. In tal senso, anche il mondo della ricerca dovrebbe orientarsi verso obiettivi distintivi definiti con autonomia e responsabilità e sui quali diventare l'interlocutore delle politiche pubbliche, dello sviluppo industriale e del progresso sociale. È poi necessario dare un indirizzo etico a tecnologie a sviluppo esponenziale.

UNIVERSITÀ E RICERCA: ESEMPI E MODELLI DI SUCCESSO. Esempi e modelli, in Italia e in Europa, esistono. A cominciare da quelli che hanno evidenziato il successo della collaborazione pubblico-privato: da alcune università alle varie fondazioni, a vari centri di ricerca con modelli organizzativi replicabili e una flessibilità, che deve rappresentare una nuova risorsa per l'intera filiera dell'innovazione: dalla formazione terziaria e dottorale, a tutti i livelli, alla ricerca, al trasferimento tecnologico. Alcuni esempi ispiratori sono: ISI di Torino e IIT di Genova. Modelli come quelli delle università pubbliche e delle migliori università private andrebbero messi a confronto per estrarre le pratiche da replicare su più ampia scala. L'organizzazione degli studi terziari e dottorali deve essere multidisciplinare e mettere a fattore comune l'esperienza tipica di alcune realtà di eccellenza, con specializzazioni anche in parte diverse: un modello costituito di recente è la Federazione delle Scuole Superiori Universitarie (Normale, Sant'Anna e IUSS) che andrebbe trasformata in fondazione. In molti casi, la collaborazione con le imprese o con sistemi di imprese è essenziale. Il caso dell'Emilia Romagna, con esperienze come quelle del polo bolognese dei "big data", della mecatronica e del sistema "motorvalley" è importante.

ISTRUZIONE E FORMAZIONE. La digitalizzazione della scuola deve portare a un più radicale ripensamento di tutto il sistema formativo, basato anche su una pianificazione che eviti la dispersione di risorse, dimensionando domanda e offerta di lavoro, evitando il cosiddetto "*skill mismatch*". Ciò può avvenire sia dotando di maggiore autonomia le fondazioni universitarie, sia premiando il merito degli insegnanti. Un sistema più efficace deve rispondere anche alle sfide della formazione continua garantendo, come pilastro aggiuntivo di *welfare*, l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori in uno scenario economico in cui la flessibilità sarà sempre più protagonista. A tale riguardo non si può prescindere da un rafforzamento dell'insegnamento delle competenze STEM e informatiche. Tutto ciò va accompagnato da una sempre maggior apertura verso l'estero, con programmi di insegnamento delle lingue e scambi lungo l'intero percorso formativo.

UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EFFICIENTE. Il rilancio necessario all'economia italiana richiede un drastico aumento di efficienza della Pubblica Amministrazione. La chiave in questo campo è la digitalizzazione: devono essere rivoluzionati i processi organizzativi e procedurali (*back-end*) per alimentare uno sportello (*front-end*) di un settore pubblico più semplice per cittadini e imprese, con l'affermazione del processo telematico nella giustizia, dei pagamenti digitali in tutti gli uffici pubblici e l'adozione di *smart contract* e *blockchain*. La digitalizzazione è fondamentale perché le diverse parti della Pubblica Amministrazione devono potersi "parlare" reciprocamente: devono quindi poter interagire in modo moderno, razionale e veloce per diventare davvero efficienti. Ciò non significa *smart working*, la cui efficienza ed efficacia durante la crisi pandemica deve essere comunque acclarata.

RICERCA E INNOVAZIONE NELLA SANITÀ. Una tematica che è entrata di forza nell'attualità con la pandemia e, politicamente, con la presa di posizione Macron-Merkel, che hanno affermato l'urgenza di portare in Europa una "sovranità" in tale campo. Le potenzialità della telemedicina possono contribuire ad avvicinare medici e pazienti, garantendo un monitoraggio costante e personalizzato delle situazioni di salute, anche a distanza. Risorsa centrale di tale rivoluzione tecnologica è il fascicolo sanitario elettronico, da realizzarsi rapidamente.

A questo riguardo l'Italia - e in particolare Milano, che non ha potuto ottenere la Agenzia Europea del Farmaco - dovrebbe puntare a una piattaforma europea tipo EMBO, valorizzando lo *Human Technopole* - al centro di un eccellente sistema milanese pubblico-privato di ricerca biomedica e genetica, ma anche di imprese della farmaceutica. Si potrebbero così superare anche gli ostacoli alla doppia afferenza accademica per cui molti italiani che vincono bandi ERC li usano in altri paesi. D'altronde, in questi ultimi anni, l'Italia ha visto crescere enormemente il ruolo della propria industria farmaceutica, il cui fatturato è oggi ripartito, grosso modo, tra un terzo realizzato da imprese italiane e due terzi a opera di imprese straniere. Una efficace politica di attrattività degli investimenti esteri in tale settore, oltre che la manodopera specializzata italiana unita alle nostre tecnologie

meccaniche e alla presenza sul territorio di centri clinici di alto livello, hanno favorito tale successo, sicché si parla oggi dell'Italia come "hub" farmaceutico-manifatturiero d'Europa. Basti pensare che nel 2019 - tra i primi quindici esportatori mondiali - l'Italia è il paese che ha accresciuto di più il proprio *export* di medicinali preparati, con un balzo di oltre cinque miliardi di dollari rispetto al 2018.

LE IMPRESE E LA SCELTA DI INNOVARE. Se il settore pubblico deve svolgere al meglio il proprio ruolo "abilitante", l'iniziativa imprenditoriale privata rimane il motore della ripresa e dell'innovazione. Le piccole e medie imprese devono approfittare al meglio delle tecnologie disponibili: dal 5G che può agevolare l'automazione dei processi, alle *blockchain* che possono garantire la tracciabilità della filiera. Per questo è necessario anche uno sforzo di formazione di manager e personale. Il nodo, tuttavia, rimane quello degli investimenti in ricerca, stante il limitato numero di grandi gruppi industriali del Paese, sicché è fondamentale che i pochi grandi "pilastri" industriali italiani siano sempre più interconnessi con le grandi piattaforme scientifico-tecnologiche europee. Mentre è importante che le PMI proseguano a investire, come hanno fatto soprattutto nel quadriennio 2015-'18 (grazie al piano "Industria 4.0", al credito di imposta sulla ricerca e al *Patent box*), in nuove tecnologie, ricerca e brevetti.

LE INFRASTRUTTURE DIGITALI. L'inclusione digitale è una necessità: nessun piano di innovazione può prescindere da infrastrutture digitali adeguate e accessibili da cittadini e imprese. Per colmare il *digital divide* sono necessari investimenti, interventi normativi che li facilitino e una efficace collaborazione pubblico-privato, unita a una tutela della sicurezza e della *privacy* dei cittadini, per avere tecnologie al servizio delle città e una mobilità sostenibile.

5. ISTITUZIONI

INTRODUZIONE: IMPARARE DALL'EMERGENZA PER MODERNIZZARE L'ITALIA. La crisi pandemica, ha rappresentato un importante *stress test* per il sistema Italia. Qui interessa fare una analisi dei punti di forza e debolezza della risposta istituzionale. I limiti nella gestione dell'emergenza hanno spesso evidenziato carenze strutturali cui si deve porre rimedio, ma anche risposte efficienti e creative (attraverso, ad esempio, un impiego più intenso delle tecnologie informatiche) da mantenere finita l'emergenza e da inserire in un quadro organico di modernizzazione.

UNA DISCIPLINA PER L'EMERGENZA (NON SOLO SANITARIA). La crisi ha evidenziato la necessità di ripensare la disciplina dell'emergenza sanitaria, in particolare con riferimento alla divisione del lavoro e al coordinamento fra i diversi livelli di governo. In primo luogo, va costruita un'efficace politica europea in materia di sanità: i trattati vigenti consentono

forme avanzate di coordinamento e integrazione delle politiche sanitarie nazionali per: "la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero", come dice il Trattato sul funzionamento della UE. A livello nazionale, occorre rafforzare il coordinamento tra Stato e Regioni, applicando in modo corretto il principio di sussidiarietà, in un quadro di costante e proficuo dialogo con la comunità scientifica. È inoltre necessario strutturare un piano efficace e governato di comunicazione dell'emergenza.

INNOVAZIONE GIURIDICA E AMMINISTRATIVA. Più in generale, la pandemia ha reso evidente la necessità di una profonda innovazione giuridica e amministrativa dello Stato, a cominciare dal miglioramento della qualità della legislazione e dell'efficacia ed efficienza della Pubblica Amministrazione. Il rilancio del Paese non può prescindere dal rinnovamento del sistema di produzione e attuazione normativa, che includa anche una seria riflessione sul "sistema Giustizia". Adottare norme che rispondano ai criteri di chiarezza, utilità ed effettività, ricorrere quando occorre alla delegificazione, avvicinare le pubbliche amministrazioni ai cittadini e rendere più rapidi e prevedibili gli esiti delle controversie giudiziarie, sono obiettivi che il contesto incerto della "nuova normalità" rende cruciale perseguire con successo.

TRASFORMAZIONE DIGITALE E SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE. Oltre a riformare le modalità di attuazione delle politiche pubbliche, è necessario riorientarne i fini, tenendo conto del nuovo contesto. Sostenibilità ambientale e trasformazione digitale sono gli obiettivi identificati come prioritari dalle istituzioni europee, nella costruzione della ripresa economica e sociale dell'Unione. In questa prospettiva, lo sviluppo sostenibile e più in generale il principio di solidarietà intergenerazionale potrebbero anche essere cristallizzati, con una formula adeguata, in una disposizione della prima parte della Costituzione. La crisi è risultata un fattore di accelerazione dei processi di digitalizzazione, che possono essere ulteriormente sostenuti dalla sinergia tra i diversi livelli di governo: prioritario appare quindi l'obiettivo di realizzare l'interoperabilità di tutti i sistemi informativi della Pubblica Amministrazione. Revisioni di piante organiche e nuove assunzioni devono procedere in parallelo al realizzare un'opera di ottimizzazione dell'organizzazione del personale della Pubblica Amministrazione, anche attraverso il ricorso sistematico a modalità di *smart working*, che contribuirebbe alla semplificazione burocratica e alla digitalizzazione delle procedure pubbliche.

CONCLUSIONI. Tutti questi obiettivi, per essere realizzati, richiedono un cambiamento di metodo nel processo di definizione delle politiche pubbliche e della loro traduzione in atti normativi. Il futuro dell'Italia dipende dalla qualità della ripresa, che sola potrà garantire la sostenibilità del debito creato. L'elaborazione del prossimo Programma Nazionale di Riforma (PNR), da sottoporre a un ampio confronto in Parlamento, deve essere l'occasione per delineare una strategia condivisa da cui possano derivare azioni credibili. In questa prospettiva, il *Recovery Plan* costituisce un'opportunità straordinaria per sciogliere nodi strutturali che da decenni incidono negativamente sulla competitività del sistema Italia. Settore per settore, l'Italia dovrebbe costruire documenti (preliminari alla presentazione dei piani) sui quali aprire dibattiti pubblici, che individuino con chiarezza gli obiettivi (misurabili) che si vogliono raggiungere e gli strumenti con i quali agire per ottenerli. Tali documenti - e quindi i piani - dovrebbero indicare le riforme legislative o amministrative da introdurre. Va previsto poi il monitoraggio nella fase di messa in opera e la valutazione *ex post* dei risultati, entrambi basati sulle evidenze, con analisi qualitative e quantitative dei dati.

Si potrebbe così costruire un percorso che assicuri la consapevolezza e la responsabilità utili a realizzare la profonda innovazione giuridica e amministrativa di cui l'Italia necessita.

**Il futuro dell'Italia dopo la pandemia.
Le proposte di Aspen Institute Italia**

IMPRESE

1. INTRODUZIONE: PANDEMIE E RIVOLUZIONI

Gli equilibri tradizionali che hanno connotato l'inizio del nuovo millennio sono radicalmente mutati. E il percorso per costruirne di nuovi e migliori è quanto mai accidentato. L'esplosione di una drammatica crisi sanitaria, di una vera e propria pandemia legata alla diffusione di un nuovo tipo di coronavirus, ha irrimediabilmente compromesso l'insieme delle relazioni sociali cui siamo stati abituati. La crisi si è rapidamente estesa alle relazioni economiche, ai mercati, al lavoro. Epidemia globale e recessione, dunque, in un intreccio perverso che ha bloccato la crescita economica internazionale e ha avviato un inedito periodo di decrescita profondamente infelice. Le relazioni sociali positive, infatti, e un capitale sociale fondato sulla fiducia (e non sulla paura) sono proprio le precondizioni perché possa darsi un mercato: un insieme complesso e mutevole di regole e rapporti interindividuali, che costituisce la cornice essenziale perché, al suo interno, si dispieghi l'attività d'impresa.

Eppure la pandemia ha, probabilmente, agito soprattutto da catalizzatore di processi evolutivi (anzi, rivoluzionari) con i quali avremmo necessariamente dovuto confrontarci. Rivoluzioni dal sapore kuhnianamente (dall'epistemologo Thomas Kuhn, 1922-1996) paradigmatico, al cui appuntamento con la storia non ci si può più sottrarre: non soltanto per il sistema produttivo del Paese, ma – ancor di più – per il Paese e i suoi consociati tutti.

Questa radicale trasformazione investe anche l'idea stessa di impresa, da qualificare come attore sociale responsabile che produce ricchezza e benessere, ma anche coesione sociale, innovazione, trasformazione: un equilibrato agente del cambiamento. L'impresa, infatti, non può essere intesa solo come "scatola produttiva" dalla quale fuoriescono beni e servizi da scambiare sul mercato. Se l'impresa – soprattutto industriale e, cioè, la nuova fabbrica – è il cardine della crescita dell'Italia e, naturalmente, di tutti gli altri paesi dell'area OCSE, adesso - di fronte ai cambiamenti accelerati dalla pandemia - è indispensabile ripensarla in modo olistico: la fabbrica produce beni ritagliati sulle esigenze del consumatore, assicurandogli un'esperienza sensoriale, che non si limita al consumo e che massimizza la curva delle sue utilità sotto ogni possibile aspetto. In un intreccio originale tra industria,

servizi e ricerca, in un ridisegno della produzione, della distribuzione, dei consumi che investa anche gli equilibri dei territori e delle metropoli.

La cornice di riferimento: lo sviluppo sostenibile, ambientale e sociale. E una sostenibilità economica di lungo periodo. Con una radicale modifica degli assetti sinora conosciuti e praticati, passando naturalmente anche a una nuova *governance* della globalizzazione: dal “*free trade*”, attento alla massimizzazione dei vantaggi economici per gli attori più forti, al “*fair trade*”, un sistema di scambi attenti al rispetto dell’ambiente, dei diritti umani e sociali, alla qualità delle relazioni e dunque, dello sviluppo stesso.

L’impresa, di questa modifica di orientamenti e valori, è paradigma fondamentale.

La ripartenza - tra provvedimenti d’emergenza e scelte strategiche di lungo periodo - deve allora fare perno sull’Italia produttiva, sulla difesa e sul rilancio delle imprese, tra manifattura e servizi, puntando sul miglioramento radicale delle condizioni di produttività, innovazione e dunque, competitività interna e internazionale. Deve fare perno sull’Italia produttiva dell’impresa e del lavoro, non sull’Italia dell’assistenzialismo corporativo e del sussidio permanente. Costruire o comunque rafforzare i fattori strutturali di competitività, con investimenti pubblici e privati, abilitanti per lo sviluppo. E definire così una politica industriale di respiro europeo, costruita su quei fattori (*green economy*, processi di trasformazione digitale, infrastrutture materiali e immateriali, ricerca, formazione, conoscenze e competenze all’altezza delle trasformazioni di una società segnata dall’Intelligenza Artificiale, dai *big data* e da nuove relazioni di produzione e scambio) in grado di mettere le imprese in condizione di crescere e di guidare uno sviluppo finalmente sostenibile, dal duplice e convergente punto di vista ambientale e sociale.

L’emergenza sanitaria in corso si è abbattuta sul sistema economico nazionale ed europeo proprio mentre i primi segnali di ripresa dalle due crisi, finanziaria e del debito sovrano, si stavano manifestando. Una ripresa che stava avvenendo grazie ai processi di trasformazione e innovazione, che il nostro apparato industriale stava già vivendo. Con una previsione di crescita del PIL del -9,5% per il 2020 e del +6,5% per il 2021 (contro la media UE27 rispettivamente del -7,4% e del +6,1%; per gli USA, invece, -6,5% e + 4,9%, come comunicato dalle previsioni economiche di primavera 2020 della Commissione Europea), l’Italia è uno dei paesi maggiormente colpiti dall’attuale crisi.

In termini generali, però, l’unica via d’uscita da questa *impasse* è certamente la promozione di una cultura di impresa che, tra innovazione e sostenibilità, riprenda questi processi per farne nuovamente cardine di sviluppo. Si tratta di una grandissima opportunità la quale - come ogni momento rivoluzionario della storia - travolgerà tutti, abbattendo ciò che è fragile, scuotendo ciò che è solido. Una tempesta che spegnerà i fuochi tenui, ma alimenterà gli incendi: allora, l’impegno dev’essere quello di continuare ad alimentare il fuoco; le ceneri saranno spazzate solo dopo, senza nasconderle ma, anzi, usandole alla stregua di un utile fertilizzante del campo sociale.

Le direttrici lungo le quali avviare un così ambizioso processo di riforma sono principalmente due. La prima riguarda la dimensione squisitamente pubblica

dell'economia. Essa non può che dipanarsi, in senso verticale, in ambito europeo: è solo l'Europa che può assicurare all'Italia anzitutto un mercato interno, ma anche – soprattutto, forse – un *reshoring* delle *supply chain* dei settori strategici e competitivi, oltre a una serie poderosa di interventi a sostegno dell'economia nel breve periodo. In senso orizzontale, invece, è necessario ripensare seriamente al rapporto tra pubblica amministrazione, istituzioni e imprese, lungo l'asse concettuale del rapporto pubblico-privato.

La seconda direttrice riguarda la dimensione solidaristica dell'economia. In senso verticale, cioè, la solidarietà intergenerazionale impone di pensare a riforme che assicurino la sostenibilità dell'attività d'impresa, con gli aspetti che riguardano anche il sistema tributario, il *welfare*, le dimensioni ambientali. Non si tratta solo di orizzonti ispirati a valori morali, ma anche di vere e proprie esigenze di competitività, dal momento che l'intera economia mondiale (si pensi alla dichiarazione della *Business Roundtable*, quella di grandi fondi d'investimento come BlackRock; il Manifesto di Assisi, promosso da Fondazione Symbola e dai francescani, firmato da Confindustria e da parecchie organizzazioni e imprese oltre che da personalità dell'economia e della cultura; gli investimenti delle imprese e degli Stati in campo ESG – *Environmental, Social and Governance*) si sta muovendo in quella direzione, assecondando le richieste dei consumatori, sempre più attenti e consapevoli alle trasformazioni globali, inclusa la tutela dell'ambiente.

Proprio l'ambiente è il gancio perché vi sia, in senso orizzontale, una solidarietà tra popoli e culture: l'accesso alle risorse e alle materie prime e la loro trasformazione e collocazione sul mercato deve avvenire avendo cura non soltanto dell'ecosistema, ma anche dei consumatori e dei lavoratori, sia sotto il profilo previdenziale e salariale, che sotto quello della formazione e del benessere generale. Sono queste le uniche misure che rendono la sostenibilità come funzione indispensabile della competitività.

Lo strumento per muoversi lungo il binario tracciato da queste due rotaie è sicuramente quanto ci è consegnato dall'attuale rivoluzione digitale: l'innovazione tecnologica, utile a ridurre sia i costi di transazione - derivanti dal rapporto tra istituzioni pubbliche e imprese private - sia quelli connessi alla cura degli interessi degli *stakeholders* esterni all'impresa (v. di seguito, *par. 4*).

Il presente capitolo, allora, sarà diviso nel modo che segue, oltre a questa introduzione. Si descriverà rapidamente il contesto geopolitico che comincia a emergere dalla crisi epidemiologica per capire come soltanto un'Italia convintamente e pienamente europea potrà affrontare le sfide economiche della nuova normalità, che la pandemia ci consegnerà (*par. 2*). Entro questa cornice, si descriveranno le misure che è necessario e urgente assumere in materia di rapporti tra istituzioni pubbliche e imprese private (*par. 3*). La dimensione autenticamente pubblica di ogni impresa economica spingerà a trattare delle proposte in materia di innovazione digitale, funzionali a perseguire gli obiettivi di competitività fondati su un *new green deal* e sulla sostenibilità intergenerazionale dell'attività d'impresa (*par. 4*).

2. L'IMPRESA ITALIANA NEL CONTESTO GEOPOLITICO FUTURO

Il sistema multilaterale di rapporti economici che ha caratterizzato l'ultimo trentennio della geopolitica economica mondiale è stato anch'esso affetto dall'epidemia di coronavirus e, con ogni probabilità, subirà profonde modificazioni negli anni a venire. La Cina – la prima area colpita dall'epidemia – vedrà messo in discussione il proprio ruolo di primo attore economico sullo scacchiere internazionale, anche se è stato il primo paese a rimettersi economicamente in moto dopo la fase più acuta dei contagi da Covid-19, pur subendo effetti dai rischi di una seconda ondata, che tocca soprattutto non più una pur importante provincia, Hubei, ma direttamente Pechino, la capitale. Gli USA a guida "trumpiana" avranno il loro da fare tra elezioni, riemergere delle tensioni razziali e sociali e contenimento dell'epidemia. L'Europa, dopo l'indebolimento dovuto alla *Brexit*, dovrà nuovamente affrontare le spallate nazionaliste e confrontarsi con l'architettura di un'Europa federale, che richiederà necessariamente uno spazio di riformulazione della spesa pubblica, dal bilancio UE agli investimenti comuni condivisi. Le prime mosse della Commissione europea, con il *Recovery Fund "Next Generation EU"*, della BCE, con la garanzia di una straordinaria liquidità, e dell'asse Germania-Francia per un rilancio delle politiche comuni vanno in una direzione quanto mai positiva. Si tratta di andare avanti. E di fare scelte concrete e attuarle, per una maggiore integrazione economica e sociale.

In questo contesto internazionale, sempre più frammentato e comunque segnato da tendenze isolazioniste e protezionistiche, l'Italia deve necessariamente guardare all'Europa sia quale possibile mercato di sbocco della produzione industriale di beni e servizi, sia quale necessario alleato per aiuti concreti di stimolo all'economia nazionale.

Tali brevi note servono non solo da cornice, ma soprattutto costituiscono un riferimento per le proposte del Documento *Aspen Collective Mind* con riferimento alla relazione tra Stato-nazione ed Europa; all'interazione tra sistema burocratico-amministrativo dello Stato-nazione e impresa privata; all'importanza del sostegno e dello sviluppo di alcuni settori strategici per evitare che crisi di altri paesi si trasformino in crisi sistemiche con riverberi sulla nostra economia.

2.1. LA RIALLOCAZIONE DELLE STRUTTURE PRODUTTIVE MONDIALI

L'organizzazione delle attività delle multinazionali sino alla fine degli anni Novanta - prima della fase più espansiva della globalizzazione - era su base continentale. Le multinazionali avevano replicato le proprie attività in tre grandi aree mondiali (Americhe, Europa-Africa e Medio Oriente e Asia-Pacifico): per esempio, il singolo prodotto veniva realizzato completamente in ciascuna area e indipendentemente dalle altre. Un modello che garantiva, fra l'altro, un *back-up* del sistema in caso di crisi di un'area. Con la crescita della globalizzazione anche l'impresa multinazionale è diventata "globale": per esempio, un'unica produzione, spesso localizzata in Asia (tipicamente in Cina), un unico *Call Center* (per esempio, in India) e così via.

La situazione post-pandemia apre uno scenario nuovo: le grandi imprese ridurranno il rischio di vincolare ogni proprio successo a un'area geografica o a un paese specifico. Vi sarà un "ritorno" alla suddivisione del rischio con delocalizzazione di attività e fabbriche in diverse aree del mondo. Tale prospettiva (non si tratta solo di *reshoring*) deve essere sfruttata dall'Italia per attirare investimenti e attività manifatturiere di imprese italiane e straniere, che valorizzino il nostro *know-how* industriale e produttivo in generale.

È proprio in questo senso che il Paese deve rilanciarsi quale luogo d'eccellenza per l'attrazione di capitali internazionali, senza i quali non esiste possibilità di sviluppo. Un'Italia luogo cardine per la declinazione mediterranea dell'Europa, riscrivendo in questa chiave mappe e regole degli scambi globali.

Anzitutto, è necessario che questo processo avvenga lungo l'asse transatlantico al fine di alimentare l'innovazione in ragione di tre elementi: (I.) *keystone* (ruolo assunto dalle grandi imprese per lo più statunitensi) necessario per avere ecosistemi efficienti di innovazione; (II.) fondamentale lo scambio di informazioni e *best practices*; (III.) essenziale garantire la trasparenza e cooperazione nella ricerca scientifica sulla base di mutui benefici.

Il rilancio e la valorizzazione dell'Italia, poi, possono passare solo attraverso un coinvolgimento diretto degli investimenti pubblici europei e nazionali, coerenti con la nuova fase delle trasformazioni economiche imposte dalla doppia crisi, sanitaria ed economica: un nuovo *Piano Delors* coordinato e guidato dalla UE, per infrastrutture materiali e immateriali, economia digitale, ricerca e innovazione, formazione, qualità della vita e del lavoro ed energia.

Il *Recovery Fund "Next Generation EU"* va appunto in questa direzione. E la crisi, dunque, è l'occasione straordinaria da non perdere per dare un nuovo passo a tutta l'economia europea. Le risorse non vanno disperse nei mille rivoli della spesa pubblica corrente, ma concentrate sui grandi progetti strategici.

Se, infatti, si pone mente alle risorse straordinarie messe a disposizione dell'Italia (almeno 250 miliardi tra acquisti di titoli pubblici BCE, finanziamenti UE da fondi strutturali a fondo perduto, MES riformato, programmi SURE - magari da utilizzare per finanziare un sistema permanente di *smart working* - e altri finanziamenti, a cominciare dalla quota dei 750 miliardi del *Recovery Fund*) non si può non pensare alla necessità di utilizzarle per una vera ripartenza e per fare crescere produttività e PIL, per rafforzare le basi profonde della nostra competitività. Diversamente, sarà impossibile rimanere solvibili sui debiti contratti per (I.) arginare la crisi sanitaria e (II.) (tentare di) risolvere la crisi economica. Sullo sfondo, in ogni caso, rimane una robusta quota del *Recovery Plan* a partire dal 2021 (170 miliardi circa). Un'occasione da non sprecare, pena il definitivo declino del Paese, schiacciato sotto una massa di nuovi debiti, che proprio la mancata crescita impedirebbe di ripagare.

Rimane importante definire, da una parte, le modalità da adottare per spendere queste ingenti risorse e, dall'altra, quali sono i fattori strategici sui quali investire. Chiaramente, prima di rispondere a questi due interrogativi è necessario chiarire (e risolvere) una volta

per tutte il rapporto tra Stato e imprese. Non uno Stato imprenditore, se non in condizioni eccezionali e per periodi di tempo estremamente limitati. Invece, uno Stato che investe su grandi infrastrutture pubbliche, ricerca, formazione, sicurezza e crea i contesti di pubblica amministrazione e le regole efficaci ed efficienti, perché il gioco imprenditoriale possa agevolmente svolgersi al loro interno e perché – rimanendo nella metafora – i giocatori e le squadre possano convincentemente e con successo partecipare e affermarsi nelle competizioni internazionali (cfr. *infra* cap. INNOVAZIONE, par. 2).

In altre parole: bene i finanziamenti e bene i trasferimenti di denaro - per fronteggiare l'immediata emergenza - ma niente assistenzialismo. Semmai, lo Stato deve rimuovere tutti gli elementi di rallentamento e ostacolo per le imprese, imbrigliate in procedure amministrative e fiscali farraginose, che rendono il campo di gioco fangoso e la via per il successo impervia. Tra questi ostacoli assumono un rilievo poderoso quelli che si frappongono tra le imprese e la riscossione dei crediti loro dovuti, nonché quelli che si traducono in un macchinoso e lento accesso al credito. È necessario, dunque, rimuovere i limiti e i tempi per l'accesso al credito.

2.2. LE IMPRESE INDUSTRIALI ITALIANE ESPORTATRICI: UN PUNTO DI FORZA

Si percepisce nel Paese - a livello politico e anche nel dibattito sui media - una preoccupante aria, una voglia, di statalismo e assistenzialismo mescolati assieme. L'Italia appare nella rappresentazione prevalente come un insieme di piccole aziende e piccoli operatori completamente travolti dall'emergenza del Covid-19 e dal conseguente nuovo regime del distanziamento sociale: una nazione di minuscoli e indifesi soggetti bisognosi di aiuti a pioggia e di aziende fragili che rischiano di essere spazzate via.

Nessuno nega che tanti imprenditori - non solo piccoli, ma anche medi e grandi - incontreranno per molti mesi ancora difficoltà enormi, soprattutto nel settore dei servizi, in particolare nei piccoli negozi e nella filiera bar, ristorazione, alberghi, a seguito della grave crisi del turismo e dei trasporti, nonché in alcuni settori manifatturieri. E certamente forme di sostegno temporanee e di erogazione di liquidità in emergenza sono essenziali per contenere la chiusura di aziende e la perdita posti di lavoro.

Però, questa non è la rappresentazione reale dell'Italia e la ripartenza non potrà essere soltanto assistenza (o troppa assistenza). Serve anzitutto conoscere come è fatta davvero l'economia italiana: per progettare la ripresa, per avere una strategia chiara in mente e per sapere come e dove spendere i denari che l'Europa permetterà di spendere. Servono poi più industria, nuove infrastrutture, scatti coraggiosi di innovazione (anche e soprattutto nella Pubblica Amministrazione, come si evidenzierà nel capitolo INNOVAZIONE, par. 4) e meno tasse per rilanciare investimenti e consumi.

Il Paese ha un colpo solo in canna: è bene esserne coscienti. Perché il debito pubblico è altissimo e non ci sarà più un'altra occasione (giustificata) per investire in *deficit* e usare fondi europei a buon mercato per fare uscire l'Italia dalla crisi e riformarla una volta per tutte.

I microimprenditori sono indubbiamente importanti, sono il tessuto sociale di molte aree del Paese e sono il *Kindergarten* da cui nascono imprese più grandi. Quindi, si sottolinea nuovamente, è giusto dare loro sostegno e finanziamenti in un tale momento di difficoltà. Tuttavia, i microimprenditori non rappresentano l'Italia che in questi ultimi anni ha trainato l'economia del Paese fuori dalla crisi del 2009-2013, che ha investito massicciamente in nuovi macchinari e tecnologie abilitanti - grazie al Piano "Industria 4.0" - e che ha esportato sempre di più, generando un moltiplicatore formidabile su tutti gli altri settori. L'Italia su cui concentrare la strategia della ripartenza è un'altra, fatta di oltre 44.000 imprese industriali esportatrici. Proviamo a descriverla.

Se confrontiamo le ultime statistiche sull'*export* delle imprese industriali europee, scopriamo che nel 2017 l'industria italiana ha esportato 350 miliardi di euro con 89.611 imprese esportatrici. Troppe imprese - si sente dire spesso superficialmente - e soprattutto troppo piccole. Però, di tutte queste imprese esportatrici, le 45.561 veramente minuscole con meno di dieci addetti hanno esportato solo 8 miliardi. Dunque, l'*export* del *made in Italy* non si fonda sui microimprenditori, ma sulle 44.050 imprese industriali attive all'esportazione con dieci o più addetti.

D'altro canto, è noto che l'Italia - per varie cause e involuzioni storiche non più recuperabili - non può contare oggi che su un ridotto numero di grandi imprese industriali e inoltre di dimensioni non paragonabili a quelle degli altri paesi europei. Prova ne è che le grandi imprese industriali tedesche con 250 o più addetti, nel 2017, hanno esportato 754 miliardi di euro (pari all'86% dell'*export* totale delle imprese tedesche con dieci e più addetti) e le grandi imprese industriali francesi 270 miliardi (pari all'87% dell'*export* totale delle imprese francesi con dieci e più addetti). Le grandi imprese italiane figuravano per terze, con un *export* comunque importante di 180 miliardi (rappresentando però appena il 53% delle nostre esportazioni industriali totali).

Tuttavia - se si va oltre il vittimismo martellante secondo cui l'Italia non ha grandi gruppi e se si considera il resto del sistema esportatore del Paese - esso appare tutt'altro che nano. Infatti, le medie imprese esportatrici (50-249 addetti) e quelle piccole escluse le micro (10-49 addetti) risultano entrambe prime in Europa nella loro categoria per *export* totale e anche per *export* medio per azienda. Le medie e le piccole imprese industriali italiane esportano insieme oltre 161 miliardi, cioè quanto l'intera industria spagnola. Va poi considerato che, secondo L'ISTAT, altri 51,5 miliardi dell'*export* industriale provengono da imprese grandi, ma non grandissime, appartenenti alla classe 250-499 addetti. Dunque, scorporando queste imprese dalle grandi con oltre 500 addetti, il sistema industriale italiano che va dalle piccole imprese con 10-49 addetti alle medio-grandi con 250-499 addetti può vantare un *export* complessivo di 213 miliardi di euro, superiore a quello dell'intera industria britannica. E restano ancora da mettere sul piatto i 129 miliardi di *export* delle imprese industriali più grandi con 500 addetti e oltre.

Risultato: l'*export* totale delle imprese industriali italiane - escluse le microimprese con meno di dieci addetti - è di 342 miliardi, generato per 2/3 da imprese piccole, medie e medio-grandi e per il rimanente dalle poche imprese grandi di cui ancora si dispone. Quello italiano

è il secondo *export* industriale d'Europa, dopo quello tedesco, e ci permette di stare tra i primi cinque paesi al mondo per migliore bilancia commerciale manifatturiera, con un *surplus* con l'estero stabilmente oltre i cento miliardi di dollari. Grazie al piano "Industria 4.0", il sistema produttivo è cresciuto negli ultimi anni più di quello della Germania e ha innalzato enormemente la propria produttività, diversificandosi anche in settori nuovi come la farmaceutica in cui, nel 2019, l'Italia ha fatto registrare la più forte crescita sia percentuale (+26,3%) sia assoluta (+5,1 miliardi di dollari) tra i primi quindici esportatori mondiali.

Una politica per la ripartenza, dunque, deve fondarsi anzitutto sulla consapevolezza di ciò che l'Italia è realmente e sulla considerazione che solo una crescita vigorosa e non uno spreco di risorse a fini assistenziali porterà il Paese fuori dalla crisi. La crescita sarà tanto più forte tanto più l'industria sarà messa in condizioni di competere al meglio. Lo si ribadisce: serve un piano di infrastrutturazione e di digitalizzazione per far correre di più e in modo più efficiente il Paese, le persone, le merci, l'energia, i dati; serve una profonda riforma e un ammodernamento della Pubblica Amministrazione; serve poi un forte rilancio degli investimenti in "Industria 4.0".

3. L'IMPRESA ITALIANA E IL RAPPORTO CON STATO E ISTITUZIONI

È necessaria, dunque, una riqualificazione di istituzioni, legislazione e pubblica amministrazione fuori dalle strettoie di una burocrazia invadente e inefficiente e di processi amministrativi seguiti per regole formali e non per attenzione ai risultati. Le riforme necessarie, a cominciare dall'efficienza e dall'efficacia dell'amministrazione della giustizia, coinvolgono tutti i gangli della dimensione pubblica dell'attività d'impresa. D'altro canto, non possono non considerarsi e debitamente valorizzarsi i principi cardine della legalità e dello stato di diritto, dato che anche questi costituiscono un incredibile *asset* competitivo.

3.1. IL RUOLO DELLO STATO NELL'ECONOMIA

Ciò che maggiormente si avverte in Italia è l'assenza di una politica industriale e una vera politica economica: la prima è stata negli anni completamente abbandonata (dopo il sostanziale fallimento della politica industriale per settori degli anni Settanta); la seconda è stata ridotta alla mera politica fiscale di risanamento. È necessario ricostruire il tessuto produttivo e molte attività andranno inevitabilmente riconvertite: è uno sforzo che non può riguardare la singola impresa, ma che deve inesorabilmente avere una visione d'insieme e un'azione collettiva, attraverso un'alleanza tra Stato, imprese e lavoratori.

In tale processo, non si può cedere alle suggestioni, pur diffuse, del modello dello Stato-imprenditore, che accentra e orienta dall'alto le scelte industriali strategiche, limitando le autonome iniziative imprenditoriali. Invero, il modello che mira a ricondurre una buona parte del sistema industriale italiano sotto la direzione e il controllo dello Stato ha manifestato nel corso della storia economica del Paese la sua debolezza. Furono proprio le continue perdite, la non economicità sistematica, che innescandosi sulla crisi della lira del 1992 portò agli accordi (Italia, RFG, Europa) che prevedevano un grande cambiamento nella

politica economia italiana e, in essa, la progressiva, ma rapida fine dello Stato imprenditore, con i conseguenti processi di alienazione avvenuti tra il 1993 e il 2004.

Nonostante il restringimento dell'area controllata dal pubblico negli anni Novanta, v'è stato un progressivo e sempre più forte ritorno alle gestioni pubbliche.

La scelta dei nuovi meccanismi di sviluppo economici e sociali italiani deve passare attraverso il superamento di tre illusioni: quella che le pubbliche amministrazioni si possano guidare con tecniche aziendali, ma senza attribuire loro finalità aziendali; quella che si possa avere efficienza senza che vi siano autonomia decisionale diffusa e responsabilità diffusa (autonomia significa molteplicità di opzioni, competizione e soprattutto meritocrazia); quella che le pubbliche amministrazioni non siano condizionate dalle situazioni economico-finanziarie del sistema economico generale, visto che non costituiscono una "variabile indipendente".

In particolare, è opportuno insistere perché si sblocchino i cantieri delle opere pubbliche. Prima di tutto: viabilità, messa in sicurezza delle scuole, nuovi ospedali e nuove strutture sanitarie di territorio (i fondi MES sono un'ottima opportunità da cogliere, proprio in questa prospettiva). È necessario, dunque, superare le strettoie burocratiche dell'attuale farraginoso e inefficiente legislazione sugli appalti. Il "modello Genova" per il ponte, ma anche le regole per Expo 2015 e quelle della legge Obiettivo sono indicazioni opportune (cfr. anche *infra*, cap. INFRASTRUTTURE, par.4.3).

La legislazione UE può fare da riferimento. Si ha sotto gli occhi cosa significhi, nelle gare d'appalto, privilegiare il prezzo minore a scapito della qualità. Né va dimenticato che la spesa in investimenti pubblici ha un effetto moltiplicatore, con un ritorno in termini di PIL e di occupazione. La risposta pubblica deve essere, dunque, motore di una forte spinta imprenditoriale che porti alla "ristrutturazione dell'economia". E serve un piano strategico di investimenti che rinnovi infrastrutture vecchie e fatiscenti – quando non addirittura inesistenti – puntando a una maggiore produttività, a una differente sostenibilità, a una solida competitività.

3.2. IL RAPPORTO TRA IMPRESE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e imprese è necessario applicare le infinite possibilità che l'innovazione digitale consente. La burocrazia permea ogni aspetto della vita di un'impresa e del cittadino: le aziende spendono 57 miliardi di euro all'anno nei rapporti con l'amministrazione pubblica, vantando però un credito di 53 miliardi di euro e questo è decisamente insostenibile. Sono crediti da sbloccare immediatamente.

Serve fare lavorare meglio e più velocemente la struttura pubblica, serve un coordinamento tra il governo, le regioni e gli enti locali, che esca dalla logica dello scontro ormai quotidiano, con lo Stato pronto ad avocare a sé determinate funzioni e attribuzioni regionali e i governatori che vorrebbero riappropriarsi del potere di decidere, così come sancito dal Titolo V della Costituzione. Logiche opposte che solo una buona politica potrebbe contribuire a superare.

La politica deve lavorare per una burocrazia snella, per una giustizia rapida, per dotare il Paese di infrastrutture che consentano a investitori internazionali di intervenire con le loro scelte di investimento e contribuire in modo determinante a creare crescita economica e lavoro in Italia.

Si devono snellire i procedimenti burocratici e renderli digitali, eliminando tutte le innumerevoli pratiche burocratiche, che esasperano chiunque voglia fare attività d'impresa. Inoltre, com'è documentato da tempo, una proficua interazione tra Pubblica Amministrazione e impresa è drammaticamente osteggiata dal sistema dei pagamenti. È noto l'intollerabile ritardo con cui le amministrazioni onorano i propri debiti. Le amministrazioni, sotto tale profilo, godono irragionevolmente di uno *status* di debitore privilegiato, circostanza che acuisce l'insofferenza nei confronti dell'apparato burocratico e costringe le aziende a fare sistematicamente fronte a crisi di liquidità, con conseguente perdita di efficienza sul mercato e – ciò che è peggio – una possibile esposizione a canali di credito che trovano la loro sorgente nelle consorterie mafiose.

La crisi odierna ha reso tali ritardi assolutamente insostenibili, poiché fattori decisivi della crisi finanziaria in cui tanti imprenditori sono sprofondata. Occorre stabilire definitivamente che le fatture debbano essere pagate entro trenta giorni, pena un'ammenda immediata, che dovrebbe essere ripartita al 50% tra il fornitore e lo Stato. Quest'ultima parte potrebbe costituire un fondo per il finanziamento delle imprese in difficoltà economica. Una simile previsione dovrebbe applicarsi anche alla PA e alle società partecipate. La regola dei trenta giorni dovrebbe valere anche per i rimborsi IVA.

In questa dinamica tutta relazionale Stato-privati, non si deve sottacere l'esigenza di una strategia di sviluppo che valorizzi le buone pratiche di rapporto tra pubblico e privato (diffuse peraltro in parecchi ambiti economici, soprattutto nel cosiddetto "nuovo triangolo industriale" Lombardia-Nordest-Emilia e con il recupero del Piemonte) e faccia leva sulle collaborazioni tra imprese, università e centri di ricerca. Uno dei punti di forza dell'industria italiana è la sua diffusione territoriale, il che consente di affrontare le questioni, poste proprio da questa pandemia, di una ridefinizione e riqualificazione delle dimensioni metropolitane.

3.3. MISURE PER SOSTENERE IL CAPITALE DELLE IMPRESE SECONDO UN PRINCIPIO DI CONTINUITÀ

La sopravvivenza di molte imprese, in questo periodo, è stata assicurata dal ricorso all'indebitamento, che raggiungerà presto, inevitabilmente, soglie non più sostenibili dal punto di vista finanziario. Va creato un fondo che sostenga le imprese "industrialmente sane" e troppo indebitate a causa dell'emergenza Covid-19. Questo attraverso la contribuzione di capitale necessario per ristabilire corretti rapporti patrimoniali (D/E). A crisi terminata, il capitale del fondo potrebbe poi essere collocato sul mercato o essere riscattato dalla proprietà.

Tali fondi devono operare secondo logiche di mercato, senza cedere a pressioni politiche, evitando quindi "nazionalizzazioni" di aziende decotte.

Molte imprese, peraltro, non riusciranno a superare il momento di criticità, entrando in una fase di crisi. Occorre, come già sottolineato, riformare la disciplina delle procedure concorsuali, introducendo una procedura agevolata di concordato in continuità per l'emergenza. Tale misura temporanea favorirebbe la salvaguardia dell'occupazione, da un lato e la sopravvivenza delle attività d'impresa, dall'altro.

3.4. MISURE E AGEVOLAZIONI FISCALI

Il rilancio della vita imprenditoriale non può non esser sostenuto anche da un'attenta manovra fiscale, che istituisca nuove agevolazioni. Occorre, in particolare, evitare che siano gravati da oneri fiscali e previdenziali eventuali *bonus* salariali, che le imprese erogassero a favore dei propri dipendenti nel periodo emergenziale. Quale modalità di sostegno alla forza lavoro, si deve infatti introdurre una detassazione dei premi di produzione, ovvero prevedere la riduzione delle imposte da versare sulle somme percepite a titolo di premio per incremento della produttività o lavoro straordinario in ambito di lavoro dipendente. I prossimi rinnovi dei contratti di lavoro dovranno tenere conto di queste indicazioni: un'altra leva di crescita positiva.

In particolare, è necessario condurre una seria ed efficace lotta all'evasione e all'elusione fiscale: applicare un insieme di strumenti digitali già oggi disponibili per il più accurato tracciamento degli effettivi ricavi. Gli aiuti incondizionati offerti oggi devono essere utilizzati per monitorare le imprese aiutate, così da vincolarle al pagamento delle imposte d'ora in avanti.

Una simile strategia è sicuramente coerente con un'altra misura non rinviabile: il contrasto al nero (circa cento miliardi di euro di mancato gettito fiscale). Anzitutto mediante la riduzione dell'uso del contante attraverso la costituzione di un "consorzio per i pagamenti digitali", che consenta l'erogazione immediata e automatica di premi in sostituzione della lotteria degli scontrini; poi con una trasparenza fiscale (*fiscal transparency*) che comporti l'eliminazione delle visite ispettive della Guardia di Finanza per tutte le aziende virtuose, che adottino sistemi informativi certificati e che consentano l'accesso da remoto per verifiche *online* da parte di Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate.

3.5. LA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Un serio programma di sviluppo imprenditoriale non può, ovviamente, prescindere dalla conduzione di una seria e serrata lotta alla criminalità organizzata: contenere il fenomeno dell'infiltrazione mafiosa nel tessuto imprenditoriale è la modalità principe per evitare che vi siano gravi perdite di efficienza per il sistema nel suo complesso. Come noto, infatti, le mafie hanno incredibili disponibilità liquide; non devono rispettare alcuna procedura burocratica per trasferire questa ricchezza alle imprese in stato di bisogno finanziario (che sono in grado di selezionare efficacemente); così, possono sfruttare la crisi per entrare nel capitale di imprese in difficoltà.

Se ciò accadesse, il danno di questa prospettiva trascenderebbe il piano microeconomico: il suo avverarsi, che non passerebbe inosservato, nuocerebbe gravemente all'immagine internazionale dell'economia e del Paese *tout court*, con riflessi anche sulla propensione

estera a investire e impiantare nuove imprese in Italia. Italia che, non dimentichiamo, detiene il triste *record* di unico paese europeo in cui almeno quattro importanti regioni subiscono pesanti influenze criminali nel loro tessuto economico e istituzionale.

Le proposte fin qui elaborate sono di grande respiro e valgono a rivitalizzare il tessuto imprenditoriale nel suo complesso. La loro efficacia, tuttavia, rischia di essere vanificata ove le stesse non si accompagnino a misure più specifiche, concentrate su alcuni settori cardine e soprattutto su alcuni fattori trasversali ai settori che ne potenzino produttività e competitività, nel contesto delle attività di rafforzamento della “economia della conoscenza” e delle trasformazioni digitali.

3.6. ESEMPI D’ECCELLENZA PER LA COMPETITIVITÀ

Una vera e seria politica industriale italiana di lungo periodo, nel contesto dell’Europa, non può non concentrarsi su beni industriali ad alta tecnologia - necessari per produrre beni di consumo di alta qualità - nonché sulla produzione di tali beni di consumo anche nei settori del tradizionale *made in Italy*, cioè del *food*, dell’abbigliamento, dei servizi alla persona, della casa.

L’Italia, infatti, eccelle in settori che, nonostante una perdurante crisi strutturale, hanno consentito al sistema economico di specializzarsi in maniera residuale. In particolare, esistono due grandi poli sui quali investire massivamente e, da parte pubblica, stimolare fiscalmente gli investimenti: (I.) quello basato sui beni industriali di alta tecnologia (meccatronica, robotica, avionica, chimica, gomma, farmaceutica, energia, TLC, *etc.*); (II.) quello che ruota intorno al sistema cibo, dei servizi alla persona, della casa. Una grande economia come quella italiana non può sopravvivere specializzandosi in maniera residuale. Nello scenario attuale è necessario rafforzare gli ambiti in cui già si eccelle ma, soprattutto, insistere sulle nuove tecnologie trasversali ai singoli settori produttivi, la *digital economy*, appunto. Si deve senz’altro puntare su agricoltura, sanitario, farmaceutico però, ovviamente, è necessario continuare a insistere sui settori fondamentali come l’*automotive*. Il punto di riferimento: le “multinazionali tascabili”, le medie e medio-grandi imprese *hi-tech*, che assicurano all’Italia un primato nell’*export* e nelle nicchie globali ad alto valore aggiunto. E le imprese che nella *green economy* hanno raggiunto posizioni d’eccellenza.

Non va dimenticata la centralità di investimenti nelle aree di eccellenza (materiali, biomedica, *etc.*) e della creazione di centri di trasferimento tecnologico competenti e dedicati ai settori di eccellenza (centralizzare la *technology transfer* per tematica potrebbe permettere una comunicazione e negoziazione efficace tra il ricercatore accademico, i fondi di investimento e le imprese). Tutto ciò può realizzarsi mediante l’incentivazione del *Venture Capital* (incluso il *Corporate Venture Capital*) già attivo nei medesimi settori (è necessario istituire nuove squadre di gestione, capaci di investire in *startup* nei suddetti settori, cfr. *infra cap.* INNOVAZIONE, par. 6). Allo stesso tempo, è opportuno incentivare il *micro venture capitalism*, cosicché si possa aiutare la ripresa delle piccole/medie imprese, da sempre simbolo dell’eccellenza italiana.

3.6.1. AUTOMOTIVE

La strategia nazionale ed europea in merito al settore dell'*automotive* va ripensata, in particolare in riferimento alla concorrenza sleale di alcuni paesi extra-UE non soggetti agli stessi *standard* e vincoli. Il settore dell'*automotive*, per la sua strategicità, merita una particolare attenzione: in Europa occupa 16 milioni di lavoratori e rappresenta il 7% del PIL. Politiche di incentivi aiuterebbero il settore. Il rientro di porzioni della *supply chain* sarà possibile solo con le giuste condizioni favorevoli agli investimenti. Prima di una riconversione, serve anche una riflessione sul futuro della reale domanda delle auto elettriche, che si stima raggiungere solo il 10% nel 2030.

3.6.2. DIFESA

L'Italia deve compiere uno sforzo aggiuntivo nell'adozione di un approccio integrato alla Difesa, per rafforzare, da un lato, la propria filiera industriale di riferimento; dall'altro, la posizione del paese ai tavoli politici. Anche qui l'Unione è riferimento fondamentale. Nel panorama industriale manifatturiero italiano nel settore Aerospazio e Difesa (AD&S), tra le prime dieci aziende manifatturiere per fatturato attive in Italia nel 2018, tre sono del settore AD&S e rappresentano circa il 25% del totale. La spesa in R&S nel settore AD&S conta il 23,2% del totale investito in Italia, coprendo alcune precise competenze che rappresentano un patrimonio da non disperdere. Serve garantire cofinanziamenti, sostenere l'*export*, adeguare le connessioni tra istituzioni, politica, industria e forze armate; avere una programmazione economica pluriennale con risorse congrue e promuovere la collaborazione con università e centri di ricerca.

3.6.3. TURISMO

Per il turismo occorre promuovere la creazione di un *back-end* unico nazionale (sfruttando una parte della dotazione del fondo innovazione), che faccia da interfaccia unica per le richieste di disponibilità e negoziazione a condizioni più vantaggiose per gli operatori turistici rispetto alle *Online Travel Agencies* (senza escludere quest'ultime), assicurando così che la transazione resti fiscalmente in Italia, con offerta accessibile da un sito unico di qualità e usabilità molto elevata. Realizzare poi una *Agenzia Marketing Italia*, una voce unica per raccontare in rete l'Italia al mondo, così da attrarre investitori, imprese e studenti. L'offerta turistica italiana deve esser sostenuta nel suo complesso, con un'opera di valorizzazione da parte dello Stato centrale, ma anche di soggetti pubblici e privati qualificati (come il Touring Club Italiano o il FAI, tanto per fare solo due esempi fra i più qualificati) il *brand-ombrello* Italia.

3.6.4. AUDIOVISIVO E CINEMATOGRAFICO

L'impatto degli interventi di sospensione e poi di chiusura delle attività legate all'*entertainment*, all'audiovisivo e al cinematografico è parso sin da subito fatale per tale ambito. Sono stati previsti due fondi volti al sostegno dei settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo, ma non delle imprese musicali e in particolare di produttori fonografici ed editori musicali. Sarebbe necessario aumentare la dotazione di tali fondi, elaborando

criteri oggettivi per la loro assegnazione; creare un *bonus* cultura per le famiglie; estendere misure di *tax credit* per le produzioni musicali, abbassando L'IVA per musica e spettacolo al 4%; velocizzare il recepimento della direttiva *copyright*, introducendo forme di indennizzo e compensazione del “*value gap*” prodotto dall'accesso alle opere tramite internet. Si devono, poi, sostenere gli artisti e i professionisti che in ragione della pandemia stanno vivendo un forte momento di crisi sociale ed economica. L'emergenza potrebbe trasformarsi, inoltre, in spinta verso l'innovazione se si prendesse in considerazione l'ipotesi di accordi quadro (non solo tra pubblico e pubblico, ma anche tra pubblico e privato) nell'ottica di incrementare e valorizzare la produzione e distribuzione audiovisiva europea. Un elemento non secondario da tenere in considerazione è, infatti, quello che individua nella filiera dell'audiovisivo la capacità di costruire un “immaginario collettivo europeo”. Una potenzialità specifica che non può essere trascurata nell'analisi delle potenzialità strategiche del settore.

3.7. SINTESI

Le imprese italiane possono prosperare soltanto entro il sistema dell'Unione Europea. Perché ciò avvenga è necessario ripensare al rapporto tra imprese e Pubblica Amministrazione, prevedendo anche un certo numero di incentivi fiscali.

Ciò che serve, tuttavia, può essere riassunto così:

- a.) liquidità immediata per le imprese, tra finanziamenti a fondo perduto, prestiti a tasso minimo e a lunga scadenza, stimoli per la capitalizzazione, senza alcun ruolo della mano pubblica nell'indirizzare gli investimenti delle singole imprese;
- b.) abbattimento fiscale sugli investimenti, riavviando le pratiche virtuose che hanno promosso, negli anni precedenti, la crescita secondo i paradigmi di “Industria 4.0”;
- c.) compensazione tra tasse e crediti verso la Pubblica Amministrazione;
- d.) drastiche semplificazioni amministrative.

Le misure di medio periodo per imprese più snelle, efficienti, competitive:

- a.) strumenti fiscali d'incentivo per accelerare la trasformazione delle imprese secondo le opportunità della *digital economy* e della *green economy* e potenziamento nel medio-lungo periodo, come abbiamo già detto, della legislazione di favore già avviata per “Industria 4.0”;
- b.) agevolazione degli investimenti in ricerca e formazione per accompagnare la riqualificazione del capitale umano;
- c.) vantaggi fiscali per la ridefinizione delle relazioni industriali, i premi di produzione, il *welfare* aziendale di cui proprio la formazione è parte integrante.

4. I PRINCIPI DELLA RIPARTENZA: DIGITALE, GREEN, SOSTENIBILITÀ

L'epidemia in corso è stata fronteggiata non soltanto grazie alle competenze, ma anche e soprattutto grazie al sostegno delle nuove tecnologie. Il tessuto sociale non si è eccessivamente sfilacciato grazie alle connessioni digitali che, pur tra grandi carenze, hanno assicurato una

certa continuità per attività essenziali come quelle legate al campo dell'istruzione. Allo stesso tempo, hanno assicurato forme di lavoro cui ci si è rapidamente abituati.

È però necessario che il cambio di paradigma sia strutturale, salvaguardando il tessuto imprenditoriale, ma anche i processi di istruzione a ogni livello e di sostegno amministrativo e di servizio qualificati. La domanda di fondo di questo agire politico, tuttavia, dev'essere "a che fine?": detto in altri termini, è importante immaginare già fin d'ora l'impresa (industriale) del *new normal*, se si vuole intervenire efficacemente. Un simile sforzo di riflessione non può che avvenire lungo le direttrici dell'innovazione digitale, della tutela dell'ambiente e della sostenibilità. Per un verso, queste sono declinazione di "solidarietà", sia orizzontale, o sincronica (tra esseri umani che abitano il pianeta); sia verticale, o diacronica (tra generazioni). Però, tutte e tre tali direttrici, sono soprattutto precondizioni e strumenti potentissimi di competitività, che possono garantire un enorme successo imprenditoriale alle realtà che li adotteranno. Del resto, anche gli ultimi studi condotti nel campo degli investimenti ESG (*Environmental, Social and Governance*) hanno dimostrato come i fondi, che hanno costruito il proprio portafoglio titoli investendo in società *ESG-compliant*, hanno manifestato la maggior resilienza anche durante la pandemia (si vedano le analisi di *Morningstar*, MSCI, DWS).

Proprio perciò esiste la necessità di politiche e di un progetto strategico che porti a una riconversione *green* a tutto tondo del sistema Italia. Serve un modello di economia diverso dall'attuale, che tenga conto dell'etica dello sviluppo, degli equilibri economici, della sostenibilità sociale e ambientale e della responsabilità d'impresa, fattori con cui oggi i cittadini valutano un'impresa e ciò che fa.

E proprio questi sono i valori di riferimento che hanno forte rilevanza economica e offrono solide opportunità di spinta allo sviluppo: la sostenibilità ambientale e sociale. Le imprese italiane hanno già posizioni eccellenti nel contesto europeo, grazie alla loro doppia valenza: il radicamento territoriale - che consente di fare leva su saperi manifatturieri di tradizione, che si sono sempre innovati nel corso del tempo - e l'abitudine a muoversi sui mercati internazionali. Non è da sottovalutare, poi, la forza del capitale umano: una tradizione di resilienza che ha sinora consentito di affrontare con un qualche successo le crisi nel corso del tempo.

4.1. DIGITALE

Il dibattito contemporaneo è costantemente contaminato da riferimenti all'innovazione, anche se spesso non è chiaro ciò che s'intende con una simile espressione. Innovazione è chiaramente un'opzione di metodo, strumentale al fare impresa: l'impresa o innova (e si rinnova) o è destinata a perire. L'innovazione dell'azienda del futuro può apprezzarsi sotto il profilo sia del prodotto che del processo. Quanto al primo, sarà l'estro creativo degli imprenditori a occuparsene. Per il secondo, è chiaro che si devono suggerire percorsi condivisi di sviluppo, che permettano una crescita esponenziale delle imprese italiane.

L'innovazione digitale, in particolare, non significa soltanto sviluppo di tecnologie di Intelligenza Artificiale, elaborazione di *big data* applicati a produzione, logistica, servizi,

distribuzione e consumo; significa, ancor più radicalmente, applicare le infinite potenzialità e risorse che il mondo della computazione binaria (e, a breve, quantica) offre all'impresa.

Però, se si vogliono modernizzare tutti i settori industriali è anzitutto necessario investire nella formazione delle figure professionali che si occuperanno (e ricorreranno) a tali processi di ammodernamento. È fondamentale, a tal fine, investire sulla ricerca e promuovere una più spiccata contaminazione tra mondo dell'impresa, università, incubatori e *startup*, nella consapevolezza che la creazione di tali sinergie può risultare in un enorme vantaggio competitivo per tutti i settori industriali (cfr. *infra* cap. INNOVAZIONE, par. 6).

4.1.1. SMART WORKING

Allo scoppiare della crisi, il 73% delle aziende ha dichiarato di avere fatto ampio ricorso (esteso al maggior numero di persone) al lavoro agile e per il 90% di esse il giudizio è positivo. Prima della pandemia, solo il 15-20% delle aziende italiane lo utilizzava (sondaggio BVA-Doxa, campione aziende 300 casi con metodologia CAWI (*Computer assisted web interviewing*, 16 marzo 2020).

Dobbiamo prepararci a livello diffuso a un investimento continuo in tecnologia e in formazione informatica: sarà molto probabilmente una delle eredità di questa crisi. Va sfruttato l'abbrivio dell'impulso dei sindacati verso il lavoro agile durante la pandemia, affinché la modalità *smart* possa costituire un modello permanente di lavoro e relazioni industriali. Tutto ciò, anche perché la soddisfazione nei confronti di tale nuova modalità lavorativa è alta, tant'è che il 53% degli intervistati dichiara che preferirebbe non rientrare in ufficio alla fine dell'emergenza, nemmeno con le dovute precauzioni (sondaggio BVA-Doxa, campione popolazione +18 anni di 1000 casi con metodologia CAWI, 18 maggio 2020).

Una sfida è come facilitare l'affermazione di tale modalità lavorativa in condizioni abitative limitate (case con piccole superfici). Si può pensare a un duplice intervento: uno dal lato del miglioramento/adattamento dello spazio domestico in funzione del lavoro agile; un altro consistente nella partecipazione finanziaria del datore di lavoro al trasferimento di parte delle attività nelle case dei collaboratori (con conseguente risparmio dell'impresa, oltre che di miglioramento della sostenibilità a livello sistemico). Il contesto generale: un profondo ripensamento delle città, delle relazioni tra luoghi, della mobilità, degli spazi personali e sociali, dei centri di sostegno per gli anziani, degli spazi per la scuola e lo sport. Una *smart city* abitata da *smart citizens* in una condizione di *smart economy*, laddove *smart* si relaziona con i contenuti e i valori dell'economia circolare e civile.

Lo *smart working* potrebbe diventare una libera scelta del lavoratore, come proposto dal ministro del Lavoro tedesco Hubertus Heil. Da una ricerca (AstraRicerche per Manageritalia, effettuata *online* a metà aprile 2020 su un campione di oltre 1.000 manager e aziende) risulta che - se prima dell'emergenza da Covid-19 il 72% di aziende non prevedeva forme di lavoro agile o le prevedeva per una minima parte dei lavoratori - dall'inizio della crisi solo il 14% non le ha adottate o lo ha fatto solo per una limitatissima parte della popolazione aziendale. Non sembra averne risentito la produttività: secondo la stessa

ricerca, il 17% delle aziende ha addirittura riscontrato un aumento, il 34% una stabilità e il 21% una diminuzione, però solo tra il 5 e il 10%.

Gli impatti positivi del lavoro così condotto sulla collettività sono noti: riduzione del traffico - con relativo abbattimento delle emissioni nocive - possibilità di uffici di minore dimensione, che ospiteranno i lavoratori a rotazione per non privarli della socialità necessaria anche a incitare la creatività. Inoltre, si libererebbero spazi abitativi da utilizzare secondo le priorità definite dal decisore pubblico (più scuole, più case per anziani?).

Domani, il lavoro a distanza sarà sempre più apprezzato per la sua flessibilità, per i suoi minor costi, minor mobilità richiesta, minor inquinamento e così via. Si pensi al lavoro di *back-office*, amministrativo, di molte professioni e servizi, *etc.* La conseguenza più rilevante sarà che nel mondo del lavoro le relazioni industriali subiranno grosse modifiche. La retribuzione del lavoratore non sarà più legata in prevalenza al tempo dedicato, ma sempre più ai risultati raggiunti. Sarà sempre più valorizzato l'*output* (il valore prodotto) e l'*input*, cioè le ore lavorate, saranno sempre meno influenti (il lavoratore deciderà con sempre maggiore autonomia quanto, come e dove "telelavorare"). Così che ne deriverà un maggior riconoscimento del merito individuale.

Si tratta di una grande rivoluzione che, sulla base di risorse e competenze tecnologiche (infrastrutture digitali, sistemi informativi, competenze informatiche) implica una straordinaria necessità di cambiamento contrattuale e organizzativo. In pratica, la differenza fra un consulente "a partita IVA" e un dipendente si affievolisce se il nuovo paradigma del lavoro sarà basato sul risultato e non più sull'orario e sulla presenza fisica in un determinato luogo di lavoro.

Il lavoro agile dovrà restare in vigore per alcune figure aziendali che non hanno bisogno di una quotidiana interazione in presenza. Occorrerà altresì incentivare lo *smart travelling*, con viaggi più mirati e meglio "preparati".

È, infine, necessario riconciliare la cornice normativa del mercato del lavoro con l'esigenza di un lavoro più agile. Esso può affermarsi come nuova stabile modalità di lavoro solo se assistito e regolato da un adeguato sistema normativo. A tal fine, occorre un pacchetto di interventi attuabili in 6/8 mesi, tra cui: (I.) piena libertà alla contrattazione territoriale e aziendale nel trovare le più convenienti forme di lavoro per lavoratore e impresa; (II.) semplificazioni introdotte dal governo in materia di *smart working* anche nel *post Covid-19*; (III.) ampliamento delle risorse pubbliche destinate alla defiscalizzazione, sia per i lavoratori che per i datori di lavoro, dei contributi economici che le imprese erogano; (IV.) potenziamento dei fondi interprofessionali, incrementando però i sistemi di controllo sulla qualità di piani e corsi formativi e valutando l'efficacia degli stessi nella valutazione dei percorsi professionali.

Lo sviluppo dell'*e-commerce* e dello *smart working* impongono, altresì, un supplemento di riflessione e azione nel campo dei diritti dei lavoratori. Il ricorso al medesimo rischia di essere utilizzato dalle aziende per destrutturare i diritti e aggirare le regole previste per il lavoro

subordinato. Si devono introdurre nuove tutele al fine di evitare che la ricostruzione lasci ancora indietro chi già lo era prima e costituisca l'occasione per ridurre i diritti esistenti.

Una prima iniziativa da prendere con urgenza è una nuova forma di assicurazione o di riassicurazione contro la disoccupazione a livello dell'Unione. La simmetria dello *choc* che sta colpendo, sia pure in misura diversa, i vari paesi membri potrebbe favorire una scelta, in passato resa difficile da varie forme di opposizione. Essa sarebbe allo stesso tempo un potente strumento anticiclico per la stabilizzazione economica nel continente europeo, un intervento di solidarietà per le famiglie, un incentivo all'efficienza, all'innovazione, ai guadagni di produttività per le imprese e, *last but not least* un modo per avvicinare l'Unione al sentire del *demos* europeo.

Tutto quanto appena enunciato si spiega appena meglio se si guarda al lavoro quale prospettiva di vita e tema fortemente politico: orienta le scelte degli elettori. Da questo punto di vista, l'ingresso nel mondo del lavoro di donne e giovani (tra 25 e 29 anni, il tasso di disoccupazione è al 19,7%, +10% sulla media UE) non deve essere letto, come spesso accade, come un tema di concorrenza uomo-donna o *senior-junior*, ma di complessivo ampliamento e rafforzamento del mercato del lavoro.

L'indipendenza economica delle donne rappresenta un punto su cui si concentrano le aspettative dell'opinione pubblica, anche perché aiuterebbe a contenere fenomeni gravissimi come la violenza domestica. Secondo un recente sondaggio, solo quattro donne italiane su dieci affermano di essere indipendenti economicamente ma, viceversa, il 66% delle donne gestisce le spese familiari. Nel Paese, il divario dei salari uomo-donna è solo del 5%, ben al di sotto della media europea; ma le donne italiane rappresentano solo il 42% degli occupati complessivi contro il 75% degli uomini. In Europa, dopo la Grecia, l'Italia è il paese con il più basso tasso di occupazione femminile (sondaggio BVA-Doxa per e-Toro, maggio 2020).

4.1.2. OFFRIRE A TUTTI UNA SECONDA OPPORTUNITÀ

Il rischio di un "fallimento" improvviso, di una rottura inaspettata del proprio percorso di lavoro e di vita riguarda tutti, salvo coloro per i quali il costo di un insuccesso può essere facilmente assorbito da risorse personali. Come tutti i rischi sociali, anche i suoi costi si prestano a essere socializzati tramite qualche forma di assicurazione sociale.

Conviene apprestare un'assicurazione generale per le seconde opportunità (*fresh start insurance*), finanziata da un contributo all'inizio anche volontario, che offra un pacchetto di risorse economiche, servizi e consulenza per chi perde il lavoro ed è disponibile a "re-inventarsi" oppure ha un progetto di attività autonoma. Interessanti spunti possono essere tratti dal progetto *New Work*, lanciato dal filosofo sociale Frithjof Bergmann, sin dagli anni Ottanta, in vari paesi, imperniato sul concetto di *intelligent self-providing*: l'uso delle nuove tecnologie per l'auto-produzione di alcuni beni e servizi, da parte di gruppi di persone espulse dal mercato del lavoro formale, mettendole in contatto con il mondo della ricerca e le università.

4.2. GREEN

La sostenibilità ambientale deve essere un valore da perseguire nello scenario *post*-crisi. Un'impresa virtuosa deve evitare anzitutto di pensare in termini angusti, di concentrarsi sul proprio apparente vantaggio immediato - in termini di risparmi e tagli - e privilegiare invece l'equilibrio e la tenuta complessiva del sistema di cui fa parte, contribuendo così al bene comune e ricavandone un vantaggio decisivo. Serve lungimiranza: l'epidemia si sta incaricando di punire manager e azionisti che hanno inseguito la sempre maggiore efficienza, sacrificando solidità, resilienza ed efficacia e, in fin dei conti, le prospettive di lungo periodo della loro stessa impresa. Si deve andare oltre le scelte di breve termine, le forniture decise in base al minor costo possibile, lo sfruttamento del precariato nei rapporti di lavoro, privilegiando scelte di lungo periodo, che puntino a creare una struttura solida e duratura e, quindi, capace di assorbire eventuali nuove crisi. L'Italia, d'altronde, è *leader* in Europa per la sostenibilità ambientale e tale primato va preservato, poiché assicura la promozione di un'economia circolare virtuosa.

Esiste anche una svolta culturale da promuovere, per stare al passo con la crisi e cercare di uscire dalla pandemia, affrontando tutte le sfide dei cambiamenti radicali. L'intervento pubblico è certo essenziale. Però, non si tratta di sovraccaricare di debiti lo Stato per la spesa corrente né di indulgere a politiche assistenziali. Bensì, di stimolare investimenti che moltiplicano domanda e occupazione. Occorrono: meno sprechi, sussidi, consumi, trasferimenti, evasione fiscale e più investimenti per innovazione, produttività, competitività e per i "beni comuni" essenziali come salute, istruzione, ambiente e sicurezza. In un processo di rivalutazione della relazione tra mano pubblica e impresa privata e di spazio per gli *stakeholders value* anche da parte dell'impresa, vissuta non solo come soggetto economico principale, ma anche come attore sociale responsabile. Riforme, infrastrutture, formazione di qualità, *welfare*. Insomma, l'eredità migliore dell'Europa democratica. La via della crescita sostenibile. Contro squilibri e diseguaglianze. Competitività e inclusione sociale, produttività e solidarietà camminano insieme.

Un capitalismo più equo può ridurre la tendenza di una dialettica che si chiude tra Stato (con le sue nuove inclinazioni nazionaliste) e mercato (con il dominio della finanza) e recuperare, invece, la forza della società, quale punto da cui l'impresa muove e a cui l'impresa torna, per essere autentica promotrice di benessere collettivo.

4.3. SOSTENIBILITÀ

L'impresa *post* Covid-19 ha l'obbligo di essere sostenibile. E ne deve sapere valorizzare le opportunità, come fattore essenziale – lo si ripeta ancora una volta – di competitività. Il concetto di sostenibilità, spesso abusato o ridotto alle convenienze di *marketing* e comunicazione, impone oggi di equilibrare lo sviluppo economico con la crescita del PIL e del benessere sociale e ambientale. In quest'ottica, il concetto di sostenibilità si lega e trova fondamento nel principio di solidarietà, che riveste nell'ordinamento italiano (e non solo) dignità costituzionale. Come già ribadito in più punti, uno sviluppo sostenibile assicura, infatti, la solidarietà sia in senso orizzontale, che verticale. Orizzontale, cioè tra consociati,

perché garantisce una più equa distribuzione della ricchezza e un incremento della curva di utilità sociale complessiva. Verticale, cioè tra generazioni, perché pone l'attività di impresa in una prospettiva storica, e rende l'imprenditore rispettoso e responsabile del futuro dei più giovani e dei nascituri. Su questi aspetti, l'Italia si conferma un paese ad elevata solidarietà: tra marzo e aprile un terzo della popolazione italiana adulta, circa 15 milioni di persone, dichiara di avere fatto una donazione per il contenimento della crisi sanitaria: alla Protezione Civile (10%), alle organizzazioni *no profit* (8%), direttamente a un ospedale (7%) o altro. Parallelamente oltre 250 aziende hanno fatto donazioni economiche o in beni strumentali per un valore complessivo che ha superato di slancio il miliardo di euro (sondaggio BVA-Doxa, su un campione di popolazione +18 anni di 1000 casi metodologia CAWI, 4 maggio 2020). La sostenibilità e la tenuta sociale del Paese non possono, tuttavia, limitarsi al fondamentale impegno del terzo settore.

4.3.1. COOPERAZIONE E SINERGIE DI FILIERA

Occorre promuovere la cooperazione, in tema di sostenibilità, tra i principali gruppi italiani. Un ruolo importante può essere svolto dalle grandi aziende a controllo pubblico che nei rispettivi ambiti dispongono di competenze e di capacità realizzative di altissimo livello. Un tale approccio - calato nel settore delle energie e infrastrutture - permetterebbe di co-finanziare progetti con una dimensione critica importante e di generare consistenti sinergie di filiera su temi rilevanti come bioagricoltura, gas, biogas, molecole, stoccaggio (c.d. *storage*) e rinnovabili. Con particolare riguardo al settore agro-alimentare, occorre favorire il reclutamento di manodopera da parte delle imprese agricole, che hanno sofferto una significativa carenza di organico per via delle restrizioni imposte dalle norme di emergenza. A tal fine, si deve consentire di attingere anche dalla platea dei percettori del reddito di cittadinanza, riconoscendo un beneficio sia all'imprenditore - sotto forma di esonero contributivo - sia al lavoratore, che potrebbe pienamente cumulare la retribuzione con il beneficio economico durante il periodo di occupazione, con prolungamento del periodo di percezione dello stesso pari alla durata del rapporto di lavoro.

4.3.2. LA COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO SU BASE VOLONTARISTICA QUALE CRITERIO SELETTIVO DELLE IMPRESE PIÙ VIRTUOSE

Molte imprese hanno messo in campo misure che hanno sostenuto indirettamente l'azione dei governi, ad esempio evitando i licenziamenti e scongiurando una contrazione della base lavorativa. Tutto ciò grazie alle grandi disponibilità di liquidità di tali imprese. Queste società, seppur temporaneamente in crisi, hanno solide fondamenta. Per il futuro, questa *partnership* "indiretta" pubblico-privata deve essere valorizzata, anche attraverso valutazioni e iniziative pubbliche premiali delle imprese virtuose.

4.3.3. DAI CONSUMI DI MASSA AI SERVIZI ALLA PERSONA

A fronte di un aumento esponenziale degli acquisti *online*, occorre rafforzare i servizi *post-vendita*, che devono essere costruiti su misura del singolo acquirente. La nuova modalità dovrebbe affiancare quella tradizionale, per evitare la scomparsa dei luoghi fisici di

scambio. Ogni attività commerciale dovrebbe avere idealmente un sito internet - in cui sia possibile effettuare acquisti - e una rete di consegne, così da non essere dipendente dai giganti del *web*. In tal modo, sarebbero tutelati i posti di lavoro (riconvertendoli) e si minerebbe l'attuale monopolio nel campo del *delivery* che, soprattutto in termini di diritti dei lavoratori, non rappresenta un modello ideale.

Con troppa insistenza e troppo a lungo, abbiamo rinunciato all'eccellenza personale e ai valori della comunità. Bisogna - come sosteneva Robert Kennedy alla fine degli anni Sessanta - affrancarsi dall'unico punto di riferimento del PIL, che non tiene conto né della salute delle famiglie, né della qualità dell'educazione dei figli o della gioia dei loro momenti di svago. È necessario un capitalismo imprenditoriale civile in cui i valori della persona, della reciprocità, della condivisione e della valorizzazione del lavoro creativo siano centrali e l'impresa sia strategicamente orientata alla sostenibilità sociale. Un capitalismo civile chiamato a creare e reggere l'equilibrio tra impresa privata e obiettivi sociali, andando oltre il profitto per soddisfare investitori e *stakeholder*, assumendosi precise responsabilità nei confronti della comunità, attribuendo valore a fiducia, autenticità, integrità, apprendimento, responsabilizzazione. Serve, però, un pensiero di comunità: ed è la politica che lo deve esprimere, non le imprese. Ancor più in quella che si prospetta come un'ineludibile, pesante recessione.

4.3.4. PER UNA FORMAZIONE REALMENTE COLLEGATA ALLE IMPRESE

È prioritario investire massicciamente in scuola, università e ricerca, assumendo personale competente, sulla base di una rigorosa meritocrazia. In secondo luogo, è importante collegare educazione, formazione e ricerca all'impresa. Tra i principali paesi avanzati, l'Italia è il solo dove ricerca e sviluppo condotti dai privati sono perlopiù assenti. Per questo motivo, ma non solo, va assolutamente sostenuta l'attività di ricerca nella media industria - o comunque, in quella sopra soglia - per un'azione concreta, sfruttando la collaborazione con la ricerca pubblica, in genere realizzata nelle università. I risultati della ricerca e i suoi sviluppi tecnologici sono tra i principali *asset* per rendere le imprese del Paese competitive, anche in relazione all'*export*. Inoltre, devono essere ampliate, per esempio, le esperienze di *training* avanzato per le future generazioni di lavoratori, quali quelle degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) e delle Università Tecniche: in questo modo si potrebbe colmare l'assurdo divario attuale (e verosimilmente futuro) tra un'offerta consistente di posti di lavoro tecnico (qualificato) da parte delle PMI e una ridottissima disponibilità di competenze (cfr. *infra*, cap. INNOVAZIONE, par.3).

4.3.5. MISURE RELATIVE AI PERCETTORI DEL REDDITO DI CITTADINANZA

Il reddito di cittadinanza dovrà portare il percettore a svolgere compiti per la collettività, di valore pari al contributo erogato. Ciò fa sì che si accresca il senso di responsabilità di ciascuno e che vi sia un maggior coinvolgimento pratico sia nei governanti che nei governati.

5. CONCLUSIONI

La ripartenza deve avere al suo centro l'impresa, attore sociale responsabile, soggetto di iniziative economiche e culturali essenziali nei momenti cardine della recente storia italiana. Un'impresa che sa già fare da tempo dei valori e delle pratiche economiche della sostenibilità ambientale e sociale una delle sue ragioni fondamentali di competitività, sui mercati europei e mondiali. Un'impresa innovativa, nel senso più ampio del termine (prodotti e sistemi di produzione, materiali, servizi, relazioni industriali, *governance*, linguaggi della comunicazione e del *marketing*) che è già sulla strada del "cambio di paradigma" e che va sostenuta e pungolata - soprattutto da leve di fiscalità selettiva - lungo i percorsi dell'economia digitale. Con una politica industriale, europea e italiana, orientata soprattutto a valorizzare i fattori di competitività, trasversali ai singoli settori.

Il quadro di riferimento può ancora una volta essere ritrovato nella sintesi esemplare di Carlo M. Cipolla: *"Gli italiani, abituati fin dal Medio Evo a produrre, all'ombra dei campanili, cose belle che piacciono al mondo"*. Tradizione e innovazione. Cultura del territorio e sguardo internazionale.

Dunque, servono investimenti pubblici e privati, per le infrastrutture materiali e immateriali indispensabili per mettere le imprese in grado di competere secondo i nuovi paradigmi della *green* e della *digital economy*, seguendo proprio le indicazioni del *Recovery Fund "Next Generation EU"* della UE. E, ancora, investimenti maggiori per la ricerca. E per la formazione. Tocca alle imprese, dunque, rinnovare profondamente la loro cultura, nel segno dell'innovazione, anche investendo sulla propria maggiore e migliore capitalizzazione.

In sintesi: l'orizzonte è quello della valorizzazione del capitale sociale italiano, un ricco tessuto di manifatture, servizi, strutture del Terzo Settore e del volontariato, società culturali, enti e associazioni. Un'Italia bella, aperta, inclusiva, solidale, che merita una migliore rappresentazione e un migliore racconto delle sue qualità.

Il futuro dell'Italia dopo la pandemia.
Le proposte di Aspen Institute Italia

INVESTIMENTI

1. INTRODUZIONE: LO STATO DI SALUTE DELLE IMPRESE ITALIANE E IL FABBISOGNO DI INVESTIMENTI

La crisi pandemica colpisce le imprese italiane in un momento di maggior resilienza rispetto a quanto accadde alla vigilia della grande crisi finanziaria del 2009. All'inizio del 2020, le imprese risultavano mediamente a.) più solide, grazie ad una costante crescita del patrimonio netto sul totale del passivo, salito dal 20,3% del 2008 al 23%; b.) più liquide, come testimonia la maggiore incidenza della liquidità sul totale dell'attivo, aumentata dal 4,1% al 6,6% nello stesso arco temporale; c.) più redditizie, con un netto recupero del margine EBITDA risalito al 13,8% nel 2019 rispetto al 9,5% del 2009.

Gli sforzi compiuti dal sistema produttivo italiano negli ultimi decenni sono avvenuti anche a scapito di una riduzione della base produttiva con molte aziende che hanno dovuto chiudere perché non più in grado di reggere la concorrenza internazionale. La maggioranza delle imprese è però riuscita a realizzare un *upgrade* qualitativo della propria produzione, a ottenere un incremento della produttività del lavoro e a esportare quote crescenti del proprio fatturato sui mercati esteri.

La crisi pandemica pone nuove sfide sul fronte degli investimenti. Avremo una spinta alla regionalizzazione delle catene globali del valore. Saranno necessari investimenti per realizzare piattaforme produttive nel continente europeo per garantirsi cicli di fornitura più certi e sicuri. L'Europa potrebbe così interrompere la tendenza a vedere ridurre la propria quota sul totale dell'interscambio mondiale.

Una volta tenuti presenti i probabili *macrotrend*, le leve di crescita dell'economia italiana passano per transizione ambientale, innovazione tecnologica, processi di digitalizzazione e sicurezza informatica. In particolare, gli investimenti indotti dalla *green economy*, oltre a permettere di ridurre le emissioni e tutelare l'ambiente, potranno stimolare crescita e occupazione attraverso un diffuso ripensamento di tecniche e processi produttivi. La possibilità concreta di conquistare una posizione di *leadership* in questo ambito potrà

consentire al sistema Italia di esportare prodotti, servizi e macchinari nei mercati esteri che saranno sempre più sensibili a queste tematiche.

Nel capitolo sono presentate proposte che riguardano **due ordini di questioni**: primo, **agevolare il reperimento di capitale e debito** da parte del tessuto produttivo; secondo, **adeguare la strategia industriale** verso le esigenze del nuovo contesto socio-economico, puntando a iniziative di sviluppo e crescita inclusiva e sostenibile.

Preliminare a questi obiettivi è la necessità di avere un contesto finanziario non vulnerabile alle tensioni dei mercati, considerando l'importante fabbisogno di capitali privati e pubblici che ne deriva. A questo proposito - in aggiunta a quanto si sta delineando a livello europeo - un provvedimento volto ad affrontare il problema dell'innalzamento del rapporto debito pubblico/PIL, potrebbe consistere nell'emissione di un titolo pubblico irredimibile, caratterizzato da una cedola pari al 2% *tax free*, pari cioè al tasso dell'inflazione che la BCE si è impegnata a non superare. In tal modo, nell'arco di 35 anni, le cedole pagate saranno pari al valore nominale del risparmio investito. Si potrebbe anche prevedere l'emissione di titoli speciali - i "Bond-Italia" - della durata di 30/40 anni o forse più, con rendimento di mercato, da proporre agli italiani in maniera non forzata attraverso agevolazioni fiscali.

Anche nuovi enti territoriali, quali ad esempio le regioni, potrebbero divenire soggetti emittenti di titoli per finanziare investimenti sul territorio, soprattutto in infrastrutture, in servizi (dalla formazione a tutti i livelli, alla sanità, *etc.*) e logistiche. Tali titoli potrebbero prevedere sottoscrizioni anche di piccolo importo ed essere remunerati in denaro o altresì attraverso la corresponsione ai sottoscrittori di un *bonus* equivalente in servizi che risulterebbero così fruibili in modo gratuito.

Il rimborso dei titoli potrebbe avvenire attraverso un utilizzo scalare degli stessi da parte del sottoscrittore per acquistare servizi, il cui prezzo potrebbe prevedere uno sconto allorché appunto pagato in titoli.

2. PROMUOVERE LA RICOSTRUZIONE ATTRAVERSO NUOVE SOLUZIONI DI CAPITALE E DI DEBITO

Le aziende di tutte le dimensioni si sono trovate di fronte a un collasso verticale di ordini, fatturati e incassi. Ciò pone una doppia necessità: garantire la necessaria liquidità e ricapitalizzare le imprese che ne hanno bisogno.

2.1. IMPIEGO DEL RISPARMIO PRIVATO A SOSTEGNO DELLE IMPRESE MEDIE ITALIANE

Si propone l'impiego del risparmio delle famiglie a rafforzamento delle medie imprese, che possano garantire uno sviluppo economico sostenibile. Tale progetto presuppone una raccolta non forzata di risparmio e basata su condizioni attraenti. E si concretizza in un prestito obbligazionario convertibile - orientato alla ricostruzione del Paese e quindi a favorire lo sviluppo - preservando il risparmio degli italiani. Si tratta di un investimento finalizzato, remunerato (con un tasso minimo, ma con *capital gain* potenziale) e protetto (da CDP).

A titolo puramente semplificativo, potremmo immaginare di raccogliere (con lo strumento gestito appunto dalla suddetta Cassa) un 10% del risparmio liquido delle famiglie italiane (pari nella forma di conti correnti e depositi bancari a € 1.294 miliardi), cioè € 129 miliardi (che equivalgono a circa 3% del totale della ricchezza finanziaria) attraverso l'emissione di obbligazioni a dieci anni emesse da CDP, remunerate all'1% annuo, convertibili in quote del Fondo in cui CDP investirà. Detto Fondo investirà nel rafforzamento patrimoniale di un numero di medie imprese, che abbiano piani di crescita o ri-localizzazione produttiva, che però non attuano per mancanza di capitali o di credito. Le imprese *target* dovranno avere carattere di *leadership*, trainare indotto e avere piani credibili di espansione del fatturato.

Nell'esempio di una raccolta da investire di € 129 miliardi, si potrebbero sostenere patrimonialmente circa cinquemila imprese scelte tra le ventimila medie imprese italiane, selezionandole insieme a Confindustria, API e sistema bancario. Ciascuna azienda riceverebbe, in media, circa € 26 milioni, con effetto moltiplicatore di ritorno di capitali all'estero, nuovo credito bancario e nuova capacità di raccolta capitali.

Inoltre, si avrebbero effetti positivi su occupazione, gettito fiscale, consumi, emersione del sommerso (necessaria per ottenere i fondi), impatto sull'indotto, lavoro fornito al sistema bancario e così via. Il risparmio investito trarrebbe vantaggio economico dalla crescita di valore delle imprese.

Sempre in riferimento ai risparmi privati, si propone la creazione di un ente - di diritto privato e di proprietà pubblica - in grado di veicolare risorse delle famiglie alle imprese virtuose ora in difficoltà a causa della pandemia. L'ipotesi prevede la costituzione di diverse società veicolo (SPV), ciascuna focalizzata su un determinato comparto o area geografica. Per finanziarsi, le SPV dovrebbero emettere obbligazioni sul mercato - eventualmente con un meccanismo di cartolarizzazione - così da andare incontro ai diversi appetiti degli investitori privati (le *tranche senior* potrebbero essere garantite dallo Stato o dalla CDP). Sul fronte degli *assets*, tali SPV avrebbero liquidità per fornire credito alle società in difficoltà a tassi adeguati e secondo le specifiche esigenze: dal finanziamento del circolante a prestiti a lungo termine. Gli imprenditori a capo delle aziende più grandi e robuste potrebbero svolgere un ruolo chiave in questo processo, mettendosi a capofila della propria filiera. Il loro sostegno potrebbe essere duplice: sia sul fronte della raccolta degli investimenti privati (anche creando un *network* con istituti finanziari) sia nella individuazione e valutazione delle imprese maggiormente colpite. Con la medesima finalità di intercettare in maniera efficiente il risparmio privato - e veicolarlo in progetti *green* e solidali - sono ipotizzabili nuove piattaforme digitali dedicate.

2.2. GARANZIE PUBBLICHE AL CAPITALE DI RISCHIO PRIVATO

Un provvedimento volto ad affrontare il problema della leva finanziaria rispetto al debito consiste nell'estensione delle garanzie pubbliche al capitale di rischio privato. Tale misura consentirebbe ai risparmiatori di beneficiare dei vantaggi economici legati alla ripresa produttiva delle imprese a cui hanno affidato i propri risparmi.

2.3. PROTEZIONE DEGLI ATTIVI STRATEGICI E RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI ATTRAVERSO CAPITALI PRIVATI, DOMESTICI E INTERNAZIONALI

Con la finalità di proteggere gli attivi di rilevanza strategica (qui per brevità detti *attivi strategici*) e di rilanciare l'economia domestica si propone la creazione di due fondi con una dotazione complessiva di venti miliardi (dieci miliardi ciascuno), i cui meccanismi di finanziamento sono i medesimi, ovvero contribuzione di capitale pubblico e privato, con netta prevalenza del secondo. La gestione con obiettivi di redditività a lungo termine rimane chiaramente una priorità.

Il primo fondo è da destinarsi all'investimento in aziende domestiche quotate, a forte carattere strategico che a.) necessitano una stabilizzazione dell'azionariato; b.) hanno subito un'eccessiva svalutazione azionaria; c.) stanno adeguando la propria strategia al nuovo contesto economico.

Il secondo fondo è destinato all'investimento in opere legate alla transizione ambientale (energia, rinnovabili e gas, *Waste-to Energy*, economia circolare, telecomunicazioni, trasporti). L'utilizzo di debito *Project Finance* e l'opportunità di soci anche a livello di *project company* amplifica ulteriormente la capacità di intervento del fondo. Si possono ipotizzare infrastrutture con contratti di *off-take* con garanzia statale. Tale misura andrebbe ad arricchire quanto previsto dal decreto legge "Rilancio", ovvero un patrimonio fino a € 50 miliardi, di totale provenienza pubblica, che potrà investire in capitale di aziende e in emissioni obbligazionarie convertibili.

2.4. LIQUIDITÀ D'URGENZA ALLE IMPRESE IN DIFFICOLTÀ

In aggiunta a quanto previsto dal decreto "Liquidità" (artt. 1 e 2 "Garanzia SACE"), è possibile garantire sufficiente liquidità attraverso i concetti di DIP (*Debtor in Possession*) *financing* di cultura anglosassone, che estende il concetto di prededuzione già previsto nella nostra normativa fallimentare proprio per fornire liquidità e salvare imprese in crisi. La nuova liquidità sarebbe quindi "antergata" ai creditori chirografi esistenti, riducendone enormemente il rischio.

La proposta è di fornire una linea di liquidità aggiuntiva, in prededuzione - assistita da garanzia statale, a erogazione rapida e automatica - in misura proporzionale ai danni subiti dall'impresa per effetto della pandemia. Si ipotizza una *standby facility* a tasso zero, rimborso rateale in cinque anni con un anno di pre-ammortamento. Il tiraggio è su base mensile e l'importo deve corrispondere al 30% della differenza tra fatturato realizzato nel mese di riferimento del 2020 e quello realizzato nello stesso mese del 2019. Misura che è idealmente applicabile al periodo dell'emergenza.

Tale liquidità sarebbe messa a disposizione da CDP attraverso le circa quaranta banche aderenti alla convenzione per la liquidità. Un provvedimento che è destinato a tutte le imprese superiori ai dieci milioni di fatturato - incluse le imprese che sono in ristrutturazione ex art.67 o 182bis, Legge Fallimentare o comunque classificate tra gli NPE (*Non performing exposure* bancarie) - purché abbiano regolarmente prodotto nei tre mesi precedenti il marzo 2020. Si ritiene che CDP possa e debba fornire oltre cento miliardi di

liquidità al sistema delle imprese e che, considerato il limitato rischio di finanza in predeuzione, ampiamente diversificata, una garanzia statale di questo importo possa assorbire circa un miliardo di risorse pubbliche (nell'ipotesi di un *default rate* del 5% e una *loss given default* del 20%).

2.5. SOSTEGNO MIRATO A SPECIFICI SETTORI E COMPARTI

Per molte realtà di servizi e di produzione di beni sarebbe di aiuto la creazione di una piattaforma di P2P (*peer-to-peer lending* e *crowd funding* per la gestione di prestiti, in cui chiunque può investire quote (anche minime) di capitale proprio, a sostegno delle PMI che aderiscono all'iniziativa. Il ritorno per il creditore non è monetario, bensì le PMI che beneficeranno del credito potranno ripagare il debito verso il *crowd* con i loro prodotti/servizi (o con sconti), entro un lasso di tempo prestabilito dalla ricezione del credito.

L'Italia ha un'economia orientata all'esportazione, il cui valore è quantificabile in € 476 miliardi. È necessario proteggere il sistema produttivo e preservarne la capacità di mantenere quote di mercato estere. Il sostegno all'esportazione può passare attraverso il potenziamento di SIMEST (Società Italiana per le Imprese Miste all'Estero, gruppo CDP) che, oltre allo strumento dei prestiti, sarà più che mai in prima linea nella capitalizzazione di società indebolite. SIMEST ha così l'opportunità di diventare (ancor più) un canale privilegiato di trasmissione della liquidità al sistema produttivo e di potenziare gli strumenti già a disposizione, attraverso:

I.) estensione della durata dei finanziamenti in essere e di nuova erogazione (attualmente, da statuto, hanno una durata massima di otto anni);

II.) temporaneo superamento della soglia del 49% in relazione al limite massimo di capitale che SIMEST può sottoscrivere in quelle società che rientrano nel programma di internazionalizzazione (sussidiarie estere).

Ciò potrebbe avvenire anche attraverso l'utilizzo di prestiti "convertendo", da attivarsi in caso di difficoltà di rimborso al termine del periodo di investimento. Tale meccanismo, da intendersi come misura straordinaria, permetterebbe a detta società di gestire con maggiore flessibilità potenziali situazioni problematiche, con una verifica sulle implicazioni contabili.

III.) Ipotizzare la creazione di un veicolo avente una porzione dei crediti erogati da detta società alle aziende. Una cartolarizzazione del suddetto portafoglio, da intendersi sottoscritto da un'altra entità governativa o europea (ad esempio BEI), consentirebbe il reperimento di ulteriori risorse e o deconsolidamento di alcuni attivi. Le caratteristiche dei prestiti sottostanti devono essere oggetto di studio e di negoziazione con le entità potenzialmente sottoscrittrici.

Come accennato al secondo punto, rimangono da verificare le implicazioni contabili sul bilancio della SIMEST, infatti ognuna delle proposte precedenti prevede la revisione dello statuto di tale società.

2.6. INCENTIVI FISCALI ALLA CAPITALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

In questo contesto economico, è opportuno adottare misure fiscali volte a favorire l'immissione di nuovo capitale con il potenziamento della deduzione ACE (si propone di portare il rendimento nozionale dall'attuale 1,5% al 4,5%). Tale incremento ha un costo quantificabile tra i due e i tre miliardi di euro.

3. INVESTIMENTI SOSTENIBILI E ADERENZA DEI MODELLI DI BUSINESS

La risposta delle istituzioni alla crisi deve innescare anche un processo di ristrutturazione dell'economia, con un piano strategico di investimenti che sia anche l'occasione di rilancio e ammodernamento del sistema Italia.

Le aziende dovranno essere in grado di adeguare la loro strategia verso le nuove esigenze di sostenibilità di un contesto mutato. Esisteranno quindi opportunità diverse e, al contempo, la necessità di dismettere attività non più attuali dal punto di vista economico e sociale. A tal proposito, si potranno istituire fondi di sostegno sociale, dedicati a questa transizione.

I temi di investimento non mancano: a.) sviluppo di energie rinnovabili; b.) miglioramento dell'efficienza termica di edifici pubblici; c.) incentivi per nuovi lavori *green* e digitali. Tali iniziative hanno sempre generato processi virtuosi di sviluppo sociale e di *welfare* diffuso. L'agenda verde avrà anche un effetto di volano per la nascita di nuove tecnologie a essa collegate, applicabili anche in altri contesti.

3.1. INVESTIMENTI DESTINATI A SETTORI STRATEGICI E ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE

Si vanno elencando qui alcune proposte di investimento, tenendo presenti prestiti e fondi resi disponibili nel periodo attuale e nell'immediato futuro:

I prestiti erogabili dalla BEI - Banca Europea per gli Investimenti, a fronte della creazione di un fondo di garanzia di 25 miliardi, ammontano a circa € 200 miliardi, di cui 20-25 per l'Italia. È essenziale avere un piano nazionale su come utilizzare questi fondi. Si propone comunque, di dedicare queste risorse al finanziamento di imprese innovative ad alto contenuto tecnologico e di ricerca, in particolare nel distretto biomedicale.

I fondi MES prevedono € 37 miliardi per l'Italia. Devono essere utilizzati per: a.) cambiare la filosofia delle residenze per gli anziani: da *profit-oriented* a *welfare-oriented*, da residenze per anziani ad *abitazioni* per anziani; b.) ospedali; c.) riqualificazione del personale medico e paramedico, investendo in competenze sulla ricerca e sulla gestione delle emergenze.

I fondi del *Recovery Fund* destinati all'Italia devono essere oggetto di indirizzo, progetti e monitoraggio affidati all'Unione Europea. All'Italia si richiede un cambio di passo rispetto al non efficace utilizzo dei fondi strutturali. Essi devono essere utilizzati in particolare per: a.) la transizione ambientale; b.) la transizione verso una maggiore digitalizzazione dell'economia; c.) per preservare le catene del valore europee. In questo ambito, andranno valutati progetti legati alla realizzazione di grandi reti infrastrutturali immateriali (reti di

telecomunicazioni anche satellitari, considerata l'impennata di domanda di larga banda) e in ricerca scientifica.

Lo Stato destina attualmente € 19 miliardi di sussidi (a privati e imprese), che finiscono di fatto per sostenere attività dannose per l'ambiente. Sussidi che dovrebbero esser eliminati in blocco e riallocati per finanziare, ad esempio, politiche di sostegno alle imprese per la transizione ecologica e un abbattimento del cuneo fiscale. È una scelta forte, divisiva, ma che - senza gravare sul bilancio pubblico - guarda ai bisogni dei settori produttivi che cercano competitività e desiderano riconvertirsi: sarebbe insomma a favore di coloro che occupano lavoro e a sfavore di chi consuma energia fossile.

Un'altra proposta è ideare *prodotti di investimento pubblici di scopo*, specificamente destinati agli *under 40*, per il sostegno alla scuola, università e ricerca scientifica.

Vi è l'opportunità di premiare, con sovvenzioni e defiscalizzazioni, l'utilizzo di prodotti con indice di circolarità alto e politiche volte a favorire lo sviluppo delle lavorazioni *end-of-waste*. Il tema è ancora più rilevante se riferito a materiali come acciaio, cemento, vetro e ad alcuni settori come quello dello *automotive*, dove è necessaria una incentivazione che abbia come criterio il tasso di riciclabilità del veicolo.

Più in generale, occorre sostenere una campagna *carbon free* per i prossimi venti anni. Per la città di Taranto, ad esempio, avrebbe senso, con la volontà degli azionisti, una riconversione *carbon free* dell'acciaieria e investimenti in università.

Occorre un uso virtuoso degli investimenti pubblici che possano generare un indotto importante, sia fiscale (e autofinanziare almeno in parte il costo sostenuto inizialmente) che in termini di crescita del PIL. Dunque, vi è l'opportunità di incentivare quelle aziende pubbliche, o partecipate, che coinvolgano la rispettiva filiera nel settore privato, tanto meglio se composta da professionisti e PMI. La crisi pandemica ha posto in luce la necessità di investimenti strategici nazionali. Dunque, è vitale stabilire una serie di settori in cui lo Stato deve poter investire liberamente o proteggere alcune filiere, anche in deroga ai principi di mercato.

3.2. DISCIPLINA GENERALE SULL'INQUINAMENTO INDOOR

In Italia, manca una disciplina generale sull'inquinamento domestico o *indoor* (secondo la definizione del ministero dell'Ambiente è: *"la presenza nell'aria di ambienti confinati di contaminanti fisici, chimici e biologici non presenti naturalmente nell'aria esterna di sistemi ecologici di elevata qualità"*) pur in presenza di norme finalizzate a disciplinarne singoli aspetti. Adeguate misure ridurrebbero notevolmente patologie fisiche (cardiopatie, cefalee, asma) e psicologiche (depressioni, sovraccitamento, ansia). La realizzazione di tale proposta potrebbe essere finanziata mediante l'emissione di *impact bonds*, legati alla realizzazione degli obiettivi prefissati.

3.3. CONVERSIONE ECOLOGICA DELL'ECONOMIA: MISURE A LIVELLO EUROPEO

Si punti con decisione - dopo la pandemia, grazie a un totale cambio di rotta e cogliendo l'opportunità offerta - a una "conversione ecologica dell'economia e della società", basata sul perseguimento della sostenibilità a tutti i livelli. L'Agenda 2030 della comunità internazionale e il *green deal* lanciato dall'Unione devono essere le basi per la ricostruzione sul breve e lungo periodo.

Un ambizioso piano europeo di investimenti sostenibili, che mobiliti fino a € 5.000 miliardi nei prossimi dodici, attiverà ulteriori risorse. Il piano deve essere finanziato da un *mix* di obbligazioni emesse dall'UE e entrate comunitarie provenienti da nuove tasse ambientali (su pesticidi, plastica, cherosene e *Carbon Border Adjustment Mechanism*) e/o contributi delle multinazionali, in particolare del settore digitale e finanziario.

Per quanto riguarda il clima, la UE dovrebbe intensificare le sue ambizioni, sancendo l'obiettivo di ridurre le emissioni del 65% entro il 2030 e di raggiungere la neutralità climatica entro il 2040. Il *Recovery Package* dovrebbe dare il via alla trasformazione dell'economia continentale e garantire che tutti i settori siano avviati verso la neutralità climatica. Dovrebbe intensificare poi le azioni per proteggere la biodiversità domestica e globale come strategia vincente per evitare la diffusione di nuove pandemie. La Commissione dovrebbe introdurre obiettivi vincolanti di protezione di almeno il 30% delle terre e mari europei e di ripristino di almeno il 30% degli ecosistemi continentali entro il 2030. Almeno 150 miliardi dovrebbero essere mobilitati nei prossimi dieci anni per l'attuazione di tale programma.

L'Unione dovrebbe accelerare l'adozione di criteri armonizzati per la definizione di attività economiche da ridurre in quanto lesive, in modo significativo, del clima e dell'ambiente. Tale "*brown taxonomy*" dovrebbe consentire di evitare che la spesa pubblica e privata sia veicolata nella vecchia economia, dipendente dai fossili. La stessa dovrebbe poi investire e proteggere la produzione locale di alimenti, privilegiare i mercati interni e regionali rispetto alle importazioni, preferendo filiere più brevi ed evitando accordi commerciali, che mettano in pericolo la produzione locale di base.

Un modello agroalimentare ecologico ha il potenziale per fornire cibo sano e rispettoso dell'ambiente a tutti i cittadini europei (il 30% dei terreni agricoli europei potrebbe essere biologico entro il 2030). Si deve: a.) ridurre il consumo di carne e riorganizzarne la filiera, attraverso un piano proteico vegetale e un più elevato standard di benessere degli animali; b.) ridurre del 50% l'uso di pesticidi entro il 2020, dell'80% nel 2030 e totalmente entro il 2035; c.) mantenere una buona qualità dei lavori nelle zone rurali. Il successo è raggiungibile solo attraverso una futura politica agricola comune.

Inoltre, essa dovrebbe sostenere le energie rinnovabili e l'efficienza energetica attraverso politiche che agevolino la ristrutturazione di edifici, il trasporto pulito e le strategie di decarbonizzazione.

4. IL RUOLO DELLE GARANZIE IN UNA NUOVA *FINANCIAL CHAIN* INTEGRATA

Il paragrafo è finalizzato qui a identificare le modalità e le condizioni affinché lo strumento della garanzia risulti idoneo a favorire l'attività di investimento. Come si dirà in seguito, la convergenza di interessi e obiettivi dei diversi soggetti economici sarà alla base della riuscita e sostenibilità dell'intervento.

Nella recente emergenza sanitaria, lo Stato ha prefigurato una serie di interventi fondati su forme di garanzie pubbliche che hanno, di fatto, canalizzato la maggior parte dell'immissione di nuova liquidità per il tramite del sistema bancario, che ha quindi aumentato la sua esposizione nei confronti della PA. Il fatto che il paradigma "Stato garante – banche – imprese" risulti rafforzato è riconducibile alle numerose limitazioni di carattere giuridico che regolano la prestazione di garanzie private.

Nel contesto dell'attuale necessità di stimolare la ripresa e lo sviluppo, gli investimenti in attività produttive ed infrastrutture sono stati indicati come prioritari. Le modalità del sostegno finanziario risponderanno a logiche di efficienza ed efficacia allocativa, ove sia preventivamente esplicitato il disegno strategico della crescita, ovvero definiti quali settori e quali attività sono strumentali a esso e quali competenze e professionalità vanno sostenute. L'orientamento temporale del disegno sarà decisivo: se volto al passato sarà di tutela e rafforzerà le resistenze al cambiamento (soluzione inizialmente meno costosa, ma non rispondente a requisiti di sostenibilità), se volto al futuro sarà "proattivo" dello sviluppo e implicherà tutti i costi del cambiamento (soluzione inizialmente più costosa, ma rispondente a requisiti di sostenibilità).

In un circuito finanziario virtuoso, tutte le parti coinvolte devono operare insieme e condividere obiettivi e un disegno strategico comune. Forse mai come in questo momento storico di cambiamento strutturale vanno considerati quali attori *driver*: a.) gli intermediari bancari e finanziari; b.) lo Stato; c.) le imprese; d.) i patrimoni privati e i loro gestori (risparmiatori, gestori di patrimoni, Casse pensione, gestori di *private equity* e *venture capital* e così via), ovvero tutti quei soggetti che dispongono di capitale e di potere decisionale e visione di lungo termine. L'area degli interessi comuni risulta estremamente potente perché capace di mettere in moto in modo sinergico e congiunto i diversi attori. Questi possono svolgere un ruolo complementare in una nuova "*financial chain*" integrata e con un nuovo paradigma che racchiuda in modo trasversale tutti i soggetti coinvolti in una operazione di investimento (per esempio, investitori privati, garante, finanziatori, soggetti interessati a opportunità di capitalizzazione e imprese).

Lo strumento delle garanzie potrebbe trovare una nuova e più ampia diffusione ed efficacia ove:

- a) sia ampliato il novero dei soggetti che, insieme con il sistema bancario, possano beneficiare della garanzia per contribuire al buon esito di una operazione di investimento;
- b) la garanzia potesse divenire un titolo autonomo e oggetto di investimento - passibile di essere negoziato in via autonoma rispetto al sottostante - sulla base del suo implicito rapporto di rischio e rendimento e di entrare nei portafogli privati;

- c) ovvero potesse essere erogata anche da operatori istituzionali diversi, quali fondi privati specializzati capaci di adeguati processi di *due diligence* sui destinatari; potrebbero offrire un contributo in tal senso le Camere di commercio e le associazioni di categoria rispetto al pubblico circoscritto dei loro aderenti; tali fondi potrebbero alimentarsi di risorse erogate da enti di emanazione pubblica o da investitori privati;
- d) la garanzia dello Stato fosse finalizzata a garantire investitori privati che si impegnino nel finanziamento di investimenti rispondenti al disegno di sviluppo;
- e) fondi specializzati in garanzie potrebbero lavorare di concerto con fondi di *private equity* nel favorire la leva finanziaria nelle imprese oggetto di investimento e per tale via amplificare le opportunità di finanziamento di tali imprese;
- f) le imprese appartenenti a una filiera produttiva potessero scambiare tra di loro garanzie sulla base della reciproca conoscenza e utilità, così da generare un circuito di garanzie interno alla filiera idoneo ad una fattiva selezione allocativa; si potrebbe immaginare la filiera come una sorta di *cash pooling*;
- g) fossero rese pubbliche, ad esempio nell'informativa di bilancio delle imprese, le informazioni relative alle sofferenze e incagli delle loro posizioni debitorie verso gli intermediari finanziari: ciò favorirebbe la trasparenza, e perciò la fruibilità, dei profili di rischio delle imprese;
- h) si affinassero i meccanismi di identificazione del rischio delle imprese attraverso analisi e *rating* capaci di considerare il fenomeno dell'"omofilia" del rischio. Quest'ultima è tesa, ad esempio, a valutare per ciascuna impresa il rischio attribuibile alle sue controparti contrattuali nella filiera. In tal modo il *rating* finale di ciascuna impresa potrebbe risultare rinforzato.

Il futuro dell'Italia dopo la pandemia.

Le proposte di Aspen Institute Italia

INFRASTRUTTURE

1. INTRODUZIONE: LIBERARE SUBITO LE RISORSE, SBLOCCARE LE OPERE

La crisi sanitaria ha colto l'Italia in una fase di fragilità caratterizzata da bassa crescita e da un quadro precario della finanza pubblica. Come nel secondo dopoguerra, la risposta pubblica deve, dunque, innescare anche un processo di ristrutturazione dell'economia, con un ambizioso piano strategico di investimenti che - oltre a sostenere la domanda in questa fase fortemente recessiva - sia anche l'occasione per l'ammodernamento e il potenziamento di tutte le infrastrutture del Paese, per aumentarne qualità, efficienza, produttività, competitività e, come diffusamente trattato nel capitolo IMPRESA (I, par.4) sostenibilità.

La situazione in Italia oggi è la seguente: vi sono circa 630 opere infrastrutturali bloccate per un controvalore di 54,4 miliardi di euro e nel 43% dei casi, ciò si deve a ostacoli procedurali o amministrativi. L'Italia, infine, non riesce a usare tutti i fondi europei ad essa destinati (sul programma 2014/2020 ne ha impegnati solo il 54% e spesi il 27%).

Nel settore delle infrastrutture serve agire nel breve periodo (2-3 mesi). I fondi di per sé non mancano, ma occorrerebbe: sbloccare quei progetti già deliberati per l'Alta velocità, le strade e le autostrade, gli acquedotti, l'edilizia scolastica, le strutture sanitarie e le reti digitali e di telecomunicazione, per i quali esistono programmi di intervento finanziati, ma che non fanno progressi a causa di nodi burocratici; definire le priorità di intervento con un Piano strategico nazionale delle infrastrutture per rinnovare il patrimonio infrastrutturale che risale prevalentemente agli anni Sessanta e Settanta, aumentandone produttività, competitività e appunto sostenibilità; assistere le amministrazioni locali, spesso carenti di competenze e strutture, per usare tutte le risorse europee a disposizione.

Né può, infine, ulteriormente rinviarsi la valorizzazione e il sostegno per le imprese italiane che operano all'estero.

2. IL PIANO STRATEGICO

In questo ultimo ventennio sono stati predisposti numerosi “piani per la realizzazione di infrastrutture strategiche” e ancor più spesso si è cercato di accelerare singoli interventi mediante il ricorso a commissari speciali.

Si deve approfittare dell’attuale situazione e delle maggiori disponibilità finanziarie per effettuare un deciso intervento nel settore, pur distinguendo tra le opere strategiche e quelle di secondo livello.

Per le opere strategiche è di fondamentale importanza sia accelerare il completamento di quelle, già qualificate come tali, la cui esecuzione è in atto, sia individuare le ulteriori infrastrutture determinanti e assolutamente urgenti per lo sviluppo del Paese. Per gli interventi di secondo livello vi è anzitutto l’esigenza di verificare quante delle opere attualmente bloccate possano essere portate a compimento - anche ricorrendo a procedure semplificate - e vi è il bisogno di soddisfare le aspettative, a livello regionale e locale, individuando gli ulteriori interventi da realizzare per rilanciare e riqualificare i territori. Infine, si avverte la necessità di venire incontro alle attese di singoli operatori di poter avviare tempestivamente, senza defatiganti vincoli burocratici, le proprie iniziative.

Il piano strategico dovrebbe essere approvato dal Consiglio dei ministri così da conferirgli la natura di atto di alta amministrazione. Dovrebbe prevedersi poi che lo stanziamento delle risorse - tanto per le opere prioritarie, quanto per quelle di secondo livello - resti vincolato anche per i governi successivi a quelli che lo hanno inizialmente deliberato.

Il Piano dovrebbe essere realizzato in un clima di totale trasparenza e di reale coinvolgimento del Paese. Andrebbero previste adeguate misure di comunicazione per consentire al singolo cittadino di conoscere lo stato di attuazione, il rispetto dei tempi e le risorse spese per ciascun intervento, anche migliorando la fruibilità dei siti attualmente esistenti (per esempio, <http://silos.infrastrutturestrategiche.it/opere/opere.aspx>).

3. LA PROMOZIONE DEGLI INVESTIMENTI: I SOGGETTI COINVOLTI

La realizzazione del piano richiede la convinta partecipazione di tutto il settore pubblico. In tale ambito, tuttavia, appare opportuna una razionalizzazione attraverso una significativa riduzione delle stazioni appaltanti e la valorizzazione del ruolo di Invitalia.

Una missione di assoluto rilievo dovrà essere riservata alle grandi aziende a controllo pubblico (per esempio ENEL, ENI, Terna, SNAM, SAIPEM, Leonardo, Fincantieri, Ferrovie dello Stato Italiane) che nei rispettivi ambiti dispongono di competenze progettuali e di capacità realizzative da non temere confronti. Intorno a esse, inoltre, ruota un sistema di imprese che rappresenta una quota rilevante dell’apparato industriale nazionale. Un ruolo altrettanto cruciale potrebbe essere svolto dalla Cassa Depositi e Prestiti nel reperire le fonti di finanziamento (cfr. *supra* cap. INVESTIMENTI, par.2.1), attingendo anzitutto alle risorse stanziolate dalle istituzioni europee che troppo spesso l’Italia non sa utilizzare. Con certezza delle regole e adeguati sistemi tariffari gli investitori istituzionali, il sistema bancario e i

risparmiatori potrebbero contribuire agli investimenti, minimizzando il ricorso al debito pubblico.

CDP, inoltre, potrebbe raccogliere capitali derivanti da investitori istituzionali quali assicurazioni, fondi pensione, casse privatizzate, fondazioni bancarie e *private banking*. Esiste un'enorme richiesta, da parte di tali investitori di impieghi di lungo termine, con reddito non correlato ai mercati azionari e obbligazionari, che abbiano una bassa volatilità e un rendimento superiore a quello offerto dal debito pubblico. Si potrebbe contribuire, quindi, ad attirare anche capitali internazionali privati per investimenti in infrastrutture, a basso rischio e rendimento sicuro. In tale contesto, si avvierebbe, attraverso il meccanismo del moltiplicatore, una veloce ripartenza dell'economia.

4. LE MISURE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO

L'attuazione tempestiva ed effettiva di un piano di così ampia portata richiede interventi decisivi in numerosi ambiti. Per il settore delle infrastrutture sono di primaria importanza interventi di semplificazione normativa e regolamentare nonché di effettivo snellimento delle procedure amministrative. Fondamentale è la convinta adesione ad una nuova "economia della fiducia" e la attenta partecipazione di una burocrazia collaborativa.

Si tratta di interventi ineludibili, fondamentali per la competitività del sistema Paese e necessari per creare un clima più favorevole per le imprese che favorisca l'afflusso di investimenti stranieri e il prevedibile rientro delle aziende italiane che, in passato, hanno delocalizzato le loro attività all'estero.

4.1. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

La semplificazione normativa richiede la condivisione di due principi cardine. In primo luogo, l'espresso divieto di recepire la normativa europea e comunque sovranazionale in termini più gravosi di quanto previsto dalla stessa e, contestualmente, di procedere al riallineamento della normativa vigente ai criteri, agli standard e ai limiti previsti dalle disposizioni già recepite.

In secondo luogo, il rifiuto della frammentazione "implementativa", che si ottiene grazie a una applicazione coerente e omogenea su tutto il territorio nazionale, tanto dei principi fondamentali - determinati dallo Stato nelle materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117 Cost. (che dovranno sussistere per tutte le materie e, laddove già determinati, potranno essere eventualmente integrati o modificati) - quanto degli standard e dei limiti previsti dalla legislazione europea e sovranazionale, procedendo, anche in questo ambito, al riallineamento della legislazione vigente.

Per favorire la realizzazione di tali obiettivi servirebbe anche un intervento di riforma sul titolo V della Costituzione al fine di determinare una separazione più definita tra le competenze di Stato e regioni. Tra di esse è comunque necessario un coordinamento e una concertazione in grado di rendere rapido il completamento delle opere.

Per quanto attiene alle misure specifiche per il settore delle infrastrutture, i contributi raccolti qui dai soci, avanzano un ampio ventaglio di proposte: l'abrogazione *tout court* del Codice degli appalti (che peraltro costituisce il recepimento di direttive europee); la sua immediata revisione attraverso il recepimento semplice della normativa europea; l'abrogazione di alcune specifiche norme dello stesso; la sospensione della sua applicazione ovvero la deroga alle sue previsioni; la sua sostanziale riforma in chiave semplificatoria.

Di recente è stata pubblicata la bozza del nuovo Regolamento di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice dei contratti pubblici, il cui scopo è quello di rendere organica una normativa di attuazione del Codice ora dispersa in numerosi decreti ministeriali e Linee Guida dell'ANAC (c.d. *soft law*). È quindi importante che il Regolamento entri in vigore in tempi stretti per evitare che la materia degli appalti viva una (ennesima) fase di incertezza, caratterizzata da un sistema normativo incompleto. È auspicabile che il Regolamento possa prevedere - come traspare dalla prima bozza - strumenti di semplificazione e accelerazione sia della fase di gara sia di quella esecutiva, nonché strumenti innovativi come gli appalti da realizzarsi mediante il *Building Information Modeling*, o più semplicemente appalti BIM. L'obiettivo deve essere quello di prevedere un sistema normativo organico e coerente, visto che nel medio e lungo periodo opere ben fatte potranno contribuire a dotare il Paese delle infrastrutture di cui ha bisogno con un positivo effetto sul rapporto debito/PIL.

Inoltre, è evidenziato che nel caso di affidamento di una macroopera a un grande soggetto appaltatore occorrerebbe regolamentare per legge, attraverso un "contratto tipo di appalto di secondo livello", il rapporto tra *general contractor* e appaltatori, nonché regolamentare per legge anche il "contratto tipo di subappalto". In particolare, sarebbe importante disciplinare gli aspetti dell'anticipo del prezzo e dei pagamenti, in modo tale che il trattamento del *general contractor* possa avere effetti diretti ed equi sugli altri soggetti della catena dell'appalto e del subappalto, nonché rivedere la disciplina delle certificazioni in materia di realizzazione di opere specialistiche.

4.2. LA SEMPLIFICAZIONE REGOLAMENTARE

La semplificazione regolamentare sottende l'esigenza di una normativa coerente e omogenea su tutto il territorio nazionale e, in particolare, a livello locale ove si attua la normativa nazionale. Sono richieste norme chiare, semplici e coerenti che diano regole stabili e prevedibili, necessarie alle imprese per funzionare bene e fare investimenti di lungo termine (come specificato negli annuali rapporti *Doing business* della Banca Mondiale).

Alcune previsioni in tal senso sono già previste dalla normativa in vigore, ma risultano ancora parzialmente o del tutto inattuato. A titolo meramente esemplificativo si indicano alcuni ambiti in cui è necessario intervenire tempestivamente.

Appare opportuno rendere obbligatorio il recepimento da parte delle regioni del Regolamento unico edilizio tipo e il conseguenziale adeguamento allo stesso delle disposizioni di livello locale; rendere omogenee le disposizioni in materia antisismica; nonché adottare le "Linee Guida" per la verifica preventiva dell'interesse archeologico, di

particolare rilievo in un territorio, come quello italiano, caratterizzato da numerose e diffuse testimonianze storiche.

Inoltre, si può intervenire per rivedere i livelli e le caratteristiche degli interventi per i quali non sono richieste la valutazione ambientale e quella paesaggistica.

Infine, sarebbe necessario l'allineamento agli standard europei dei limiti di campo elettromagnetico, così come di quelli in materia di qualificazione, trasporto e smaltimento rifiuti.

4.3. LA SEMPLIFICAZIONE PROCEDURALE

Al centro del dibattito pubblico attuale, sul tema della semplificazione normativa e amministrativa in materia di lavori pubblici, si pone il c.d. "modello Genova", adottato per la ricostruzione del viadotto Polcevera, comunemente noto come ponte Morandi. Tale modello trova il suo fondamento normativo in un decreto-legge (n. 109/2018) che ha nella sostanza affidato al Sindaco di Genova, in qualità di Commissario straordinario, l'esecuzione in via d'urgenza di tutte le attività necessarie per la ricostruzione del citato viadotto. Il simbolo di tale normativa risiede nell'art. 1, comma 5, secondo cui il Commissario straordinario opera in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

La disciplina adottata per la ricostruzione del ponte Morandi difficilmente potrebbe divenire un modello di carattere generale, valido per qualsiasi opera pubblica a prescindere dal relativo valore economico: pone forti dubbi di tenuta costituzionale, soprattutto se si valuta il fatto che le deroghe espresse dalla legge non possono essere indistinte e generali, ma riferirsi specificamente alle norme a cui si intende derogare. Appare preferibile adottare una normativa che - tenendo conto dei poteri già attribuiti a singole figure commissariali - consenta il superamento delle disposizioni del Codice degli appalti che rallentano la realizzazione delle opere pubbliche.

In tale contesto, si può ulteriormente perfezionare l'istituto della conferenza dei servizi, passaggio fondamentale per definire la localizzazione delle opere e la condivisione dei progetti. Anzitutto, salvo diversa disposizione, la sua durata non dovrà superare i trenta giorni e si dovrà prevedere che, in caso di dissenso, le questioni controverse siano demandate alla deliberazione del Consiglio dei ministri che potrà decidere anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge mediante un atto di alta amministrazione.

Inoltre, potranno essere recepite le speciali misure amministrative di semplificazione per il rilascio della documentazione antimafia e le normative in materia di procedimenti espropriativi già adottate per la realizzazione del Ponte Morandi. Infine, dovranno essere semplificate le disposizioni in materia di approvazione dei progetti, procedure di gara e di affidamento dei lavori. I pareri, gli assensi e le intese dovranno essere espressi entro un termine certo, decorso il quale saranno ritenuti come positivamente resi.

4.4. I MEZZI DI RISOLUZIONE ALTERNATIVI DELLE CONTROVERSIE

Nel settore degli appalti, sia pubblici sia privati, è di particolare rilevanza la tempestiva definizione delle controversie che insorgono anche in corso di realizzazione dell'opera tra committente e appaltatore.

L'obiettivo è quello di favorire strumenti di *alternative dispute resolution*. Alcuni di tali strumenti sono già presenti all'interno del Codice dei contratti pubblici (come l'accordo bonario, la transazione, i pareri di precontenzioso di ANAC), ma la loro adozione andrebbe incalzata e incrementata. L'utilizzo dello strumento del precontenzioso gestito dall'ANAC durante le procedure di affidamento ha mostrato nel tempo una sua costante e crescente vitalità e potrebbe rappresentare un modello per favorire l'utilizzo di strumenti di risoluzione alternativa delle controversie che riguardino anche la fase dell'esecuzione contrattuale. Si potrebbe, ad esempio, incentivare il ricorso - da parte delle stazioni appaltanti - allo strumento dell'arbitrato mediante l'inserimento di una clausola compromissoria all'interno del bando di gara. Occorrerebbe, in particolare, rendere più agevole l'accesso a tale strumento, per esempio superando o sospendendo gli attuali limiti legislativi imposti dal Codice dei contratti pubblici.

Inoltre, molte opere infrastrutturali sono bloccate in virtù di contenziosi con ANAS. Occorre un intervento decisivo - sul modello di quello già effettuato nel 2019, mediante l'impulso del Ministero dell'Economia e delle Finanze - volto a consentire al CIPE di deflazionare l'enorme contenzioso che riguarda ANAS e sbloccare le opere coinvolte, soprattutto mediante nuovi finanziamenti destinati alla chiusura delle controversie in corso d'opera.

5. UNA NUOVA "ECONOMIA DELLA FIDUCIA" PER LA RIPARTENZA DEI CANTIERI

Per la ripartenza dei cantieri e la realizzazione delle nuove opere occorre instaurare un clima di fiducia tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Se davvero, come si auspica, molti lavori bloccati dovessero riprendere al termine dell'emergenza sanitaria, anche grazie ai recenti sviluppi normativi (si pensi all'*ecobonus*), è probabile che le pubbliche amministrazioni finiscano per essere sommerse dalle richieste di autorizzazione presentate da soggetti privati. Da un lato, occorre sgravare le amministrazioni da un impegno che potrebbe diventare insostenibile, con l'effetto di rallentare l'apertura di nuovi cantieri, che è invece fondamentale per la ripresa economica. Dall'altro, si deve riflettere su un diverso rapporto tra istituzioni e cittadini, dando impulso a un'economia della fiducia, che si basi, anziché su una pletora di autorizzazioni *ex ante*, su rigorosi controlli *ex post* rispetto ad attività già avviate.

È necessario attuare tutte quelle disposizioni che tendono a valorizzare il ruolo dei professionisti privati, i quali, con la loro responsabile attività professionale, consentono di alleggerire gli oneri della burocrazia.

Tale prospettiva, allora, permette di recuperare molte proposte già formulate in passato e potenziare alcune norme già esistenti nell'ordinamento giuridico italiano. Per esempio, si potrebbero ulteriormente rafforzare gli strumenti della SCIA edilizia, della comunicazione

di inizio lavori asseverata e dell'autocertificazione per le modifiche delle caratteristiche di impianti, già provvisti di titolo abilitativo.

Si deve consentire il più possibile ai privati di presentare progetti asseverati da un tecnico. La sua garanzia è fondamentale, perché si potrebbe prevedere che - entro un certo termine dalla presentazione del progetto asseverato - l'attività possa essere iniziata e i lavori possano prendere avvio, salva l'effettuazione dei successivi controlli della PA entro termini definiti.

6. LA BUROCRAZIA COLLABORATIVA

Affinché il quadro delineato possa trovare concreta attuazione è indispensabile, accanto alla riduzione del peso burocratico, l'apporto di una burocrazia collaborativa.

L'accentuazione dei controlli demandati all'amministrazione rende indispensabile la riprofessionalizzazione e la digitalizzazione di tutto il personale pubblico, nonché un rafforzamento dei profili tecnici. Nel corso degli ultimi anni, infatti, le amministrazioni pubbliche hanno subito un grave depauperamento delle professionalità tecniche, circostanza che ha contribuito a rendere sempre meno efficaci i controlli demandati all'amministrazione. Va invertita la tendenza e serve procedere a un piano di selezione e assunzione di figure tecniche. Anzitutto, occorrono geometri, specialmente negli enti locali, e ingegneri, nell'ambito delle amministrazioni centrali dello Stato. Inoltre - con l'auspicabile transizione digitale dell'amministrazione - è necessario un più deciso reclutamento di informatici.

Strettamente connesso al tema dei controlli è poi quello di una migliore definizione della disciplina del silenzio-assenso. In particolare, si potrebbe prevedere, che una volta consolidatosi il silenzio-assenso da parte delle amministrazioni, queste ultime dispongano di un termine certo e predeterminato, di natura perentoria, entro il quale compiere i controlli ed eventualmente annullare il provvedimento in autotutela.

Molto grave, poi, è il fenomeno della "burocrazia difensiva", che consiste nella diffusa propensione - da parte di dirigenti e di funzionari - a rallentare l'adozione degli atti amministrativi per timore di eventuali responsabilità penali, civili o contabili. In molti casi, infatti, ritardi e nodi procedurali sono determinati esclusivamente dalla c.d. "fuga dalla firma", causata dalle eccessive responsabilità ricadenti sui dipendenti pubblici.

Secondo tale prospettiva, la proposta è di valorizzare le funzioni collaborative dell'ANAC e della Corte dei Conti. Si suggerisce una revisione o una migliore definizione del reato dell'abuso d'ufficio, nel quale rientrano oggi fattispecie troppo diverse. Si potrebbe, inoltre, delimitare l'ambito della responsabilità contabile, identificando la colpa grave con parametri certi. Si propone anche una copertura assicurativa dei dipendenti pubblici per le ipotesi di responsabilità civile non cagionate da dolo, di cui si facciano carico le amministrazioni di riferimento. Infine, serve adottare disincentivi al "contenzioso temerario" contro gli atti amministrativi e i pubblici dipendenti.

È necessaria una profonda e radicale revisione di poteri e responsabilità di ogni ufficio della Pubblica Amministrazione nella direzione di un'equilibrata attribuzione degli stessi, perché

la burocrazia statale possa svolgere un ruolo efficiente ed efficace di servizio allo sviluppo del Paese: dove esiste responsabilità senza potere, nessuna decisione potrà essere assunta, dove esiste potere senza responsabilità, nessuna decisione saggia potrà essere assunta.

7. LE INFRASTRUTTURE DEI TRASPORTI

Al di là degli interventi di semplificazione e di revisione normativa e amministrativa di carattere generale e trasversale, si rendono necessarie azioni puntuali in alcuni settori strategici per le opere di interesse pubblico, a partire dalle infrastrutture dei trasporti, come autostrade, ferrovie, aeroporti, porti e interporti.

Appare opportuno premettere che alcune proposte prevedono proroghe, anche di breve durata, della scadenza delle concessioni in essere. Tale tipo di interventi, come è noto, potrebbe essere replicato per numerose attività.

Il tema appare affrontato nelle recenti disposizioni adottate dal governo (D.l. "Rilancio") in materia di lavoro portuale e di trasporti marittimi (art. 199) e di collegamento marittimo in regime di servizio pubblico con le isole maggiori e minori (art. 205).

Il tema è di particolare delicatezza. Una eventuale normativa di favore dovrebbe essere opportunamente condivisa a livello europeo (come, peraltro, previsto dal governo nell'ultima disposizione appena richiamata) anche alla luce dell'eventuale evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato. La stessa normativa, poi, dovrebbe essere verificata anche con riferimento al profilo della concorrenza.

In ogni caso, non sembrano proponibili provvedimenti di proroga di carattere generale e la maggiore durata delle concessioni dovrebbe essere ancorata a logiche premiali e condizionata a piani di investimento, puntualmente definiti e attentamente verificati nel corso della loro attuazione.

7.1. IL RAFFORZAMENTO DELLA RETE AUTOSTRADALE

La rete autostradale italiana, lunga circa seimila chilometri e gestita in parte da concessionari privati e in parte dall'ANAS, ha bisogno di ingenti investimenti funzionali al suo ammodernamento e alla sua messa in sicurezza.

Per quanto concerne il comparto autostradale a pedaggio, occorrono misure che agevolino l'utilizzo della leva finanziaria dell'accesso al credito anche ampliando l'ambito di applicazione della garanzia sui finanziamenti, prestata dallo Stato tramite SACE.

La ripartenza e la crescita del settore, tuttavia, non possono prescindere da interventi sistemici di semplificazione normativa. Viste tali premesse, anche in questo caso, la crisi sanitaria può costituire l'occasione per la revisione di alcune norme di settore.

In primo luogo, può essere utile la modifica della disciplina dei sub-affidamenti dei concessionari ai sensi dell'art. 177 Codice dei contratti pubblici, in particolare eliminando

l'indicazione riferita alla quota per escludere dal perimetro di applicazione della norma tutti i contratti di manutenzione e i contratti di servizi e forniture, così da poter garantire speditezza, efficacia, controllo diretto del concessionario su attività centrali per l'esecuzione del proprio contratto con lo Stato.

In secondo luogo, si potrebbero rivedere le disposizioni in materia di commissioni giudicatrici di cui all'art. 77 Codice dei contratti pubblici, al fine di attenuare l'eccessiva rigidità della norma, assicurando - almeno per tutti gli appalti sotto soglia e per quelli di non particolare complessità - la possibilità per la stazione appaltante di nominare alcuni commissari "interni", ivi incluso il presidente, in quanto garante dell'interesse della stessa amministrazione responsabile ad assicurare la celerità del procedimento.

7.2. GLI INVESTIMENTI NELLA RETE FERROVIARIA

Gli investimenti sulla rete ferroviaria, favorendo il passaggio dalla gomma al ferro, contribuiscono a decongestionare e rendere più sicure le strade, nonché a tagliare in modo netto le emissioni.

I compiti di gestione, manutenzione e sviluppo dell'infrastruttura della rete nazionale - circa 16.800 km di linee affidati alla società RFI appartenente al Gruppo Ferrovie dello Stato - si inseriscono in un complesso quadro istituzionale e normativo, nel quale il ruolo fondamentale, in termini di pianificazione e indirizzo strategico, spetta al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nei piani e programmi di investimento, le principali questioni aperte sono ben identificate. Sul piano degli *iter* per la realizzazione degli investimenti, l'adozione dei Contratti di Programma - con la distinzione delle due parti Servizi (manutenzioni e altri oneri per l'esercizio ferroviario) e Investimenti (ammodernamento e sviluppo dell'infrastruttura) - ha contribuito a mettere ordine ai processi decisionali e autorizzativi, ma non ha superato i problemi dell'eccessivo numero di soggetti istituzionali coinvolti (con inevitabili carenze sul piano dell'*accountability*), della difficoltà a pervenire a valutazioni e decisioni veramente definitive, nonché della dilatazione dei tempi di realizzazione delle opere.

Infatti, per un progetto infrastrutturale di importo superiore a cento milioni di euro occorrono mediamente 14/15 anni, di cui circa il 50% è assorbito dalle fasi progettuale, autorizzativa, negoziale, mentre il restante 50% dalla fase realizzativa vera e propria. Al fine di ridurre o quanto meno rendere certi i tempi dell'*iter* autorizzativo, sono state di recente adottate modifiche normative che hanno introdotto la perentorietà dei termini per la durata della Conferenza di Servizi (Decreto "Sblocca Cantieri") e della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale (Decreto "Rilancio"). Vale allora la pena elencare alcune possibili proposte per il legislatore:

- semplificare l'*iter* autorizzativo degli aggiornamenti (che dovrebbero essere annuali) del Contratto di Programma Investimenti (CdP-I), al fine di accelerare la disponibilità delle relative risorse finanziarie; ora, i 15,4 miliardi di nuove risorse già stanziati nelle leggi di Bilancio 2018 e 2019 non possono essere spese da RFI perché l'aggiornamento 2018-'19, già approvato dal CIPE a luglio 2019, non ha ancora concluso il suo *iter* approvativo

(mancano il decreto interministeriale MIT/MEF e la registrazione alla Corte dei Conti); anche l'attuale CdP-I 2017-2021 aveva completato il percorso solo a maggio 2019 (quindi nel terzo anno della programmazione) ed è ragionevole prevedere gli stessi tempi anche per l'aggiornamento 2020 (non è ancora perfezionato il DPCM di ripartizione delle risorse già stanziato dalla legge di Bilancio 2020);

- anticipare, nel Codice dei contratti, la Valutazione di Impatto Ambientale alla fase del Progetto di fattibilità tecnico economica - in conformità a quanto già previsto dal Codice Ambiente – con l'obiettivo di limitare le modifiche progettuali derivanti dalle prescrizioni rese nell'*iter* autorizzativo a finanziamento già intervenuto;
- contenere la durata della fase negoziale, che oggi, a fronte di un tempo teorico di circa sei mesi, richiede tempistiche che possono allungarsi sino ad oltre un anno;
- valorizzare ulteriormente, come già fatto nel Decreto "Sblocca Italia", il ruolo del Commissario Straordinario per abbreviare l'*iter* autorizzativo.

7.3. IL POTENZIAMENTO DELLA CAPACITÀ DEGLI AEROPORTI

La crisi sanitaria ha messo in ginocchio il settore aeroportuale. Per fare fronte alle emergenze del momento, può essere utile ragionare su revisioni normative, regolamentari e di *governance*.

In particolare, è possibile ripensare il modello di *governance* del settore. Si può ripristinare in capo ad ENAC e/o al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le competenze ora attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti in relazione agli aeroporti al fine della massima razionalizzazione ed eliminazione di inutili sovrapposizioni tra le competenze delle diverse amministrazioni, attraverso la modifica dell'art. 37, D.l. 6 dicembre 2011, 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214 e altre successive.

La proposta allora è di avere un ente di controllo per il settore aereo - come accade in molti paesi europei e negli Stati Uniti - e, ampliando lo sguardo, una burocrazia più vicina alle esigenze delle imprese, partendo anche da un nuovo approccio da parte delle istituzioni.

7.4. L'INDIVIDUAZIONE DI PORTI E INTERPORTI STRATEGICI

Per quanto concerne il tema dei porti, andrebbero individuati pochi siti prioritari su cui concentrare la logistica di collegamento con le reti nazionali ed europee, tra i quali vi dovrebbero essere i porti di Genova, Trieste, Gioia Tauro e Taranto. L'Italia potrà diventare un *hub* prioritario nel Mediterraneo quando sarà fatta una scelta di pochi e determinati punti strategici con una forte vocazione logistica. Si può pensare, inoltre, a un piano di potenziamento delle infrastrutture intermodali per un valore di cinquanta miliardi di euro, nell'ambito del quale si può accrescere la connessione di porti e aeroporti anche con linee ferroviarie ad alta velocità (Gioia Tauro, Taranto, Ancona, Venezia, Trieste), con particolare attenzione da dedicare ai collegamenti con l'Oriente.

8. LE INFRASTRUTTURE PER L'ACQUA, L'ENERGIA E I RIFIUTI

Per ridurre l'impatto economico negativo della crisi sanitaria e per progettare un futuro sostenibile, oltre al settore dei trasporti, vanno rilanciati gli investimenti nei principali servizi pubblici, e, in particolare, nei servizi idrici, energetici e di gestione dei rifiuti.

8.1. LE INFRASTRUTTURE PER IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Gli investimenti nel settore idrico possono costituire un tassello importante di una politica economica espansiva con ricadute occupazionali e ambientali.

La pianificazione degli investimenti in ambito idrico può essere l'occasione per rispondere adeguatamente ai fabbisogni infrastrutturali dei territori, prevedendo una importante accelerazione delle opere e salvaguardando, al contempo, la sostenibilità tariffaria sugli utenti. Secondo l'ISTAT (*Rapporto sul territorio 2020. Ambiente, energia e società*, Roma aprile 2020), l'Italia è il paese dell'Unione europea col più alto prelievo di acqua potabile in termini assoluti, ma quasi la metà del volume di acqua prelevata non raggiunge gli utenti finali a causa delle dispersioni idriche complessive nella rete, con le perdite peggiori registrate in Basilicata, Sardegna, Lazio e Sicilia.

Lo stato del servizio idrico presenta profonde inefficienze, in parte riconducibili alle caratteristiche idrografiche del territorio, in parte alla pervasiva presenza di gestioni dirette degli enti locali, con tutto quello che ciò comporta in termini di carenza di capacità organizzative, manageriali e finanziarie ovvero alla presenza in questa area di un numero limitato di operatori industriali.

Si aggiunga che l'infrastrutturazione idrica è stata realizzata in larga parte nella prima metà del secolo scorso. La rete idrica - pur avendo una vita tecnica molto lunga - necessita di interventi di manutenzione e di controlli periodici. Se si escludono gli ambiti gestiti dai grandi operatori industriali, il quadro si presenta molto frammentato e le piccole realtà a cui è affidata la gestione faticano a garantire gli opportuni adeguamenti della rete per mancanza di risorse finanziarie, limitate capacità tecniche e organizzative.

Ora, per superare il momento critico recente, può essere utile adottare un nuovo piano per le infrastrutture idriche, che servirebbe sia a colmare la carenza degli investimenti nel settore, sia a offrire un'ulteriore opportunità di rilancio economico.

Il piano dovrebbe prevedere diverse azioni. Anzitutto, occorre completare la riorganizzazione della *governance* istituzionale locale, con enti di governo d'ambito di scala regionale in grado di avere una visione generale del servizio. È poi necessario garantire la presenza in tutte le regioni di gestori con capacità industriali. Tali operatori, dotati di adeguate competenze tecniche e di efficaci economie di scala, possono più facilmente portare a termine gli investimenti necessari per migliorare la qualità del servizio idrico a beneficio degli utenti.

8.2. LE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE SOSTENIBILI

Va definito un nuovo equilibrio energetico, che massimizzi l'ausilio delle fonti che contribuiscono a contrastare il cambiamento climatico e a ridurre gli impatti ambientali, anche attraverso lo sviluppo di sistemi distribuiti. La filiera energetica italiana, infatti, ha bisogno di interventi che la rendano idonea ad accogliere maggiori investimenti nelle energie prodotte da fonti rinnovabili. In particolare, la regolazione deve consentire una migliore partecipazione delle rinnovabili ai mercati elettrici e un'adeguata remunerazione della flessibilità, anche facilitando la partecipazione attiva della domanda.

Promuovere l'elettrificazione dei consumi è un efficace strumento di decarbonizzazione di settori quali gli edifici, i trasporti e l'industria, in presenza di elevata penetrazione delle rinnovabili nella generazione elettrica.

La digitalizzazione è un fattore abilitante di una generazione sempre più efficiente delle reti intelligenti, della partecipazione attiva della domanda. Può infatti, ottimizzare la disponibilità degli impianti di generazione, anche attraverso l'utilizzo di sistemi di accumulo in modalità sia centralizzata, sia distribuita. Può inoltre sostenere l'evoluzione e l'applicazione dell'*internet of things* in contesti quali *smart city*, *smart building* e domotica. Abilitare i necessari investimenti nelle reti elettriche di distribuzione è, a tal fine, un fattore essenziale.

Si affronti poi il fenomeno dell'aumento della frequenza degli eventi naturali estremi, che recano seri danni a infrastrutture critiche come le reti elettriche. Pertanto, vitali e urgenti sono gli investimenti per aumentarne la resilienza, intesa come capacità di superare gli eventi estremi, contenendo la diffusione delle interruzioni e riducendo i tempi delle fasi di ripristino.

Ai fini della ripartenza, ma anche per realizzare un percorso di transizione solido e percorribile, è tuttavia necessario il concorso di tutte le forme di energia disponibili nel Paese, sia per diminuire la dipendenza energetica dai mercati esteri (che per l'Italia supera il 75%) e i relativi costi (50 mld €/anno, come media degli ultimi dieci anni per citare unicamente il peso sulla bilancia dei pagamenti), sia per aumentare la sicurezza e investire su tecnologie volte alla riduzione delle emissioni. Particolare rilevanza dovrebbe essere data alla produzione domestica di energia, sostenendo tutti i settori che possono attivare intere filiere nazionali, senza richiedere un impegno economico sul bilancio dello Stato.

Per traguardare gli ambiziosi obiettivi fissati nel Piano Nazionale integrato Energia e Clima, risulta dunque quanto mai urgente l'adozione di misure volte alla semplificazione dei processi autorizzativi, con particolare riferimento alla produzione domestica di energia; semplificazione che dovrà riguardare *in primis* il settore delle energie rinnovabili affinché si possano creare le condizioni minime essenziali per rendere nel lungo periodo (al 2030) le ambizioni del Piano credibili, definendo nel merito soluzioni normative - che consentano di garantire certezza e celerità agli investimenti nel settore - superando l'inerzia autorizzativa delle regioni e lo stallo dei procedimenti per veti incrociati tra amministrazioni. Senza dubbio, va esteso e rafforzato il modello dell'autorizzazione unica a tutti gli interventi infrastrutturali energetici in luogo dei molteplici e successivi passaggi oggi richiesti, così da

concentrare in un unico procedimento tutte le valutazioni, verifiche e tutele, previste dalle norme, con un'azione coordinata ed efficiente di tutti gli attori istituzionali coinvolti, nazionali e regionali.

Allo stesso modo occorre definire regole chiare per dare certezza agli investitori e mitigare le disparità di trattamento esistenti nei confronti di iniziative di sviluppo tra una regione e un'altra, riducendo margini e incertezze interpretative in un'ottica di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

8.3. I NUOVI IMPIANTI PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI

La ripresa economica non può prescindere da una migliore gestione dei rifiuti. Tali impianti, in un paese industriale moderno, rappresentano un *asset* infrastrutturale di base per la competitività del sistema economico, per la qualità della vita dei cittadini e per le politiche ambientali ed energetiche. In questa ottica, è necessario definire su scala nazionale una "strategia ambientale" di lungo periodo, sul modello di quella energetica (anche per conseguire gli obiettivi delle direttive europee sulla economia circolare). L'obiettivo è dotare l'Italia di una infrastruttura ambientale moderna e capace di gestire i propri flussi di rifiuti, generando ricchezza e posti di lavoro nell'"economia verde".

Per le filiere del riciclo, risulta necessario lo sblocco dei fattori che impediscono o rallentano l'avvio al mercato delle materie prime, come i problemi normativo-burocratici (su tutti il blocco delle autorizzazioni *end of waste*). Tra le misure specifiche per consentire una reale sostituzione delle materie prime con le materie da riciclo, si potrebbero introdurre alcuni obblighi, anche per le stazioni appaltanti, che incentivino l'utilizzo di materiali riciclati.

Un ruolo importante dovrà essere riservato anche alla digestione anaerobica dei rifiuti organici (FORSU), a supporto della produzione di biometano, che permette di contribuire alla decarbonizzazione del settore dei trasporti con la produzione di un biocarburante avanzato, realizzato con tecnologie e biomasse nazionali.

La termovalorizzazione - oltre a offrire opportunità di gestione per rifiuti non riciclabili - consente di aiutare il Paese con la produzione di energia termica ed elettrica, contribuendo all'obiettivo di rafforzamento della capacità nazionale.

È necessario anche riconsiderare la gestione delle discariche, salvaguardando solo quelle moderne e sostenibili a cui destinare le quote residuali di rifiuti opportunamente trattate. Oggi, la capacità delle discariche ha un'autonomia limitata: tra circa due anni sarà esaurita la capienza delle discariche del Nord del Paese e, tra meno di un anno, stesso destino toccherà al centro, mentre diverse aree del Sud sono già in emergenza.

Risulta indispensabile, infine, realizzare il Deposito Nazionale unico dei rifiuti radioattivi. Ogni giorno in Italia si producono rifiuti radioattivi: negli ospedali, nelle industrie, nei laboratori di ricerca e nei vecchi impianti nucleari in via di smantellamento. Il Deposito Nazionale unico permetterà di completare la rimozione degli impianti nucleari dismessi, di sostituire le decine di depositi temporanei sparsi sul territorio nazionale, che al momento

custodiscono in via provvisoria i rifiuti radioattivi italiani, e di concentrare in via definitiva in un unico luogo le quantità di rifiuti a bassa e media attività già classificati, nonché i rifiuti radioattivi che sono prodotti quotidianamente nelle diverse filiere industriali.

Si stima che, tra riciclo, valorizzazione energetica e nuove discariche, saranno necessari investimenti del valore complessivo di dieci miliardi di euro. Per questa ragione, diventa fondamentale semplificare il quadro normativo che oggi è complicato ed incerto, rendendo più semplice l'*iter* autorizzatorio per la costruzione di nuovi impianti. In Italia, per un impianto di gestione dei rifiuti sono necessari dai tre ai cinque anni (il doppio se si aggiungono gli annosi contenziosi al TAR spesso sollevati dai comitati locali o *NIMBY*), le procedure e i tempi variano a seconda delle regioni.

9. UN PIANO PER LE CITTÀ

Alle azioni finalizzate alla realizzazione o ristrutturazione di infrastrutture legate ai pubblici servizi, si potrebbe affiancare la proposta di un nuovo Piano per le città, che comprenda una serie di interventi di minor valore economico, ma essenziali a livello locale (c.d. interventi di secondo livello) per la riqualificazione e il recupero di case, ospedali, scuole, carceri e di tutte le infrastrutture urbane. In questo contesto, una particolare e decisiva attenzione dovrà essere dedicata al recupero dei numerosi comuni italiani colpiti dagli eventi sismici.

Per quanto riguarda le case, potrebbero ampliarsi gli alloggi esistenti. La “ristrutturazione” sarebbe utile per sanare o sostituire infissi e pareti perimetrali degli edifici o per aumentare la salubrità degli alloggi e il risparmio energetico. In molti casi, gli alloggi potrebbero essere suddivisi e riadattati (includendo gli interventi di *retrofitting* in facciata, nuovi servizi e strumenti di adeguamento antisismico), con una spesa e un consumo di suolo inferiori rispetto a quelli necessari per la realizzazione di nuovi alloggi.

Per quanto concerne gli ospedali, si potrebbero recuperare quelli dismessi e abbandonati sul territorio nazionale, per riqualificarli, riattivarli e rafforzare la rete sanitaria territoriale, nonché i laboratori di ricerca.

Per quanto attiene alle scuole, si tratta di dare nuova linfa ai tanti piani per l'edilizia scolastica presentati negli ultimi anni. In particolare, per venire incontro alle esigenze delle giovani coppie, si dovrebbero costruire più asili nido e riqualificare gli istituti di ogni ordine e grado esistenti, con interventi finalizzati anche a rendere più fruibile la didattica da remoto.

Si potrebbe, inoltre, dare impulso alla programmazione di nuove carceri, allo scopo di realizzare istituti penitenziari che restituiscano dignità ai reclusi. In questo modo, si farebbero partire nuovi cantieri e si eviterebbero all'Italia le reprimende della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Infine, al Piano per le città potrebbero essere collegati ulteriori lavori pubblici, funzionali a migliorare la vivibilità urbana, con l'ampliamento o la sistemazione di strade, parcheggi, piste ciclabili, aree verdi e tutto quanto attenga il *design* urbano.

10. IL SOSTEGNO ALL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

Il settore delle infrastrutture deve essere valorizzato anche sotto il profilo delle imprese italiane che operano all'estero. Sarebbe opportuna una cabina di regia dedicata al sistema delle infrastrutture, con la presenza del MIT, attraverso la quale selezionare i paesi in cui esiste una importante offerta di opere infrastrutturali.

Nel mondo, le nazioni che fanno investimenti in infrastrutture possono essere suddivisi a grandi linee in due tipologie: quelli con una forte vocazione democratica, con efficaci e aperti sistemi di appalti pubblici, e quelli con democrazie a forte vocazione centralistica.

Nel primo caso, le aziende che intendono entrare in tali mercati non hanno bisogno di sostegni particolari visto che sono le leggi dei rispettivi Stati a disciplinare i percorsi che portano alla scelta dell'appaltatore; mentre nel secondo caso è fondamentale la costante relazione che va instaurata tra le istituzioni del Paese e le istituzioni competenti nei paesi di interesse, al fine di favorire la relazione tra le imprese italiane in grado di eseguire le opere richieste e tali istituzioni.

Un esempio emblematico è quello della Cina, paese statalista e verticistico, che sta investendo molto nella *Belt and Road Initiative* (c.d. BIR). Alla luce poi del recente accordo di cooperazione sottoscritto tra Italia e Cina, sarebbe fondamentale costituire un organismo tecnico, sotto l'egida dell'Ambasciata italiana e delle istituzioni italiane presenti in Cina, presso la federazione dei *general contractors* cinesi che operano all'estero, per poter favorire direttamente la relazione tra imprese italiane e cinesi finalizzata ad accordi diretti e operativi nei vari progetti previsti e promossi dalla BIR.

A livello europeo, si sta prospettando l'ipotesi di un piano di cooperazione per la fase di ripartenza *post* Covid 19 in cui coinvolgere i paesi del MENA affacciati sul Mediterraneo e quelli subsahariani. L'ipotesi di un *cooperation fund* dedicato a quest'area sarebbe fondamentale per lo sviluppo infrastrutturale e logistico di tali paesi per favorirne il settore industriale e agricolo e ridurre di conseguenza i flussi migratori.

Per cogliere tutte queste opportunità è necessario rafforzare il sistema-Paese. Nelle sedi internazionali, infatti, l'Italia potrebbe incidere maggiormente sulle scelte collettive se riuscisse a ridurre la cronica sotto-rappresentazione dei propri interessi, specialmente rispetto ad altri paesi a essa paragonabili per rilievo politico ed economico-finanziario.

In tale direzione, potrebbe essere utile valorizzare il profilo degli esperti nazionali distaccati (END), ossia dirigenti e funzionari delle pubbliche amministrazioni, inviati nelle amministrazioni europee o sovranazionali per un periodo di tempo determinato, a seguito di apposita selezione compiuta tramite il Ministero degli Affari Esteri. La figura dell'esperto nazionale distaccato potrebbe divenire centrale per svolgere una funzione di cerniera tra il livello sovranazionale e quello nazionale. Per tali soggetti si potrebbe prevedere un periodo di formazione intensiva precedente al distacco, a cura della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, e si potrebbe immaginare un canale di collegamento con le amministrazioni nazionali anche durante il periodo all'estero. Infine, le competenze

acquisite in ambito internazionale potrebbero rivelarsi molto utili ed essere valorizzate dall'amministrazione di appartenenza anche nel corso della carriera del dipendente, data la costante interlocuzione con le istituzioni sovranazionali.

Il futuro dell'Italia dopo la pandemia.

Le proposte di Aspen Institute Italia

INNOVAZIONE

1. INTRODUZIONE: UNA SOCIETÀ BASATA SULLA CONOSCENZA

La recente pandemia ha dato alla **scienza un ruolo centrale** nella quotidianità di milioni di cittadini, mostrandone il contributo essenziale anche nell'elaborazione di politiche pubbliche, con ricadute immediate, dirette e importanti.

La rinnovata considerazione nei confronti della scienza è un'opportunità che deve essere valorizzata per promuovere un'accelerazione del sapere, della ricerca e dell'innovazione tecnologica, motori di una società avanzata basata sulla conoscenza, e dell'economia italiana. È necessaria l'ambizione di perseguire strategie e progetti vincenti per alimentare i motori suddetti, consapevoli delle importanti risorse di cui l'Italia dispone: giovani preparati, un patrimonio unico di cultura e storia, numerose imprese ancora competitive a livello mondiale, Università ed Enti pubblici di ricerca che producono nuova conoscenza con una qualità di ricerca scientifica tra le migliori del mondo. Risorse importanti queste per la nuova sfida di sfruttare le nuove opportunità in un equilibrio etico, che salvaguardi valori non negoziabili. **Dare un indirizzo etico a tecnologie a sviluppo esponenziale**, come ad esempio l'intelligenza artificiale, è un requisito per affrontare il futuro.

La strategia per l'innovazione deve essere coerente con il più ampio quadro europeo e con il suo funzionamento a diversi livelli (europeo, intergovernativo, ma anche di cooperazione fra diverse istituzioni nazionali), basandosi sui principi di sussidiarietà, oltre che di solidarietà dinamica e creativa. Il costante *focus* sull'innovazione dell'Unione (evidenziato da *Horizon Europe*) e la costituzione di un'Area di Ricerca Europea (ERA) come elemento chiave dell'UE nascono dalla considerazione dell'impossibilità dei sistemi nazionali di competere a livello internazionale per massa critica e visione strategica.

Ciò è ancor più vero per l'Italia che, secondo i dati europei, è sotto la media in numerosi indicatori e ben lontana dai cinque leader (con in testa la Svezia), confermandosi tra gli innovatori moderati. Tra le maggiori debolezze del Paese si trovano gli investimenti delle imprese, la finanza e la percentuale di laureati e di dottori di ricerca. L'orizzonte europeo assume una rilevanza ancora maggiore per il futuro dell'Italia a seguito della crisi provocata dalla pandemia. L'obiettivo di *Horizon Europe* è rafforzare le basi tecnologiche e scientifiche dell'Unione, aumentandone la capacità di innovazione, insieme alla competitività e alla creazione di posti di lavoro.

Infatti, l'innovazione diventa un elemento fondamentale per ricostruire un'economia - come quella italiana - già penalizzata, nel confronto con altri paesi europei, rispetto ai livelli pre-crisi. I ritardi nazionali sono collegati ai deboli investimenti pubblici che hanno penalizzato gli investimenti in ricerca e innovazione, con un aumento del divario europeo. È mancata anche una strategia di sistema, che includesse in un unico progetto l'alta formazione, la ricerca, le imprese e gli investimenti pubblici e privati. Le principali sfide che l'Italia deve affrontare riguardano la **necessità di sostenere le attività innovative e gli sforzi delle imprese accanto a finanziamenti e opportunità di inserimento per i ricercatori pubblici**. Però, è sugli **squilibri territoriali** (la crisi colpisce maggiormente a Sud, anche in materia di ricerca e innovazione) e, soprattutto, sulla necessità di una **diversa governance e gestione del sistema delle politiche** che il monitoraggio svolto dal *Research and Innovation Observatory* di H2020 auspica un superamento della frammentazione delle strategie, dei ritardi nelle attuazioni e nelle incertezze sulle disponibilità e gli stanziamenti.

L'Italia è davanti a un bivio fra un approccio diffuso e condiviso del valore dell'innovazione e delle informazioni che rende disponibili e una innovazione limitata da competenze non adeguate e scarsa comprensione del potenziale tecnologico, con l'effetto anche di amplificare disparità sociali diffuse.

Per valorizzare l'innovazione serve un **approccio più interdisciplinare**, non più diviso per compartimenti, più integrato: nella formazione (ad esempio, nel rapporto fra diverse facoltà universitarie) come nella ricerca occorre una contaminazione fra discipline diverse.

L'innovazione è un sistema complesso e le sfide di dimensione globale - dalla gestione del rischio, alle migrazioni, alla sostenibilità - non possono essere declinate senza mettere "a sistema" i vari saperi: scientifico, umanistico, tecnologico e sociale. I progetti europei di ricerca - che premiano e valorizzano l'interdisciplinarietà - sono un esempio di un approccio che in Italia deve rapidamente affermarsi. Come già richiamato (cfr. *supra* cap. IMPRESE), occorre abbandonare la logica dei settori, delle discipline isolate fra loro: l'innovazione è una "filiera diagonale" che esprime il suo maggior valore sul terreno della collaborazione fra soggetti e ambiti diversi, e con una più ampia dimensione di scala delle imprese italiane, che possa essere funzionale a servire mercati globali (v. *sub* punto 1.1.).

Un approccio multidisciplinare non deve essere confuso con la tendenza generalista di molte università, in cui "ogni disciplina vive della propria autonomia", mentre si dovrebbe auspicare che le **università possano ritagliarsi e impostare una propria vocazione su temi**

specifici, che integrano le discipline e sui quali eccellere, essere attrattive e competitive. Vanno promossi **nuovi dottorati di ricerca che affrontino le grandi sfide della società** e che abbiano sbocchi anche verso attività non accademiche.

Il dibattito pubblico e diverse proposte in questa sede continuano a essere concentrate sulla necessità di **superare il ritardo nell'adozione di tecnologie digitali** che l'Italia ha accumulato. Si tratta di strumenti (e processi ad essi associati) che sono fondamentali e abilitanti per una società basata sulla conoscenza, più efficiente, prospera e sostenibile. Si ricordi che è questo l'obiettivo ultimo e fondamentale che da perseguire con ambizione: l'innovazione digitale ne è uno strumento essenziale, sebbene non l'unico.

1.1. LIBERARE LE RISORSE: UNA STRATEGIA ISPIRATA DAGLI ESEMPI

Una **strategia deve ispirarsi ad esempi**, in Italia e all'estero, che possano costituire dei punti di riferimento, come di seguito dettagliato.

- Occorre **potenziare le piattaforme europee di ricerca** sul modello del CERN, di ESA e di EMBO, di cui sono fruitrici e fornitrici anche imprese medie innovative e *startup* italiane avanzate. In Italia, in particolare, bisognerebbe puntare su esempi come lo *Human Technopole* di Milano che si colloca in modo promettente al centro di un eccellente sistema pubblico-privato di ricerca biomedica e genetica. Proprio la **collaborazione pubblico-privato** ha espresso nel Paese in vari ambiti - dalla università alla ricerca scientifica appena richiamata - limitati esempi di eccellenza con modelli organizzativi replicabili e una flessibilità che devono rappresentare una nuova risorsa per l'intera filiera dell'innovazione: dalla formazione, a tutti i livelli, alla ricerca, al trasferimento tecnologico.
- Occorre **liberare risorse**. Le università e i centri di ricerca devono avere gli strumenti per potersi evolvere ai ritmi tipici dell'innovazione. A tal fine, occorre **ripensare l'apparato burocratico** che ne scandisce i tempi, la struttura organizzativa tradizionale e le regole della Pubblica Amministrazione. In particolare, è necessario prendere come esempio il funzionamento più efficace di enti dove le *partnership* pubblico-privato hanno tradotto risultati scientifici e di ricerca in applicazioni di successo. Alcuni esempi ispiratori sono l'ISI di Torino e l'IIT di Genova. Per il successo dei processi di collaborazione tra pubblico e privato, così come del trasferimento di nuova conoscenza verso le applicazioni e il mercato, è necessario svincolare la ricerca pubblica da alcune regole della PA che limitano scelte, e talvolta impediscono, strategiche e autonome, sempre orientate come sono al soddisfacimento delle norme piuttosto che agli obiettivi.
- **Modelli** come quelli delle **migliori università pubbliche e private** andrebbero **messi a confronto** per estrarre le pratiche da replicare su più ampia scala. Modelli di riferimento che ovviamente possono essere presi anche da altri paesi.
- Dal punto di vista dell'organizzazione è altrettanto importante **ripensare alla formazione** in senso più ampio: il professionista e il decisore del futuro dovrà certamente padroneggiare gli strumenti tipici del suo percorso di studi, ma dovrà anche saperli

attualizzare in un contesto più ampio ed essere in grado di affrontare problemi complessi. In questo senso, un approccio all'**organizzazione degli studi che sia multidisciplinare e che metta a fattor comune l'esperienza tipica di realtà accademiche con specializzazioni molto diverse** è un esempio di successo da replicare anche su realtà accademiche tradizionali. A tal riguardo, un **modello esemplare** è costituito dalla recente Federazione delle Scuole Superiori Universitarie (**Normale, Sant'Anna e IUSS**).

Occorre, inoltre, sempre più finanziare e valorizzare progetti fortemente ancorati a risultati applicabili, "pratici" e misurabili, che riescano a inglobare competenze diverse, uscendo dalla trappola della specializzazione e della monocompentenza.

- Occorre sostenere la **dimensione di scala europea delle più importanti filiere italiane dell'innovazione**, dimensionandole a un mercato mondiale. Si potrà valutare come favorire fusioni e *partnership*, promuovendo l'interesse nazionale, tra imprese italiane ed europee in settori innovativi come quelli di **energia, web, telecomunicazioni** e della "**iper-ingegneria**". Per tali obiettivi, risorse importanti sono la BEI (Banca Europea degli Investimenti) e il FEI (Fondo europeo per gli investimenti), che già contribuiscono alla tecnoscienza, alla scienza e all'innovazione, avendo anche finanziato piattaforme europee come il CERN. Del resto, il FEI ha già in portafoglio partecipazioni che, con adeguate modifiche di statuto, potrebbero crescere per favorire aggregazioni industriali europee sul modello Airbus. Un impegno di questo tipo di BEI e FEI avrebbe anche il merito di scaricare i bilanci pubblici dall'onere di ricorrere al deficit per finanziare gli interventi di sostegno, pur necessari e ineludibili, al tessuto produttivo, consentendo agli Stati di realizzare *deficit* primariamente per gli interventi pubblici necessari in questo momento nei campi della salute e della protezione sociale. (v. anche *supra* cap. INVESTIMENTI).
- Occorre **abolire il vincolo che impedisce di mantenere la doppia "cittadinanza accademica" da parte di docenti che insegnano in Italia e all'estero**, imponendo loro una scelta fra i due incarichi che, in molti casi, genera una diaspora di brillanti accademici di nazionalità italiana a favore di altre nazioni.
- Occorre **valorizzare il modello e la flessibilità delle Fondazioni**, tipici soggetti della **partnership pubblico-privato**, nella loro capacità di indirizzare in modo efficiente ed efficace le risorse finanziarie a obiettivi di interesse generale.

1.2. UNA STRATEGIA CHE VALORIZZI IL CONTRIBUTO DI ESPERTI NELLE DECISIONI PUBBLICHE

Uno spirito critico, proprio del metodo scientifico, che sia sostenuto da un'ampia condivisione dei cittadini (più volte mancata negli ultimi anni) è fondamentale per affrontare le sfide del futuro e le implicazioni etiche dell'adozione di nuove tecnologie.

È necessario, pertanto, valorizzare il contributo di istituzioni, organismi ed esperti capaci di veicolare tematiche scientifiche, tecnologiche e culturali rilevanti, per sostenere una pianificazione strategica e informare i processi decisionali, anche nella prospettiva di nuove eventuali emergenze. Un primo passo potrebbe portare all'istituzione di un Ufficio del **Consigliere scientifico del Presidente del Consiglio** - anche con il compito di valorizzare

le iniziative consultive già previste ed esistenti - come già avviene in paesi con collaudati modelli di consulenza scientifica come il Regno Unito o gli Stati Uniti. In aggiunta, come recentemente già ipotizzato dai legislatori, un **Comitato multidisciplinare e permanente di esperti** può essere di ulteriore ausilio per coadiuvare il Parlamento nelle scelte di indirizzo scientifico, organizzativo ed etico-sociale.

2. UNO STATO “ABILITANTE”, NON IMPRENDITORE

Per sfruttare al meglio la ripartenza e mettere a frutto le risorse che l'Italia potrà utilizzare, è necessario chiarire quale sarà il ruolo dello Stato. Il rischio è che i nuovi fondi vengano utilizzati per rafforzare aziende, organismi e agenzie inefficienti più che offrire un volano per l'innovazione. Sta infatti emergendo l'equivoco che uno “Stato innovatore” o uno “Stato imprenditore” possano essere la soluzione. Invece, lo Stato va individuato come sia una risorsa abilitante dell'innovazione e quindi sostenere i suoi attori quali imprese, finanziatori, ricerca e i cittadini-utilizzatori. In primo luogo, devono essere superate le regole in cui i processi di ricerca e innovativi (e i risultati che ne derivano) sono “ingabbiati”, ritardati o paralizzati in modo ingiustificato, in cui prevalgono controlli *ex ante* (invece che *ex post*), con conseguenti ricorsi alla giustizia amministrativa.

2.1. RUOLO TRAINANTE DELLA DOMANDA PUBBLICA

La distinzione dei ruoli deve essere chiara, ma ciò non vuol dire che il settore pubblico debba essere escluso dal processo di innovazione. La Pubblica Amministrazione e il settore pubblico devono avere un ruolo trainante, attraverso il *public procurement*, nel creare una propria importante domanda di qualità per prodotti e servizi innovativi, indirizzando e promuovendo il mercato e il conseguente sviluppo di imprese in ambiti avanzati. Per tale obiettivo sono condizioni necessarie la semplificazione e la certezza dei pagamenti ai fornitori nei tempi previsti. Lo Stato deve, inoltre, garantire maggiori risorse da destinare a ricerca e innovazione tecnologica, che coinvolgano università, fondazioni e imprese. Particolare importanza rivestono i potenziali benefici di strutture di trasferimento tecnologico, se efficaci, e dai progetti di ricerca co-gestiti da imprese e università, iniziative capaci di portare innovazione nel tessuto economico, generando benessere per aziende, persone e territori.

3. UNA ISTRUZIONE E UNA FORMAZIONE CAPACI DI PROMUOVERE CULTURA E COMPETENZE NECESSARIE

3.1. FORMAZIONE PER UN LAVORO CHE CAMBIA

Il modello educativo italiano è un modello di tipo industriale, strutturato sulle esigenze della seconda rivoluzione medesima. Perciò risulta poco adatto ai tempi e alle modalità della quarta rivoluzione in atto. La considerevole incertezza rispetto al futuro si accompagna a una notevole rapidità di cambiamento: uno scenario che richiede flessibilità e discontinuità. La persistenza delle conoscenze e competenze utili a fini professionali non è la stessa del passato. La carriera scandita dalla formazione e poi, da un lavoro stabile è sostituita da una vita professionale contraddistinta da frequenti cambiamenti e dalla necessità di una formazione continua. Fra i modelli d'interesse quello danese e svedese.

In Danimarca, il governo offre a ogni nuovo nato un pacchetto di *voucher* formativi spendibili in diverse fasi della vita e integrabili dalla persona, dalle aziende e dallo Stato. In Svezia, il tema della transizione retribuita fra un lavoro e un altro è gestito dai quattro attori interessati: il vecchio datore di lavoro, il lavoratore, lo Stato e il potenziale nuovo datore di lavoro. La loro cooperazione su un obiettivo comune (formazione e occupazione nel più breve tempo possibile) ha dato risultati positivi. I lavoratori trovano in media una nuova occupazione in 120 giorni. A risultare interessanti non sono solo i risultati, ma anche i metodi utilizzati da questi paesi che, prima di sviluppare misure efficaci, hanno condotto diverse sperimentazioni. A tal riguardo, l'Italia deve cogliere l'opportunità dell'attuale periodo di transizione per mettere in risalto la centralità del sistema formativo e risolvere il conflitto strutturale fra i tempi di un investimento di lungo termine - ventennale per ogni ciclo educativo - e la visione di breve termine.

3.2. TECNOLOGIA E DIDATTICA

L'emergenza Covid-19 ha dato il via alla sperimentazione della didattica a distanza nella scuola in tutti i gradi di istruzione: un'esperienza che nell'immediato di certo accelera il processo di alfabetizzazione digitale e diminuisce il *gap* generazionale nell'utilizzo di strumenti tecnologici, ma porta anche a vantaggi concreti che possono essere trasferiti nella gestione della didattica una volta terminata l'emergenza, pur avendo cura di assicurare agli studenti dotazioni adeguate (computer e connessione).

Per le scuole elementari e medie, le tecnologie dovranno continuare a costituire un eccellente sostegno alle attività condotte in presenza. Per le scuole superiori, invece - anche in funzione di un potenziamento della cultura scientifica già durante gli anni liceali - andranno aggiunti nel *curriculum* corsi integrativi, realizzati unicamente a distanza. Nel processo di riforma è fondamentale realizzare una capacità previsionale (gli anglosassoni parlano di *capacity planning*) del sistema scolastico e universitario nazionali.

L'Italia spende in questo campo meno di altri paesi e spesso rischia anche di utilizzare male le proprie risorse. È necessario perciò correggere gli squilibri, razionalizzando alcuni ambiti e investendo invece sul potenziamento di quelle aree (a iniziare dalle competenze tecniche e scientifiche) dove la formazione non sempre riesce a stare al passo con la domanda di risorse umane delle aziende. L'Italia, del resto, oggi non produce un piano occupazionale strategico e previsionale rispetto alle esigenze delle imprese, che possa offrire un'indicazione sui percorsi universitari da intraprendere per i giovani studenti.

3.3. CONOSCENZA DELLE MATERIE STEM E VALORIZZAZIONE DEL MERITO

La formazione è una "leva lunga" con una durata di circa venti anni. Si premette che la competenza è capacità di affrontare e risolvere un problema con versatilità, piuttosto che avere una conoscenza specialistica cristallizzata su ambiti oggi attuali, ma che forse non lo saranno fra pochi anni (cfr. *supra* par. 3.2.).

In Italia, si registra una scarsità di conoscenza diffusa di materie quali scienze, tecnologia, ingegneria e matematica (STEM). Le conoscenze, in particolare quelle tecniche e tecnologiche,

sono chiave nel garantire una maggior occupazione femminile. A oggi però, a livello globale, è donna soltanto il 20% dei lavoratori nella scienza e nella tecnologia e il 35% degli studenti di discipline STEM. Si tratta di un divario - particolarmente accentuato in Italia - che può essere colmato con l'inserimento del pensiero computazionale a livello curricolare fin dalle elementari e con percorsi di orientamento che incentivino le giovani donne a intraprendere carriere scientifiche.

Una difficoltà che è dovuta, in parte, alla mancanza di strumentazioni adeguate a sostegno della didattica e della ricerca. La ricerca tecnico-tecnologica necessita, infatti, di sperimentare con una velocità che spesso non si concilia con la frammentazione decisionale del sistema scolastico e la burocrazia tipica delle fondazioni universitarie. Per fornire un'infrastruttura digitale adeguata (oggi solo lo 0,6% della potenza computazionale mondiale è localizzata in Italia) ciascuna università deve avere un consiglio con funzione consultiva, composto da professori e professionisti, e l'acquisto di strumenti per la sperimentazione deve godere di procedure più allineate con le tempistiche del progresso scientifico. Per intervenire fin dai primi livelli di istruzione, invece, si dovrebbero rivitalizzare gli Uffici scolastici regionali, creando al loro interno centri di competenza sul digitale e dando loro autonomia nell'acquisto di tecnologie (decisioni oggi frammentate fra i singoli istituti scolastici).

La formazione, d'altra parte, pone le sue fondamenta nella scuola elementare e nelle medie inferiori e superiori, dove è necessaria una strutturale valorizzazione della meritocrazia che diminuisca i divari sociali. In tal ambito si potrebbe intervenire in 10-12 mesi per: riattivare l'ascensore sociale, impedendo che nessuno studente meritevole sia lasciato indietro per motivi economici, anche mediante il potenziamento della dotazione del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio; introdurre il merito per studenti e docenti, mediante la rinegoziazione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto scuola (al fine di introdurre incentivi economici per i migliori insegnanti, nonché attraverso la redistribuzione dei fondi di ricerca per i docenti universitari, vincolandoli alla loro qualità); integrare maggiormente la scuola e l'università con il mercato del lavoro, rilanciando l'apprendistato sul modello duale tedesco.

3.4. LA NECESSITÀ DI CONOSCENZE DIGITALI DIFFUSE E DI ALTA QUALITÀ

Il Paese ha in questo frangente la necessità di costruire un percorso formativo integrativo di *lifelong learning*, che aiuti i professionisti a non sentirsi più disorientati di fronte allo sviluppo tecnologico, acquisendo competenze in linea con una realtà sempre più digitale e interconnessa. L'Italia, infatti, continua ad essere tra i paesi meno inclini all'utilizzo di servizi internet e mostra un marcato indice di impreparazione rispetto alle nuove tecnologie, lasciando che una parte della popolazione sia esposta a fenomeni come il cyberbullismo o le truffe in rete. L'innalzamento di una cultura digitale diffusa deve essere un impegno strategico su scala nazionale, dove la responsabilità dei singoli è condivisa con le istituzioni e con le imprese, anche attraverso la costruzione di *partnership* pubblico-privato. Tale impegno è rivolto anche a garantire piena produttività in regimi emergenziali attraverso lo *smart working*.

La recente legge sull'educazione civica (n. 92 del 21 agosto 2019), che include tra gli argomenti costitutivi della cittadinanza la materia digitale (artt. 3 e 5), può offrire l'esempio di un percorso da estendere alle altre attività curriculari. La formazione di cittadini più consapevoli e attrezzati alle sfide del futuro richiede, del resto, un ampliamento, negli ultimi due anni di scuola superiore, dell'insegnamento dell'educazione civica - che includa la storia e i principi fondamentali della Costituzione italiana e dell'Unione Europea - a cui vanno affiancati fondamenti di educazione finanziaria.

Il sistema scolastico, inoltre, dovrebbe incentivare, anche attraverso processi di condivisione fra studenti, l'approfondimento di eventi di attualità o di grandi temi del dibattito politico contemporaneo. Un accorgimento utile ad allargare e completare la formazione dei giovani cittadini può essere, poi, il riconoscimento di altre forme di apprendimento come ad esempio l'educazione non formale (un tipo di formazione che avviene al di fuori di una istituzione scolastica, in prevalenza in contesti associativi), offrendo tutele e riconoscimento ai professionisti del settore.

Un altro aspetto formativo da spronare è la proiezione internazionale degli studenti. La tecnologia, infatti, essendo uno strumento abilitante la comunicazione tra persone anche molto distanti o all'estero, apre a modalità di condivisione del sapere diverse, ad esempio il *peer-to-peer learning*. Più in generale, le competenze offerte da costanti e frequenti contatti con altri paesi dovrebbero basarsi sul potenziamento dell'insegnamento delle lingue e delle culture straniere, rendendo necessario a livello universitario (laurea magistrale o a ciclo unico) almeno un semestre di studi in una università straniera. L'integrazione e lo scambio di risorse, sia per docenti che per ricercatori e studenti, aiuterebbe anche la diffusione di informazioni sulle grandi tendenze globali relative alle nuove professioni.

4. UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EFFICIENTE, ANCHE PERCHÈ DIGITALE

Il Codice dell'Amministrazione Digitale, in vigore dal 2006, ha messo in moto una rivoluzione copernicana, tuttora incompiuta, invertendo il rapporto con le amministrazioni: partendo dalle loro esigenze, cittadini e imprese hanno il diritto a essere serviti sempre e ovunque, anche da casa o dall'ufficio, grazie alle tecnologie digitali. Il ritardo nell'adozione delle stesse - che chiede una necessaria riorganizzazione dei processi amministrativi - ha un costo per l'Italia, per i cittadini e le imprese, non più sostenibile.

Una decisa e urgente affermazione e rafforzamento delle previsioni del Codice dell'Amministrazione Digitale - attraverso un piano per una Pubblica Amministrazione totalmente digitale - è un fattore abilitante anche per le scelte di investimento dei privati nonché un utile strumento in ottica anti-assembramenti.

A tal proposito, il problema del vincolo di presenza fisica per il voto - vista l'incompatibilità con le misure di sicurezza sanitaria dovute alla pandemia e lo spostamento delle previste elezioni - sollecitano nuovamente l'opportunità di riflettere se adottare il voto elettronico.

L'obiettivo generale a cui tendere è quello di una burocrazia che scompare: una Pubblica Amministrazione che deve ridurre la richiesta di adempimenti (i certificati, che ne sono

l'espressione) e apparire per il cittadino solo quando è necessaria. In particolare nel *welfare*, cioè gli aspetti che riguardano salute, scuola, lavoro. Non può essere il cittadino, infatti, l'integratore fra amministrazioni che non comunicano fra loro e, dunque, di un sistema amministrativo inefficiente. La Pubblica Amministrazione deve assicurare la piena interoperabilità di tutti i propri sistemi e dati (a iniziare dall'integrazione delle anagrafi). Tale interoperabilità è chiamata a superare il ritardo accumulato per non avere lavorato sul *back-end* (sui processi organizzativi e procedurali), concentrando l'attenzione solo sul *front-end* (lo sportello al cittadino, che continua a nascondere procedure vecchie e non digitalizzate).

È necessario affermare la cultura del dato nella Pubblica Amministrazione. La filiera del *machine learning*, infatti, si basa sulla raccolta dei dati già finalizzata alla loro successiva elaborazione. Si tratta di un processo che rende necessari investimenti in infrastrutture digitali scalabili e accessibili da parte dei cittadini e delle imprese, in grado di sostenere i picchi di uso basati su *cloud computing* e tecnologie avanzate di analisi dei dati.

4.1. E-GOVERNMENT E SERVIZI DIGITALI AL CITTADINO

L'evoluzione digitale rischia di portare all'affermazione di una nuova forma di burocrazia e di un nuovo formalismo. Nel digitale, così come in molti altri settori, non occorrono nuove norme. Occorre, anzi, porre un freno alla produzione normativa, razionalizzando le norme esistenti e superando le abitudini consolidate nel cartaceo, che condizionano in modo inerziale il ragionamento giuridico.

È necessario, poi, un approccio funzionale volto a individuare qual è lo scopo di una determinata norma o procedura; tale necessità è stata concretamente evidenziata nel periodo emergenziale, in cui in alcuni casi è stato necessario derogare alle norme vigenti per consentire l'effettuazione di servizi (ad esempio, la semplificazione della forma scritta nei contratti bancari digitali). Semplificazione e digitalizzazione vanno declinate congiuntamente per consentire l'inclusione digitale (e quindi inserire nei processi digitali chi ne è ancora fuori) e snellire i processi (e quindi produrre maggiore efficienza). Anche nei confronti delle aziende è necessario un piano di semplificazione.

Piano che può coinvolgere tecnologie innovative come la *blockchain* e gli *smart contract* adottabili e in linea con la *compliance* delle amministrazioni pubbliche, sgravando per lo meno gli imprenditori e i cittadini da macchinosi e dannosi sistemi di controllo, che obbligano le aziende a sovradimensionarsi per seguire tutte le procedure. Inoltre, la semplificazione normativa può essere almeno in parte abilitata da automazione tramite strumenti di intelligenza artificiale (NLP).

Un elemento da cui partire in questo campo è l'identità digitale e, più in generale, il fascicolo digitale del cittadino. Se digitalizzare tutta la storia personale di un individuo significa confrontarsi con una serie di difficoltà (quali certificazioni di veridicità e sicurezza dei dati), può essere utile l'esempio della Germania che ha costruito una *life chain* basata su tecnologia *blockchain*, capace di conservare i dati certificati di ogni cittadino, consentendo di revocarne l'accesso a enti privati e pubblici in qualsiasi momento.

4.2. PROCESSO TELEMATICO E INNOVAZIONE DIGITALE NELLA GIUSTIZIA

La sfida della digitalizzazione riguarda anche la giustizia. Una migrazione completa al processo civile telematico è indispensabile per modernizzare il sistema giudiziario e migliorare il servizio a cittadini e imprese. Anche per i procedimenti penali si devono perseguire gli stessi obiettivi (cfr. *infra*, cap. ISTITUZIONI, par. 2.2.).

Deve essere promossa tempestivamente e su tutto il territorio nazionale la conversione al formato digitale dei fascicoli, la possibilità di deposito telematico degli atti, la loro protezione con sistemi crittografici. Il passaggio a un sistema di notifiche completamente telematico deve essere reso possibile dalla previsione dell'obbligatorietà per tutte le persone fisiche, al compimento della maggiore età, di munirsi di un indirizzo di Posta Elettronica Certificata.

Per rendere i tempi della giustizia compatibili con uno Stato capace di attrarre investimenti stranieri e per assicurare una corretta interpretazione giuridica delle diverse norme è auspicabile, inoltre, che le istituzioni giuridiche si dotino di strumenti di intelligenza artificiale, che identifichino nella letteratura documenti, articoli e sentenze utili a pronunciare un equo e rapido giudizio.

4.3. PROMOZIONE DEI PAGAMENTI DIGITALI

Tutte le Pubbliche Amministrazioni, centrali e locali (a differenza della limitata capacità attuale), devono poter ricevere pagamenti digitali con strumenti di facile uso, basso costo e ampia diffusione fra i cittadini. Ogni sportello pubblico va dotato di un POS - con l'obiettivo di giungere al 50% di penetrazione di pagamenti digitali entro tre anni - prevedendo l'introduzione, nei criteri di trasferimento dei fondi pubblici ai Comuni, di indicatori legati alla penetrazione dei pagamenti digitali. Il piano può essere sostenuto dalla sperimentazione di un contributo pubblico, al fine di dotare i mezzi pubblici dei sistemi di accettazione del pagamento digitale, per le Città metropolitane.

Altri accorgimenti puntuali per stimolare la digitalizzazione possono essere: creazione di un cassetto dei versamenti che ospiti gli identificativi dei pagamenti da/verso la PA con relative scadenze caricate direttamente da parte delle amministrazioni e pagabili anche in una singola soluzione attraverso il nodo PagOPA; attivazione di pagamenti basati sull'IBAN secondo il modello PSD2 in modo da poter liberare risorse impiegabili per rendere più efficienti i servizi di *back-end*; come per la Svezia, istituzione di un progetto pilota di valuta digitale, basato su sistema *blockchain*, che integri i vari processi mediante un sistema unico DLT di transazioni digitali (nel senso di rapporti di scambio) che semplifichi la vita del cittadino.

La Pubblica Amministrazione può giocare un ruolo importante nell'incentivare i pagamenti elettronici, ma lo Stato è anche chiamato, al più presto, a rendere operativo, attraverso decreti attuativi e circolari, il piano *cashless*: in Italia ci sono 2,2 milioni di esercenti che dovrebbero accettare i pagamenti elettronici. Vanno estesi gli incentivi di "Industria 4.0" (credito d'imposta e detrazioni fiscali e, eventualmente, politiche di *cashback*) a tutte le spese sostenute dai commercianti per la digitalizzazione del punto vendita. L'obiettivo è promuovere la diffusione dell'*e-commerce* per i piccoli esercenti e sarebbe auspicabile

un'aliquota IVA agevolata o addirittura azzerata per un triennio per il commercio elettronico in Italia.

5. RICERCA E INNOVAZIONE NELLA SANITÀ

L'esperienza della pandemia ha evidenziato le potenzialità dell'innovazione tecnologica digitale in ogni aspetto della salute (ricerca scientifica, monitoraggio e previsione, prevenzione, diagnosi, terapia e cura). Per potere essere adottata ed esprimere questo potenziale, l'innovazione digitale deve essere pervasiva, integrata e diffusa capillarmente in ogni ambito territoriale. In questi mesi, si è evidenziata una tensione fra competenze regionali e statali in materia di salute. Quindi, è necessario riflettere se adottare una architettura nazionale per la gestione digitale della sanità (negli aspetti organizzativi, tecnologici, normativi e applicativi), oppure assicurare un'efficace interoperabilità dei sistemi regionali in una "architettura federata".

Il cittadino deve in ogni caso avere un servizio omogeneo sull'intero territorio nazionale (cfr. *infra*, cap. ISTITUZIONI, par. 1, lettera b.)). Deve inoltre esservi un maggiore coordinamento di dimensione europea delle politiche sanitarie nazionali, come la pandemia ha dimostrato (cfr. *infra*, cap. ISTITUZIONI, par. 1, lettera a.)).

La "cartella clinica elettronica" e il Fascicolo Sanitario Elettronico devono affermarsi come strumenti abilitanti di un nuovo approccio. Allo stato attuale, cartelle cliniche e referti sono conservati perlopiù su versioni cartacee, rendendo difficoltosa e incerta la gestione di pazienti con storie mediche particolarmente lunghe. Nell'era dei *big data*, stupisce la mancanza dell'utilizzo di cartelle elettroniche in ambito medico-sanitario. Da alcuni anni, diversi sistemi sanitari nel mondo hanno avviato lo sviluppo di applicativi come *Electronic Health Records (EHR)*, volti a migliorare la qualità delle cure, la ricerca scientifica basata sulla condivisione di dati aggiornati e numerosi e il contenimento dei costi: serve una piattaforma digitale pubblica che consenta ai cittadini di custodire la propria storia clinica, accedervi e condividerla 'con un click' senza comprometterne la *privacy*. Nel recente decreto legge "Rilancio" (v. art. 11 del D.L. 19 maggio 2020 n. 35) sono previste misure di accelerazione dell'uso del Fascicolo Sanitario Elettronico (specie in relazione ai vincoli relativi al consenso), e del trattamento dei dati clinici per lo sviluppo di metodologie predittive dell'evoluzione della salute della popolazione.

5.1. VERSO UNA MEDICINA TELEMATICA, PREVENTIVA E PERSONALIZZATA

Al fine di avere un sistema sanitario efficiente, ma anche efficace sarà necessario compiere una rivoluzione nel modo di approcciare la pratica medica e la ricerca scientifica, facendo propri gli strumenti digitali e le nuove possibilità abilitate dall'Intelligenza Artificiale. In particolare, per favorire una miglior organizzazione e una pianificazione strategica del sistema stesso sarà necessario passare da un approccio curativo - che, per sua natura è costoso e imprevedibile - a uno preventivo, che costruisca in ottica previsionale, attraverso la storia clinica del malato, una strategia di approccio personalizzata al paziente.

Per fare ciò, sarà tra l'altro fondamentale aumentare gli investimenti nella ricerca scientifica finalizzata allo studio del genoma umano, elemento chiave per la cura e la prevenzione di molte patologie, e impostare un sistematico scambio di risorse e competenze con laboratori di ricerca esteri. Talvolta, la collaborazione tra centri di ricerca diversi trova, però, ostacolo nella difficoltà di assegnare la paternità della ricerca. Per fare sì che la ricerca faccia fronte comune per il progresso scientifico, sarà dunque necessario premiare non solo chi utilizza i dati ai fini di una pubblicazione, ma anche chi i dati li produce.

Una gestione efficiente e personalizzata delle malattie richiede strumenti tecnologici di telemedicina che riescano anche a tutelare gli operatori sanitari in frangenti difficili come l'ultima pandemia. Il che porta a pensare alla cura in senso più ampio; mentre tradizionalmente la gestione della malattia era il cuore della terapia, ora invece l'attenzione si sposta sulle persone, sul malato e sui suoi familiari, che vanno accompagnati nel percorso pre e post-ospedaliero anche da remoto, facendo ricorso a soluzioni e applicativi digitali ad altre prestazioni basate sulle reti a banda ultralarga.

La pandemia ha dimostrato la necessità di adottare applicazioni come il telemonitoraggio domiciliare, il consulto a distanza, l'interazione video. Incentivare l'impiego delle risorse che la tecnologia mette a disposizione consente, da un lato, la gestione dei pazienti fragili, anziani, cronici e con comorbidità. Dall'altro, offre ai cittadini la possibilità di consulti telematici da parte di altri medici di base, almeno per quanto attiene la prescrizione delle ricette: il primo passo della transizione dall'idea di medico di base a quella più ampia di medicina di base.

Attenzione al paziente significa anche cura del suo benessere psicologico. È opportuno sviluppare una strategia che punti alla riduzione del disagio emotivo causato dalla pandemia e dal distanziamento sociale, eventualmente adottando un semplice modello di voucher per visite psicologiche mirate a cittadini a rischio (tipo "voucher scuola"). Poiché le fasce più interessate da questa iniziativa sono quelle più deboli dal punto di vista socio-economico e lavorativo, la possibilità di non dover anticipare la spesa (che viene corrisposta direttamente al servizio) potrebbe aumentarne l'utilizzo.

5.2. PRATICA CLINICA E INFERMIERISTICA NELLA FORMAZIONE MEDICA

Infine, rivalutare il programma di studi di medicina e chirurgia è necessario in modo di ottenere una maggiore formazione alla pratica clinica dello studente in medicina, così da renderlo capace di lavorare con una parziale, ma sostanziale autonomia nei reparti ospedalieri già prima di laurearsi (in analogia coi sistemi accademici norvegese e tedesco).

Il percorso di ricerca previsto dalla tesi dovrà essere riformulato sugli anni di studio precedenti al sesto, così da avvicinare gli studenti alla ricerca già dagli anni preclinici.

Si propone poi un tirocinio formativo infermieristico volontario di due mesi, per gli studenti di medicina durante il biennio preclinico. Similmente si propone un tirocinio infermieristico facoltativo per le altre professioni sanitarie. L'obiettivo è quello di formare cittadini con minime competenze sanitarie, che abbiano un approccio al lavoro ospedaliero e che siano utili e già formati in caso di necessità o emergenza.

6. LE IMPRESE E LA SCELTA DI INNOVARE

6.1. PMI PIÙ COMPETITIVE PERCHÉ DIGITALI

La pandemia ha dimostrato che le imprese più resilienti sono state proprio quelle in grado di adottare immediatamente modalità innovative di lavoro agile, sfruttando le potenzialità delle connessioni digitali. Inoltre, al contempo, è risaltata la forte potenza dell'*e-commerce* ed è emersa l'evidenza delle differenze competitive tra le imprese in grado di servire la propria clientela in tale modalità rispetto alle altre.

In Italia, la capacità di sfruttare le opportunità legate al commercio elettronico - che per il *Made in Italy* dovrebbero essere enormi - appare, però, bassa in modo preoccupante se paragonata agli altri Stati dell'Unione Europea. Serve creare un *marketplace* italiano per i principali settori merceologici, promosso e comunicato dal governo in collaborazione con imprese tecnologiche italiane. Inoltre, è importante indirizzare l'allocazione rilevante di capitali pubblici (in particolare il piano per il rilancio del PIL) verso il potenziamento dei programmi "Industria 4.0", al fine di includere l'adozione delle migliori connessioni ultraveloci, in fibra e 5G, in abbinamento con la trasformazione digitale dei processi produttivi.

Esistono anche altri strumenti digitali capaci di diventare potenti alleati del *Made in Italy*. Un esempio è la *blockchain* che può garantire la tracciabilità della filiera di ogni prodotto - dall'alimentare alla moda - rispondendo alle richieste dei consumatori e agevolando la lotta alla contraffazione.

Però riguardo le reti 5G, quelle private - fondate su tecnologie sviluppate in Europa - potrebbero rendere più innovativi i distretti industriali italiani. La costruzione di ecosistemi tecnologici intorno a grandi imprese che investano in 5G avrebbe il vantaggio di agevolare l'automazione dei processi e di introdurre sistemi di realtà virtuale aumentata (a tutto vantaggio della produttività), riducendo al contempo i rischi di spionaggio industriale.

Per evitare grandi impatti occupazionali, l'aumento della produttività ottenuto con queste tecnologie potrebbe essere utilizzato, insieme a fondi pubblici ed europei, per sviluppare nuovi settori merceologici e migliorare la formazione professionale.

Per aumentare la produttività e pensare a nuovi modelli di profitto abilitati dalla tecnologia digitale, così da permettere alle aziende di rimanere competitive nel mercato globale, è necessaria poi una strategia dettagliata per l'adozione di applicazioni legate al *machine learning*. In settori come agricoltura e manifatturiero, la cui competitività è frenata storicamente dalla bassa produttività, il riconoscimento delle immagini e l'analisi dei dati con costruzione di modelli previsionali permetteranno un importante cambio di marcia. Per il settore agricolo sono poi necessari progetti *ad hoc*, per via di criticità legate alla carenza infrastrutturale, alle specificità territoriali e alla mancanza di informazione e formazione.

Il primo passo per abbracciare la rivoluzione digitale non riguarderà infatti le macchine, ma le persone. Manager e addetti devono poter comprendere l'utilizzo delle tecnologie e, almeno ad alto livello, devono avere chiaro il vantaggio nella loro adozione.

In questo senso, una prima proposta è co-finanziarie con fondi pubblici corsi di aggiornamento digitale per i decisori delle imprese italiane. Così come aiuti pubblici e prestiti garantiti dovrebbero, almeno in parte, essere vincolati a investimenti in ricerca applicata alla trasformazione digitale dell'impresa e a sistemi *hardware* e *software* per accrescere la produttività. Tali aiuti dovrebbero essere preceduti e seguiti da attività di consulenza e aiuto alle imprese affinché i vantaggi derivanti dall'adozione di sistemi di *cloud computing* e intelligenza artificiale risultino chiari e tali tecnologie possano essere sfruttate al meglio. Si può pensare, in tal senso, a figure, quali l'*Innovation broker*, che sappiano coniugare competenze trasversali: dalla tecnologia all'economia, passando per il *project management* e includendo discipline specifiche del settore di intervento.

6.2. IL TRASFERIMENTO TECNOLOGICO: COME RAFFORZARE IL COLLEGAMENTO RICERCA-IMPRESE

Per il rilancio italiano sarà necessario stimolare e premiare iniziative di *entrepreneurship* e *intrapreneurship* indispensabili per il rilancio dell'attività economica e dell'occupazione. Il contesto giusto, allora, va preparato per fare sì che iniziative come questa trovino la giusta dimensione per evolvere. La prima azione necessaria sarà quella di cambiare le norme sulle *startup* innovative, iniziando a far decorrere i cinque anni della durata di questo *status* dall'avvio dell'attività di commercializzazione dei prodotti, in modo da non penalizzare i primi mesi o anni di attività in ricerca e sviluppo.

A ciò va poi aggiunto un incentivo per le assunzioni destinato a PMI e *startup* in base al numero di nuovi posti di lavoro creati ogni anno rispetto al precedente, con uno sgravio fiscale sulla somma di tutti i contributi da versare. La ricerca di personale qualificato anche al di fuori del territorio italiano è fondamentale per ottenere la contaminazione di conoscenze e culture diverse e va agevolata dal punto di vista burocratico.

In ogni caso, occorre un lavoro di semplificazione e razionalizzazione degli attori che sostengono l'innovazione, finanziando solo le iniziative più solide capaci di stare sul mercato con competenze chiare. Il modello di riferimento è la tedesca *Fraunhofer*. L'introduzione di nuove agenzie in questo campo, rischia invece di disperdere ulteriormente i finanziamenti.

La capacità di trasferire tecnologia dal mondo accademico alle imprese, infatti, è un fattore di vantaggio competitivo che l'Italia deve e può sfruttare meglio: nonostante la ricerca nazionale si collochi fra le prime al mondo, in alcuni settori del sapere siamo il Paese in cui in media, le università hanno meno introiti, derivanti dalla proprietà intellettuale. Uno dei nodi da affrontare è la difficoltà delle nostre imprese a lanciare e sostenere processi di innovazione, così come la nostra percezione della tecnologia come qualcosa di estraneo o comunque relegato al tema dell'ottimizzazione dei processi.

È necessario anzitutto un programma di politiche pubbliche, volto all'aumento degli investimenti in formazione e al miglioramento dell'attrattività italiana. Un quadro di pre-condizioni virtuose e di lungo periodo che può essere affiancato da interventi più concreti a sostegno dell'innovazione e del trasferimento tecnologico quali sostegni finanziari a

diversi livelli, incentivi agli investimenti, crediti di imposta e altri strumenti fiscali che premiano innovazioni e *assets* immateriali (sulla scia del successo del super-ammortamento e anche attraverso l'introduzione di meccanismi come la *Research and Experimentation Tax Credit* e la *Lab to Market Initiative* americane); attuazione del Fondo per il capitale immateriale che è già legge dello Stato, dal 2018, per il finanziamento di progetti e non dei centri di ricerca (aumentando così la competizione ed evitando rendite di posizione).

Per le università, può essere anche utile il riconoscimento di crediti curriculari ai professori che fanno impresa, proporzionalmente ai successi ottenuti in termini di diritti di proprietà intellettuale (IPR), brevetti, fatturato, occupazione, *exit* effettuate. È fondamentale, poi, la pianificazione degli indirizzi di ricerca in una strategia di ampio respiro, scegliendo settori su cui convogliare le risorse economiche e assicurare una rigorosa valutazione di merito attraverso esperti di provenienza internazionale, sul modello dei progetti finanziati dall'UE.

7. LE INFRASTRUTTURE DIGITALI

7.1. INCLUSIONE DIGITALE

Le reti di comunicazione elettronica in Italia hanno retto bene l'impatto generato dalla pandemia, grazie ai cospicui ed efficienti investimenti compiuti nel corso dell'ultimo ventennio. Tuttavia, anche le conseguenze del divario digitale sono emerse in maniera evidente: le aziende attrezzate per lo *smart working* hanno, almeno in parte, proseguito la loro attività lavorativa, le altre hanno dovuto ridimensionarsi e, in alcuni casi, chiudere.

Le famiglie con le adeguate dotazioni informatiche hanno potuto continuare il percorso formativo dei propri figli, mentre le famiglie "non digitali" hanno dovuto correre ai ripari, alle volte con grandi difficoltà. La copertura del territorio con una banda adeguata alle necessità è un problema che permane. Va assicurata un'inclusione digitale ampia ed estesa che includa ambienti e ambiti diversi (dagli ospedali alle scuole, agli istituti carcerari) e che faccia sì che le comunicazioni digitali siano un diritto di tutti.

A tal proposito, nel riprogrammare la "ripartenza" del Paese, risulterebbe utile attivare, sin da subito, un portale *web* nazionale (coordinato dal governo con il contributo e la partecipazione di università, imprese, industrie, professionisti e produttori) che selezioni, aiuti, candidi e coordini iniziative finalizzate all'attuazione di infrastrutture *fisiche* e *digitali* utili per la collettività.

7.2. INFRASTRUTTURE DIGITALI MODERNE E ADEGUATE

Lo spostamento di grande parte dell'attività personale e professionale dei cittadini su piattaforma digitale ha fatto sì che le infrastrutture assumano oggi una importanza strutturale non solo nel rivolgersi verso il cliente, ma anche per gestire le interazioni tra colleghi. È pertanto necessario un investimento sull'infrastruttura tendente a raggiungere gli obiettivi della Gigabit Society 2025 e che preveda:

a.) *server farms* per un *cloud* nazionale; b.) una rete di telecomunicazioni capace di sostenere un maggiore utilizzo di traffico dati, con banda di *download* ad almeno un gigabit al secondo per le imprese e 100 Mbit/s per le famiglie; c.) copertura dei sistemi cellulari 5G in tutte le aree urbane e lungo tutte le principali vie di trasporto terrestre.

Inoltre, per accelerare il superamento del *digital divide* e fornire omogeneità di accesso alle reti ultraveloci, è necessario lavorare su tre aspetti:

- Per quanto riguarda gli aspetti economici e finanziari occorre mobilitare capitali privati e pubblici, nell'ordine di svariate decine di miliardi di euro, per il completamento della costruzione delle reti a banda ultralarga. Inoltre, bisogna aprire un confronto volto a evidenziare la necessità di assicurare nel medio termine l'equilibrio della "catena del valore" della filiera industriale nel suo complesso, affinché il settore – nell'ambito del sistema di regole europee e nazionali – sia in grado di svolgere il ruolo di servizio al pubblico a cui è chiamato.
- Per gli aspetti normativi sono necessari/e: regole per l'assegnazione del diritto d'uso delle frequenze a condizioni sopportabili per gli operatori, e in linea con le migliori condizioni praticate in Europa; l'applicazione coerente delle norme di diritto nazionali relative alla costruzione delle reti di comunicazione da parte delle amministrazioni locali, insieme al contrasto delle ordinanze o altri atti ostativi allo sviluppo delle reti 5G (che inevitabilmente coinvolgono anche le reti 4G).
- Per quanto riguarda gli aspetti tecnologici, infine, bisogna partire dall'identificazione di nuove forme efficienti di realizzazione delle reti di telecomunicazioni nelle aree remote del Paese, con il preciso scopo di contrastare lo spopolamento di aree ad elevato valore storico-culturale, turistico, agricolo e artigianale (in totale coerenza con la "Strategia nazionale aree interne"). È fondamentale poi, la collaborazione pubblico-privato nella ricerca e sviluppo delle tecnologie digitali avanzate nei campi degli standard e delle applicazioni 5G, dell'intelligenza artificiale e della sicurezza cibernetica.

Si può pensare, poi, alla realizzazione di una rete di *data center* di eccellenza per ospitare un *cloud* nazionale rivolto alle aziende detentrici di infrastrutture critiche e alla PA. Un altro elemento può riguardare la realizzazione di un'infrastruttura nazionale di rilevamento per la sorveglianza del territorio e il monitoraggio delle infrastrutture insieme alle aziende detentrici di infrastrutture critiche (ad esempio gasdotti, rete ferroviaria, rete elettrica, viadotti e così via).

7.3. LA SICUREZZA E LA PRIVACY

È necessario che a livello europeo siano individuate strategie di protezione dei dati, capaci di uniformare i regolamenti per la gestione dei dati personali. Regolamenti che devono garantire il diritto all'anonimato degli utenti, ma devono essere anche attuabili dalle imprese che gestiscono i dati con indicazioni, anche pratiche, di semplice comprensione.

Nella scrittura del regolamento è importante ricordare i principi di *data governance* e di considerare il *trade-off* tra *privacy* e accessibilità del dato. Al contempo, a tutti i livelli, devono

essere avviate iniziative di sensibilizzazione degli utenti sul tema della cibersicurezza. Spesso gli attacchi informatici trovano terreno fertile nell'ignoranza su tematiche legate ad essa e sulla buona fede delle persone. L'informazione corretta e tempestiva è uno strumento fondamentale non solamente per la sicurezza cibernetica, ma anche per la gestione di tutti i tipi di problemi ed emergenze. In tal senso, si propone di attivare il *cell broadcast* che, così come già accade negli Stati Uniti, è un eccellente strumento per informare i cittadini in situazioni di emergenza. Al fine di sfruttare a pieno la sua potenzialità di raggiungere gli individui, i messaggi dovrebbero presentare una sintesi schematica, riportando eventualmente riferimenti esterni al messaggio tramite apposite URL. Le comunicazioni, essendo trasmesse attraverso canali dedicati e rivolte a tutti i cellulari all'interno di una stessa area - senza necessità di conoscere l'utenza telefonica - non rischiano di subire ritardi per la congestione delle reti. Sulla sicurezza nelle comunicazioni è certamente importante garantire fonte e canale di comunicazione, ma anche il contenuto delle stesse. Esistono piattaforme *web* o applicazioni atte a verificare l'attendibilità delle fonti e la priorità deve essere sicuramente quella di sensibilizzare i cittadini perché ne possano fare un uso consapevole.

Sempre mantenendo al centro la libertà del cittadino, attori come motori di ricerca, *social network* ed enti pubblici potrebbero fornire ulteriori armi di difesa agli utenti. La promozione per l'utilizzo di tali applicazioni potrebbe essere posta in essere mediante dei *pop-up*, mentre i *social networks* potrebbero avviare un programma di verifica delle fonti di informazione con valutazione esterna per mantenersi *super partes*. Inoltre, potrebbe utilizzarsi questo tipo di piattaforme come *plugin* di motori di ricerca, in modo da individuare subito fonti affidabili.

7.4. IL DIGITALE AL SERVIZIO DELLA MOBILITÀ E DELLE CITTÀ

Il digitale è una risorsa anche per un settore come quello della mobilità che deve essere ripensato nella fase di convivenza con il virus dal punto di vista dell'organizzazione e della sostenibilità finanziaria. In questa fase, sono necessari *gruppi di lavoro per la mobilità* coordinati centralmente, ma operativi localmente, che aiutino l'innovazione delle aziende di trasporto pubblico e con accesso a progetti europei.

La sperimentazione di modelli innovativi di mobilità può iniziare, nell'ottica dei progetti già avviati di *smart city*, in una o più città-laboratorio per poi essere estesa a livello nazionale. Infine, attraverso accordi con le imprese è possibile realizzare una piattaforma di "pianificazione dei percorsi" (*route planning*), che permetta l'introduzione di nuovi modelli di organizzazione del lavoro, consentendo di scaglionare i trasferimenti attraverso parametri quali tempo di percorrenza e tasso di occupazione di mezzi o strade.

Il futuro dell'Italia dopo la pandemia.

Le proposte di Aspen Institute Italia

ISTITUZIONI

1. INTRODUZIONE: IMPARARE DALL'EMERGENZA PER MODERNIZZARE L'ITALIA

L'emergenza sanitaria e l'adozione di misure di distanziamento (isolamenti, quarantene, *lockdown*) sono state e sono ancora uno *stress test* per il funzionamento delle istituzioni.

I pubblici poteri sono stati chiamati a offrire maggiori e migliori prestazioni, pur dovendo agire in condizioni straordinarie per il loro stesso funzionamento. I vincoli derivanti dal necessario distanziamento sociale e tutte le cautele necessarie valgono infatti anche per il Parlamento, il Governo, i Ministeri, fino al più piccolo dei Comuni.

Quale è stata la prima risposta delle istituzioni alla emergenza? Quali sono state le criticità, ma anche le risposte positive (Marta Cartabia ha usato un'immagine efficace, parlando di: "*creatività nella esplorazione di soluzioni alternative di fronte a una strada improvvisamente sbarrata*")? Andrebbe realizzato un indice delle risposte efficienti e "creative" da mantenere quando sarà finita l'emergenza, e da inserire in un quadro organico di modernizzazione dell'Italia.

2. UNA DISCIPLINA PER L'EMERGENZA (NON SOLO SANITARIA)

A livello sanitario, occorre migliorare il coordinamento fra i vari livelli di intervento. Si è sentita anzitutto l'assenza di una **politica europea** in materia di sanità.

In primo luogo, emergenze globali, specie se di tipo sanitario, richiedono una sinergia degli interventi, in termini di tempistica e di intensità delle misure da adottare. Per le misure di contrasto a una emergenza il cui "ambito territoriale ottimale" coincida con quello dell'Unione europea - o con quello di più di uno Stato membro - appare necessario un forte coordinamento europeo. Nel catalogo delle competenze, dell'Unione la sanità è classificata come concorrente. La natura transfrontaliera del fenomeno e la possibilità di meglio contrastarne gli effetti, agendo a livello sovranazionale avrebbe suggerito un'azione

congiunta a livello europeo. I Trattati vigenti, sulla base di disposizioni mai utilizzate a pieno, consentono la costruzione di forme avanzate di coordinamento e integrazione delle politiche sanitarie nazionali per: *“la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero”* come espressamente recita il Trattato, e in particolare: *“lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera”* (articolo 168, paragrafo 5 TFUE).¹

Secondo, una ulteriore riflessione dovrà riguardare i **rapporti tra lo Stato e le Regioni** nella gestione delle emergenze in generale e specificamente delle emergenze sanitarie. Rafforzare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali è una delle raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia per il 2020 da parte della Commissione europea. Dunque, va riconsiderata la normativa in materia, alla luce dell'esperienza e dei provvedimenti che si sono succeduti (con i loro punti di forza e debolezza) nella gestione dell'emergenza da Covid 19, che esauriranno la loro efficacia con il venir meno della crisi in corso, non avendo inciso sull'architettura giuridica a presidio della gestione delle (altre) emergenze.

Sotto tale profilo, il sistema vigente per eventuali future emergenze è quello delineato dal Codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1, e dalla legge n.833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale.

Terzo, si è avvertita la necessità di strutturare un piano efficace e governato di **comunicazione dell'emergenza**. Un piano che, al di là della comunicazione attraverso appuntamenti specifici, sia in grado di fornire in tempo reale a cittadini, imprese, investitori e interlocutori internazionali un insieme di informazioni verificate e univoche sullo stato delle cose nel Paese. Una comunicazione di questo tipo deve essere, necessariamente, strutturata e testata in condizioni di totale normalità per risultare funzionante ed efficace in condizioni estreme, quando solo la bontà del processo (e non l'intuizione dei singoli) è punto di riferimento dell'azione.

Naturalmente, nella comunicazione d'emergenza, si affianca ed è necessaria una informazione corretta del servizio pubblico.

2.1. Riformare la legislazione ordinaria

Da questa esperienza bisogna partire per costruire una **riforma della legislazione “ordinaria” in materia di gestione delle emergenze**, che consenta una risposta efficace nell'evenienza che l'Italia sia in futuro chiamata ad affrontare analoghe situazioni, evitando il proliferare di atti amministrativi, tra loro non coordinati, che disorientano i cittadini e minano l'efficacia della risposta pubblica.

Ai fini della redazione di un *“Emergency Act”* sarebbe auspicabile uno sforzo immaginativo (*in primis* da parte del legislatore) di emergenze “nuove” o “diverse” (in ragione delle dimensioni, delle modalità di diffusione, *etc.*) rispetto a quelle che siamo preparati a fronteggiare e che

¹ L'assenza di un *acquis* normativo in materia non può indurre a trascurare che il Consiglio UE a partire dalla SARS del 2009 aveva elaborato - d'intesa con ECDC e WHO - alcune linee-guida per fronteggiare possibili pandemie. Era ben noto, ad esempio, che verosimilmente tali fenomeni avrebbero riguardato sindromi influenzali maligne e quindi gli Stati membri avrebbero dovuto potenziare le dotazioni infrastrutturali delle terapie intensive nella parte relativa all'assistenza a pazienti con gravi *deficit* respiratori.

potrebbero manifestarsi in un futuro anche prossimo (si pensi, ad esempio, al verificarsi di una emergenza legata al funzionamento dei sistemi informatici). Tale sforzo è necessario per rispondere a un'altra delle criticità emerse nel contesto di crisi, legata all'adattamento di norme costruite su un differente contesto di intervento istituzionale.

Le disposizioni del Codice della protezione civile sono state applicate (e probabilmente anche pensate) per la gestione di calamità naturali (alluvioni, incendi, terremoti). Il legislatore dell'emergenza sanitaria (legge n. 833/1978), nel conferire potere di ordinanza, ha considerato emergenze - pure di estensione nazionale (ordinanze del Ministro della salute) - ma fronteggiabili nell'ambito delle strutture e con gli strumenti a disposizione del sistema sanitario, presupponendo un livello adeguato della sua capacità. Tuttavia, lo stesso legislatore non ha considerato il caso in cui il contagio si diffonda tra persone apparentemente in stato di salute e quindi, non impedito di circolare; ovvero che il rischio di contagio potesse determinare la sospensione delle attività su così larga scala; ovvero che una emergenza sanitaria potesse assumere dimensione mondiale.

La disciplina ordinaria della legge del 1978 sul Servizio sanitario nazionale potrebbe servire da punto di partenza per ridisciplinare lo stato di emergenza sanitaria. La principale debolezza istituzionale nei rapporti fra lo Stato e le Regioni è apparsa risiedere proprio nel sistema delle fonti per la gestione dell'emergenza, più che in una ridotta capacità di risposta ascrivibile all'organizzazione della sanità regionale, che in molte realtà ha invece dato prova di efficienza, ferma restando la necessità di ripensare e incentivare alcune forme di assistenza sanitaria, quali l'assistenza domiciliare nonché di investire sulla prevenzione.

Occorre tuttavia segnalare come di fronte ai problemi emersi nella concreta gestione dell'emergenza, si è fatta strada l'idea di procedere a una revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, anche se occorre considerare che l'autonomia di cui dispongono in materia sanitaria le Regioni ha consentito l'emergere di modelli efficienti.

2.2. USARE GLI STRUMENTI DELL'ORDINAMENTO VIGENTE

Riformare la legislazione presuppone una profonda conoscenza e una preliminare ponderazione dell'**ordinamento vigente e delle sue potenzialità**.

Per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid 19 si è scelto di intraprendere la strada dei decreti-legge *ad hoc*, i quali solo in alcuni casi sono stati caratterizzati da un livello di omogeneità e di chiarezza delle disposizioni tali da permetterne un esame efficace in sede parlamentare, nonché una tempestiva attuazione.

Si sarebbero anche potuti attivare strumenti già presenti nell'ordinamento, quali l'esercizio di poteri sostitutivi del Governo *ex art.* 120 Cost. e la relativa normativa di attuazione (legge n. 131/2003, art. 8), la quale contempla una disciplina specifica per interventi sostitutivi nei casi di urgenza: *"Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza*

Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame" (art. 8, comma 4).

Potrebbe essere questo il modello cui ispirare uno strumento per gestire emergenze nuove o diverse, che coinvolgano l'intero territorio nazionale. Uno strumento che garantisca un migliore coordinamento tra i vari livelli di governo in applicazione del principio di sussidiarietà e anche un coinvolgimento collegiale del Consiglio dei ministri. Seguendo la procedura prevista dall'articolo 8, comma 4, della legge 131 del 2003, si sarebbe forse potuto: evitare interventi sostitutivi, nelle more dell'adozione dei DPCM, sia da parte del Ministro della Salute sia delle autorità regionali e locali (con successive inevitabili discordanze e sovrapposizioni); produrre testi più precisi e articolati, tali da non rendere necessario il successivo intervento di circolari interpretative ed esplicative (tipico il caso della interpretazione dell'espressione "congiunti").

Da un punto di vista amministrativo, per prepararsi alle emergenze si potrebbe valutare di fare ricorso ai dati di cui dispone il nuovo sistema informativo sanitario: dati utilizzati per la programmazione sanitaria nazionale e regionale che potrebbero essere preziosi ai fini di un monitoraggio e un'allerta tempestivi. Nell'ambito del Ministero della Salute esiste un Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie; il quale ha tra le sue finalità anche la: "prevenzione e risposta tempestiva alle emergenze sanitarie".

Si potrebbe soprattutto potenziare il ruolo dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS), che potrebbe diventare la struttura operativa nazionale di riferimento per il monitoraggio della situazione sanitaria e per la definizione degli interventi da attuare nei casi di emergenza. L'ISS è auspicabile affianchi maggiormente la Protezione Civile in tutte le emergenze di carattere sanitario.

2.3. I SERVIZI DI EMERGENZA PER LE FAMIGLIE

Il *lockdown* ha costretto gli Italiani a **definire in modo preciso il perimetro della famiglia e della casa**. L'impatto è stato rilevante e ha inciso su equilibri già delicati. Se, da un lato, molte famiglie hanno finalmente ritrovato il senso dello stare insieme, per altri si è trattato di uno *stress test* non indifferente. Si pensi, ad esempio, ai figli di genitori separati. O ai *singles*, che si sono ritrovati improvvisamente senza quella rete di *relazioni allargate che sono famiglia*. Si tratta di 7,5 milioni di persone.

La pandemia ha quindi posto l'accento su due aspetti: **distanza tra realtà sociale e impianto normativo** e necessità di **implementare servizi d'emergenza per le persone fragili** che, durante il *lockdown*, sono stati spesso garantiti dai *riders* (consegna di medicinali, cibo e generi di prima necessità).

Nella gestione di emergenze sanitarie di questo tipo sarebbe opportuno prevedere:

- l'affiancamento alla Protezione Civile della rete dei postini, che conoscono il territorio e le famiglie, soprattutto in provincia, per servizi di prossimità;

- incentivi ai Comuni affinché si dotino di **comunità di sostegno e volontariato digitali** (come già avvenuto nel corso dell'emergenza da coronavirus in alcune realtà locali): piattaforme a cui ci si possa iscrivere liberamente e in cui domanda e offerta di volontariato digitale possano incontrarsi.

3. INNOVAZIONE GIURIDICA E AMMINISTRATIVA

3.1. FORMA DELLO STATO

Se si vuole davvero realizzare un'eccezionale ricostruzione dell'Italia dalle macerie lasciate dalla presente crisi, bisognerà mettere mano a questo tema cruciale. Non bastano più interventi sporadici, superficiali, limitati, visti nel corso degli anni con, per di più, un'insufficiente attuazione. È tempo di ripensare l'intero sistema costituzionale delle autonomie territoriali, di riconsiderare dunque l'intera impalcatura del Titolo V della Costituzione, che si sarebbe dovuta reggere sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali da un lato e, dall'altro, su una piena attuazione di quanto previsto dall'articolo 118, secondo il quale tutte le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo quelle che per ragioni di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza dovrebbero essere svolte dai livelli territoriali superiori.

L'esperienza di questi mesi ha fatto emergere elementi di inadeguatezza non solo riferibili alla gestione dell'emergenza. Una prima questione su cui riflettere riguarda la dimensione territoriale delle Regioni, il necessario livello di economie di scala, da realizzare a livello regionale. In questa prospettiva, va più utilmente collocata la questione delle specialità - di regimi cioè diversi rispetto all'ordinario - e dunque, anche le richieste di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", in applicazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione.

Al fine di evitare eccessive disparità ordinamentali sul territorio, gli interventi dovrebbero privilegiare, anzitutto, l'obiettivo previsto dalla Costituzione, di garantire: *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, prevedendo poi un richiamo espresso alla salvaguardia e alla garanzia del superiore interesse nazionale.

Sempre in un quadro complessivo, che tenga conto della dimensione ottimale dei livelli di governo, vanno collocate quindi una compiuta definizione del ruolo delle Città Metropolitane e, più in generale, una riforma degli enti locali a partire dal ruolo delle Province.

Occorre, infine, introdurre misure molto più incisive per favorire, nel rispetto della loro storia, le fusioni e le sinergie tra Comuni non prorogando ulteriormente i termini previsti dalla legislazione vigente. Come è noto, l'85% dei 7.904 Comuni italiani (6.674 Comuni) ha una popolazione inferiore a diecimila abitanti e di questi circa 5.500 comuni hanno una popolazione inferiore a cinquemila abitanti, il loro numero poi è destinato ad aumentare in presenza del *trend* demografico del Paese.

È necessario, pertanto, rafforzare le misure che incentivano fusioni e sinergie e penalizzare quelle comunità, di ridotte dimensioni, che insistono per mantenere una totale autonomia.

Sicuramente, si dovranno favorire le unioni di Comuni per la gestione dei servizi anche attraverso il finanziamento di impianti e di mezzi per il loro esercizio. In questa prospettiva, infine, si dovrà provvedere ad una drastica riduzione di Enti e Società partecipate.

3.2. GIUSTIZIA

Il rilancio del Paese non può prescindere da una seria riflessione sul sistema Giustizia sia essa ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria.

La giustizia è un cardine fondamentale dell'ordinamento e, nel prossimo futuro, i suoi compiti saranno particolarmente gravosi, essendo chiamata a dare risposte tempestive su questioni di assoluto rilievo economico e sociale. Per altro verso, il suo funzionamento, la coerenza e la tempestività delle sue decisioni costituiscono un elemento centrale per l'attrattività del Paese e per il superamento di fenomeni di *forum shopping*.

Nel corso della crisi, ciascun plesso della magistratura ha risposto con grande impegno e sacrificio. Si sono registrati, tuttavia, diversi gradi di effettività della tutela. Da un lato, è emerso un grave problema di arretratezza digitale della giustizia, non solo di mezzi informatici e della loro sicurezza, ma anche di preparazione del personale; le difficoltà sono esasperate dalle carenze di organico dei ranghi amministrativi (cfr. *supra*, cap. INNOVAZIONE). Da un altro lato, si è palesata l'esigenza di rendere omogenei criteri e metodi operativi, superando la discrezionalità di singoli Presidenti di Corte, di Tribunale o di Sezione.

Per quanto attiene alle **misure concrete**, è quanto mai sentita la necessità di una giustizia rapida attraverso una semplificazione delle norme processuali, specie in ambito civile e penale. Infine, appare indispensabile contrastare la litigiosità sia attraverso l'abolizione del patto di quota lite sia attraverso misure più severe per disincentivare le liti temerarie.

In **materia penale**, è necessario procedere alla depenalizzazione di numerosi reati minori, da ricondurre esclusivamente a illeciti amministrativi. E appaiono decisivi interventi relativi al reato di abuso d'ufficio: abrogandolo, depenalizzandolo o comunque fornendone una definizione meno generica. In questo contesto, appare quanto mai opportuno individuare i processi che devono celebrarsi "in presenza" e quelli che possono svolgersi anche in via telematica (cfr. *supra*, cap. INNOVAZIONE, par. 4.2.).

In **materia civile**, gli obiettivi primari dovrebbero essere quelli di ridurre i tempi, notoriamente troppo lunghi, dei processi di primo e di secondo grado, di velocizzare e semplificare i procedimenti di recupero dei crediti e di prevedere misure in materia di procedure concorsuali.

In relazione al primo grado di giudizio, l'idea principale è quella di adottare, per il processo civile ordinario, un modello processuale tendenzialmente unico, adottandosi - anche in linea con le prospettive di riforma allo studio del Ministero della Giustizia - il procedimento sommario. In relazione al secondo grado di giudizio, occorre prevedere - in similitudine con l'introduzione dei giudizi avanti la Suprema Corte di Cassazione - una fase di valutazione di ammissibilità con contraddittorio scritto sul punto e rimessione al Collegio per la

pronuncia di inammissibilità (soprattutto - ma non solo - ai sensi degli artt. 342, 348-*bis* e 434 c.p.c.).

Per quanto concerne il **recupero dei crediti**, si potrebbero prevedere: una ulteriore “deformalizzazione” e semplificazione del processo esecutivo, considerando che, a oggi, nella pratica, si tengono udienze solo per ribadire la richiesta di vendita di un immobile, oppure per dichiarare esecutivo il progetto di distribuzione (a seguito della vendita); un rafforzamento e una semplificazione dell’art. 492-*bis* c.p.c.

La soluzione di un procedimento civile rapido, professionale ed efficiente può essere altresì ottenuta attraverso l’organizzazione manageriale degli uffici giudiziari e la riduzione dei tempi morti della procedura ordinaria. In sintesi con un miglioramento della gestione quotidiana del *legal process*. Si potrebbe pensare, inoltre, di favorire forme di ‘competenza stabile’, sul modello di quanto avvenuto con l’istituzione delle sezioni specializzate in materia d’impresa e, dunque, con la creazione di sezioni dotate di alte competenze specialistiche in cui i magistrati possano permanere per cicli temporali definiti.

Infine, se si guarda alla fase posteriore al picco del virus, molte imprese non riusciranno a superare il momento di difficoltà, entrando in una fase di crisi. Occorre **riformare** la disciplina delle **procedure concorsuali**, introducendo una procedura agevolata di concordato in continuità per l’emergenza. Tale misura temporanea favorirebbe la salvaguardia dell’occupazione, da un lato; la sopravvivenza delle attività d’impresa, dall’altro. A tal fine sembrerebbe utile intervenire sull’istituto del concordato in continuità prevedendo: la riduzione dei crediti privilegiati a chirografari, ad eccezione dei crediti di lavoro subordinato e IVA; l’inefficacia delle garanzie reali costituite dopo la dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria (Delibera del Consiglio dei ministri, 31 gennaio 2020); il voto implicito dei creditori a favore della proposta; misure agevolative per la capitalizzazione e i finanziamenti delle imprese colpite.

Tale disciplina temporanea dovrebbe essere riservata alle imprese di dimensioni superiori ad una soglia minima, sotto la quale l’impatto occupazionale di un singolo dissesto non giustifica i costi e le complessità di un concordato preventivo; per le realtà minime altre misure si imporranno.

Il processo riformatore non potrà prescindere dall’affrontare le situazioni di difficoltà di gran parte della classe forense, e in particolare, dei professionisti più giovani. Occorre prevedere un sistema di garanzie che permetta di assicurare i livelli minimi di prestazioni e assistenza. In tale direzione, ad esempio, andrebbe previsto che le avvocature pubbliche possano affidare a giovani avvocati - previa stipula di apposite convenzioni - cause relative a contenziosi seriali da patrocinare secondo linee guida ben definite, oppure che li possano delegare a svolgere funzioni procuratorie.

3.3. SNELLIRE L’APPARATO NORMATIVO, INVESTENDO SULLA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

La gestione dell’emergenza è stata affrontata con l’adozione di un gran numero di provvedimenti normativi, alcuni dei quali particolarmente complessi (decreti nn. 6, 18, 19, 22, 23, 33, 34). Ciò è in

gran parte frutto del livello elevato di legificazione che caratterizza l'ordinamento italiano: per incidere sulla realtà giuridica occorre spesso adottare (un gran numero di) norme di rango primario. Eccessi che si spiegano anche con la scarsa fiducia che anima molte relazioni sociali ed economiche e con la volontà di risolvere questi conflitti attraverso disposizioni estremamente dettagliate piuttosto che attraverso il controllo amministrativo successivo e l'interpretazione giurisdizionale di una legislazione chiara e generale.

L'emergenza ha mostrato con evidenza l'opportunità di ridurre lo *stock* normativo di rango primario e lasciare più libertà al momento applicativo. Allo stesso tempo, in mancanza di un cambio di paradigma nell'approccio alla produzione e attuazione normativa, per intervenire su un sistema tanto complesso spesso si adottano provvedimenti che producono ulteriore complessità.

Lo snellimento dell'apparato normativo è un obiettivo non semplice da ottenere. Il sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza, la scarsa omogeneità degli atti, unita alla sempre maggiore specificità tecnica delle singole disposizioni e l'inefficacia dei processi attuativi hanno contribuito a rendere esteso e complesso l'ordinamento nazionale. È necessario un processo di innovazione giuridica che può essere perseguito attraverso:

- 1.) un innalzamento del livello qualitativo dei provvedimenti normativi secondo precisi indicatori: chiarezza, utilità, efficacia;
- 2.) il ricorso alla delegificazione, accompagnata comunque da forme adeguate di controllo sulle norme di rango secondario;
- 3.) il miglioramento dell'efficacia ed efficienza dell'amministrazione della giustizia.

L'innovazione giuridica necessaria dovrebbe partire dalla considerazione che ogni norma è caratterizzata da un ciclo vitale, le cui fasi devono essere coordinate per garantirne la qualità. Si pensi a norme di rango legislativo che vivono per anni in attesa che il relativo regolamento attuativo venga adottato. Il cambiamento di paradigma dovrebbe pertanto occuparsi tanto di rivederne il procedimento di produzione quanto di connettervi un'attenta valutazione della fase attuativa. La logica con cui vengono introdotte nuove misure non dovrebbe essere quella della stratificazione normativa, ma piuttosto quella della sostituzione, accompagnata da un innalzamento del livello qualitativo delle disposizioni, dalla previsione di esercizi periodici di valutazione dell'efficacia nonché dalla introduzione di indicatori qualitativi di *performance* per poter valutare in concreto l'azione amministrativa.

3.4. ALLINEARE LE PROCEDURE AMMINISTRATIVE AGLI OBIETTIVI STRATEGICI DEL PAESE

Nella attuale fase di ricostruzione, di ripresa e di disponibilità di risorse, il miglioramento delle procedure amministrative è condizione necessaria al fine di indirizzare gli investimenti pubblici e privati verso le attività strategiche per il futuro dell'Italia.

L'introduzione di *iter* autorizzativi semplificati (eventualmente anche con un maggiore ricorso allo strumento delle autocertificazioni) dovrebbe essere compensata da rigorosi controlli *ex post*, per tutelare il rispetto degli interessi pubblici nelle iniziative private. In

sostanza, l'allineamento delle procedure amministrative agli obiettivi strategici del Paese costituisce, al tempo stesso, una sfida e una opportunità del momento, ma ciò richiede, procedura per procedura, un'attenta verifica dell'obiettivo perseguito, del bene pubblico da tutelare. La chiave per realizzare tali cambiamenti risiede nella capacità di ridurre al minimo gli elementi di valutazione discrezionale, in modo da contenere le barriere all'entrata del sistema economico e, allo stesso tempo, sanzionare con modalità e tempi certi i soggetti che, non rispettando le regole, sopportano oneri di conformità inferiori, alterando in tal modo il *level playing field* del mercato interno.

Le attività amministrative dovrebbero essere organizzate sulla base di cronoprogrammi con individuazione delle relative responsabilità. Sotto questo profilo, per limitare il fenomeno della cosiddetta "burocrazia difensiva" si potrebbero valutare proposte di miglioramento dell'attività amministrativa; per esempio, rivedendo la disciplina della responsabilità dei funzionari pubblici, con l'obiettivo di ridurre l'incidenza di elementi che si sono rivelati oggettivi ostacoli alla capacità decisionale delle pubbliche amministrazioni.

Il ricorso sistematico a commissari straordinari e a poteri speciali anche oltre quanto richiesto dalla emergenza è da solo segno della inadeguatezza dell'amministrazione. Basti pensare a questo paradosso: da un lato si producono leggi e normative a tutti i livelli di governo (dai 127 articoli del cd. "Cura Italia", alla miriade di ordinanze regionali e sindacali) in modo esorbitante, complesso, pieno di sovrapposizioni, dall'altro si creano commissari con poteri speciali tali da agire in deroga a tutta la normativa vigente (caso del ponte di Genova (sul tema v. anche *supra*, cap. INFRASTRUTTURE, par.4.3.). Non può questo divenire un modo ordinario di operare, tanto più che molta della normativa da applicare è di fonte europea e quindi va comunque rispettata.

4. TRASFORMAZIONE DIGITALE E SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

La Trasformazione digitale e la sostenibilità ambientale costituiscono le linee strategiche identificate come prioritarie delle istituzioni europee. Da questo punto di vista, la crisi ha fatto emergere con chiarezza le debolezze strutturali del nostro apparato istituzionale e, allo stesso tempo, le opportunità che un utilizzo più intensivo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione può determinare, con risvolti significativi in termini di sostenibilità ambientale.

Le raccomandazioni proposte dalla Commissione europea al Consiglio UE invitano esplicitamente gli Stati membri e l'Italia, in particolare, a focalizzare gli investimenti sulla transizione digitale e sulla sostenibilità del sistema economico.

4.1. INSERIMENTO IN COSTITUZIONE DEL PRINCIPIO DI SVILUPPO SOSTENIBILE

Il tema della sostenibilità ambientale, ma anche sociale e finanziaria, è percepito come centrale dalle giovani generazioni, molto più che dalle precedenti. Sui giovani di oggi grava il grande peso del debito pubblico. Le scelte riguardanti il debito pubblico rischiano di diventare fortemente ingiuste, nel momento in cui non sono ispirate da un principio di

solidarietà intergenerazionale: tali scelte devono tener conto dei desideri di chi pagherà le imposte in futuro. Ed è proprio il principio di solidarietà intergenerazionale che potrebbe essere cristallizzato, con una formula adeguata, in una disposizione della prima parte della Costituzione.

4.2. REINGEGNERIZZARE LE FUNZIONI PUBBLICHE

La crisi è risultata un fattore di accelerazione dei processi di digitalizzazione, che possono essere ulteriormente sostenuti dalla sinergia tra i diversi livelli di governo.

Si potrebbe perseguire l'obiettivo di realizzare - anche ricorrendo ai sistemi più avanzati di cibersecurity - l'interoperabilità di tutti i sistemi informativi della Pubblica Amministrazione così da disporre dei relativi *big data*, analizzarli e non richiederli mai alle persone fisiche e giuridiche nel corso dei procedimenti.

Risulterebbe importante attuare pienamente il sistema di analisi e valutazione delle *performance* della Pubblica Amministrazione al fine di ridurre i costi migliorandone i servizi, includendo tra gli indicatori il *Citizen Satisfaction Index*, che si ispira alle analisi di *customer satisfaction*, abitualmente realizzate dalle aziende sui propri clienti per verificarne la soddisfazione e quindi la fedeltà.

L'obiettivo da perseguire, come si è detto, è quello della reingegnerizzazione delle funzioni pubbliche (non solo dei procedimenti) e di un contestuale miglioramento della qualità della spesa. La revisione di piante organiche e nuove assunzioni devono procedere solo parallelamente alla realizzazione di questo processo: tale processo di reingegnerizzazione non può infatti prescindere da un'opera di ottimizzazione dell'organizzazione del personale della Pubblica Amministrazione.

In questo contesto, lo *smart working* rappresenta, anche in ambito pubblico, una **forma alternativa da valorizzare di svolgimento della prestazione lavorativa**. In particolare, costituirebbero fattori evolutivi e di accresciuta produttività delle amministrazioni:

- 1.) la possibilità, per il lavoratore, di scegliere il regime di *smart working*, anche a tempo parziale e con possibilità di rimodulare l'opzione nel tempo;
- 2.) la possibilità di accedere allo *smart working* anche per costruire soluzioni alternative ad altri strumenti previsti dall'ordinamento a tutela dei diritti del lavoratore (utilizzo della legge n. 104/1992 o fruizione dei congedi);
- 3.) la rivalutazione dei livelli di servizio raggiunti rispetto alle ore di presenza (peraltro non sempre coincidenti con le ore lavorate) e il conseguente diverso e maggiore riconoscimento del merito individuale;
- 4.) il circolo virtuoso che si innescherebbe tra *smart working* ed evoluzione delle tecnologie e delle competenze informatiche, con conseguenti ricadute positive in termini di semplificazione burocratica e digitalizzazione delle procedure pubbliche.

Il datore di lavoro pubblico, così come il privato, potrebbe sostenere l'organizzazione della prestazione lavorativa in ambito domestico, con un investimento soltanto parziale, visti gli evidenti risparmi derivanti dall'alleggerimento della presenza fisica nelle strutture pubbliche (per ulteriori approfondimenti, cfr. *supra*, cap. IMPRESE, par. 4.1.1).

4.3. NUOVE SFIDE PER LA DECISIONE PUBBLICA

Tutti questi obiettivi, per essere realizzati, richiedono anche un cambiamento di metodo nel processo di definizione delle politiche pubbliche e della loro traduzione in atti normativi. Il graduale ritorno alla normalità, segnato comunque dal permanere di vincoli, come il distanziamento, pone come ineludibile la necessità di una profonda innovazione giuridica e amministrativa. Dalle scelte che si faranno, da come sarà usato il volume di risorse oggi a disposizione dello Stato per fronteggiare gli effetti dell'emergenza, dipenderà il futuro prossimo dell'Italia, la qualità della ripresa (che sola potrà garantire la sostenibilità del debito pubblico italiano).

In questa prospettiva, l'elaborazione del prossimo **Programma Nazionale di Riforma** (PNR), da sottoporre ad un ampio confronto in Parlamento, potrebbe essere l'occasione per delineare una strategia condivisa (auspicabilmente *bipartisan*) con azioni credibili, anche ricorrendo a strumenti che, inseriti nella fase di definizione delle singole politiche, assicurino la valutazione dei risultati raggiunti e, dunque, l'efficacia delle riforme programmate.

L'Italia, nell'ambito del suo Programma Nazionale di Riforma, potrà presentare piani specifici dove evidenziare priorità di interventi, investimenti e riforme da finanziare tramite sovvenzioni e prestiti erogati dalla Commissione europea sulla base del nuovo strumento di sostegno agli Stati membri per gli investimenti e le riforme previsto nell'ambito del *Recovery Fund*. Settore per settore, l'Italia dovrebbe costruire documenti (preliminari alla presentazione dei piani) sui quali aprire dibattiti pubblici che individuino con chiarezza gli obiettivi (misurabili) che si vogliono raggiungere e gli strumenti con i quali agire per ottenerli. Tali documenti e quindi, i piani, dovranno necessariamente indicare le riforme legislative o amministrative da introdurre e prevedere il monitoraggio nella fase di messa in opera e la valutazione *ex post* dei risultati, entrambi basati sulle evidenze, con analisi qualitative e quantitative dei dati. Si potrebbe così costruire un percorso che assicuri quella consapevolezza e responsabilità necessarie per realizzare la profonda innovazione giuridica e amministrativa di cui il Paese necessita.

Va abbandonato, per la realizzazione delle riforme, lo strumento della legge *omnibus* o del decreto-legge *omnibus* dove interventi riformatori si confondono con modifiche puntuali (magari volutamente oscure, piene di riferimenti interni). Piuttosto, andrebbero varate leggi di settore che aiutino a incidere sui nodi strutturali, indicati più volte anche dalla Commissione europea, utilizzando l'ambito dei documenti del Semestre europeo. Tali leggi dovrebbero prevedere nel testo stesso gli indicatori da elaborare e monitorare per misurarne l'efficacia.



Piazza Navona 114 - 00186 Rome, Italy

Tel: +39 06 45.46.891 Fax: +39 06 67.96.377

Via Vincenzo Monti 12 - 20123 Milan, Italy

Tel: +39 02 99.96.131 Fax: +39 06 99.96.13.50

web: www.aspeninstitute.it