

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Una analisi socialista

*Documento a cura del
Network per il Socialismo*

*Questo documento è stato redatto da
Riccardo Achilli con la collaborazione di
Paolo Borioni, Maurizio Denaro e Simone Fana*

PER MAGGIORI INFORMAZIONI SCRIVETE A
NETWORKPERILSOCIALISMO@GMAIL.COM

INDICE

**PREMESSA: L'INQUADRAMENTO
GENERALE DEL PNRR** **PAG 3**

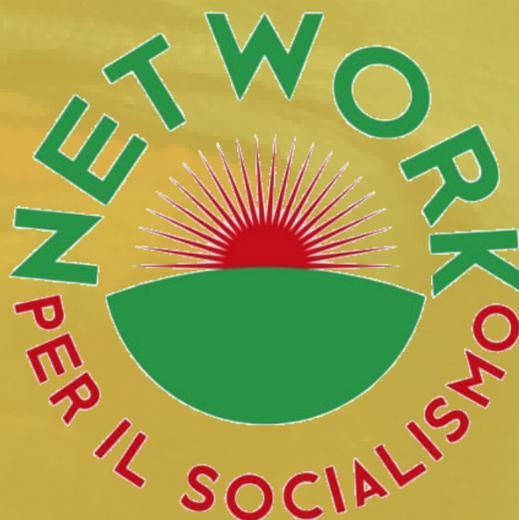
**UN PIANO DI RIFORME (NEOLIBERISTE)
CONDITO DA (POCHI) SOLDI** **PAG 5**

**UN IMPATTO MACROECONOMICO
MODESTO E SOVRASTIMATO** **PAG 6**

**LA FILOSOFIA NEOLIBERISTA DEL
PNRR** **PAG 9**

PNRR E SALUTE: UN APPROFONDIMENTO **PAG 14**

**CONCLUSIONE: UN DE PROFUNDIS
GIÀ ANNUNCIATO ALLA NASCITA?
QUALI PROPOSTE ALTERNATIVE?** **PAG 18**



Premessa: l'inquadramento generale del Pnrr

È importante analizzare in profondità il PNRR e i finanziamenti europei (RF e NGEU) che ci sono dietro, ma avendo effettuato questa analisi riteniamo che essi non sono e non possono essere la soluzione ad un prolungato stato di bassa e cattiva crescita del continente europeo. E tantomeno ai problemi particolarmente acuti della società e dell'apparato produttivo italiano. Al momento, RF e NGEU, così come un certo mutamento di linguaggio nella politica, certificano soltanto che è improponibile ormai sostenere apertamente, come alcuni anni fa, che "l'austerità è espansiva", sebbene Schäuble ancora ne decanti le doti.

Lo sforzo di Draghi, peraltro posto a serio rischio dal fatto che non si dota la PA di risorse adeguate per realizzarlo, avviene in un contesto globale che sta prendendo coscienza della necessità di pratiche espansive di lungo periodo. Ma per il momento ciò non muta affatto il corso dell'UE. Ecco allora che il PNRR, se anche fosse del tutto realizzato in Italia, andrebbe soprattutto considerato un uso molto limitativo della improponibilità ormai assodata della austerità di Monti. L'era del contagio, insomma, viene presa come ragione per concedere ciò che è soprattutto e sostanzialmente un prestito pieno di condizionalità, a patto che l'Italia, ancora importante nella catena del valore UE, sopravviva e eserciti il proprio ruolo aggiornandolo rispetto, per esempio, all'investimento verde, alla digitalizzazione e ad altre nuove necessità produttive. Ma non si programma in alcun modo un quadro di crescita interna della UE, tantomeno adeguato alla profonda depressione pandemica, l'unica cosa che potrebbe, addizionandosi al PNRR, trainare il nostro paese.

Altrove, a partire dall'amministrazione Biden, pare stia invece avvenendo una grande svolta, con le adeguate quantità e qualità. Essa (analogamente a quella rooseveltiana) trae le conseguenze dalla storia, e decreta che il modello di sviluppo neoliberale è, sempre, nocivo per gli equilibri sociali e i sistemi democratici.

Purtroppo, una UE che non mostra ancora affatto di imitare questo segnale, è destinata invece ad imitare il peggio di sé: approfittare dell'espansione americana per agganciarsi ad essa, rifiutando di produrre a sua volta domanda interna, e

quindi di spostare risorse e potere verso i ceti del lavoro, come anche di contribuire davvero alla crescita globale.

Il PNRR esprime tutto ciò, e dunque non è il PNRR a rappresentare una minima novità, ma al contrario forse potrebbero farlo i fatti che l'ancora prevalente logica ordoliberalista si troverà innanzi. Ad esempio il rifiuto, da parte degli Usa Biden, di riprodurre quel modello di "compratore finanziarizzato di ultima istanza" da cui le logiche ordoliberali dipendono. Ad esempio la realtà di una Francia che, a poca distanza dalle elezioni presidenziali, non può permettersi (con un apparato industriale più malmesso del nostro e un turismo meno differenziato del nostro) di tornare alle norme restrittive del patto di stabilità, pena la sua rovina (e la nostra). Queste oggettive possibilità potrebbero poi aggiungersi ad alcune ambivalenze interne alla Germania, esemplificate dagli ultimi verdetti della sua Corte costituzionale. Essa, se da un lato rinnova la incostituzionalità di un debito europeo che legghi la sovranità tedesca alle decisioni e ai destini altrui, dall'altro sancisce l'obbligo cogente di una svolta socio-produttiva verde molto più intensa ed accelerata di quanto finora progettato. Quest'ultimo verdetto potrebbe rendere ancora più forte l'impatto politico dei Verdi, e dunque, possibilmente, incoraggiare l'utilizzo dei forti margini di crescita ed investimento presenti che essi potrebbero proporre. A questo punto svolta politica, legittimazione ambientale, urgenza climatica e post-pandemia potrebbero anche allinearsi per produrre una reale svolta pro-crescita. E ad essa potrebbe accodarsi (si spera!) una Spd che ha già scelto una guida più a sinistra, e che voglia invertire (assieme ai Verdi o all'opposizione) l'altrimenti già segnato declino. Ora, proprio tutto ciò potrebbe risolvere le nette limitazioni poste dalla Corte tedesca: non legare la propria sovranità ai destini altrui, ma utilizzarla per risolvere quelli climatici, trainando così la crescita altrui.

Forse pensa a tutto questo Draghi quando sostiene che "non si tornerà al patto di stabilità" dopo la sua interruzione a causa del Covid. Sarebbe logico. Non ci pare possa convintamente pensare al PNRR, perché in altro deve confidare l'Italia per un futuro che la emancipi dalla nocività del neoliberalismo e dell'ordoliberalismo.

Un piano di riforme (neoliberiste) condito da (pochi) soldi

Il Pnrr è, secondo le parole del Ministro Brunetta, un insieme di riforme strutturali con dei soldi attorno.

Il senso politico reale dell'operazione-Next Generation Ue non risiede infatti nell'erogazione di risorse economiche per riattivare la ripresa, quanto piuttosto nella sottrazione di sovranità che il Paese subisce dentro la trappola delle condizionalità già espresse a monte nelle Raccomandazioni annuali della Commissione rispetto al Piano Nazionale di Riforma e assolutamente cogenti. E' infatti possibile per qualsiasi Stato membro, tramite il cosiddetto "emergency brake" voluto dall'Olanda, bloccare le erogazioni ai Paesi che non rispettano il percorso obbligatorio di riforme strutturali imposte.

Poiché quindi il Pnrr è una lista di riforme, il contenuto programmatico del documento è poverissimo. Manca infatti l'ossatura strutturante di un processo programmatico, ovvero il quadro logico: è pressoché assente l'analisi economica e la conseguente identificazione dei fabbisogni e delle priorità, sostituita a monte con le sei Missioni prefabbricate dalla Ue e adattate a qualsiasi Stato membro, dalla Lituania all'Italia, senza tener conto delle specificità nazionali; manca quindi la definizione di una visione complessiva di sviluppo appropriata da cui far scaturire le politiche. Sostanzialmente la parte finanziaria del Pnrr è una accozzaglia di progetti messi sotto il cappello delle sei Missioni, senza particolari sforzi di coerenza.

Un impatto macroeconomico modesto e sovrastimato

Da tale inconsistenza programmatica, e dall'insufficienza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili (235 miliardi, considerando anche il fondo nazionale complementare di 30,6 miliardi ed i 13 dell'iniziativa React Ue, meno della metà dei 500 miliardi stimati da Ashoka Mody, ex Direttore dell'ufficio europeo del FMI, necessari per far ripartire l'economia italiana) discende che l'impatto macroeconomico del Pnrr sia, in realtà, inconsistente.

L'impatto previsto del programma oscilla infatti, fra una stima pessimistica in cui, nell'arco del sessennio, si creano 7,8 punti di Pil aggiuntivo, ed una ottimistica in cui il programma dovrebbe aggiungere 12,7 punti alla crescita. Ovviamente, anche nello scenario più roseo, i "fantastici" miliardi del Pnrr non sarebbero neanche sufficienti a compensare la perdita di ricchezza subita dal Paese nell'arco della lunga crisi apertasi a fine 2007 e che ha generato una caduta di circa 16 punti di Pil. Lo scenario pessimistico condurrebbe, tutt'al più, a recuperare, e solo parzialmente, la caduta di Pil del solo anno 2020.

Di conseguenza, anche dando per buone le stime ufficiali di impatto, il Pnrr appare largamente insufficiente a far uscire il Paese dalla lunga mancanza di crescita che oramai dura da quasi 15 anni.

D'altra parte, le stime sono anche largamente sovradimensionate, per due motivi: uno più banale, ovvero che la stima di impatto non tiene conto di circa 11 miliardi che andranno detratti dal bilancio dello Stato per il versamento del contributo italiano alla quota di risorse a fondo perduto del Pnrr e del peggioramento del debito pubblico connesso al fatto che ben 122,6 miliardi del Ngeu sono a prestito, e quindi, anche se godono di un tasso di interesse particolarmente favorevole, vanno ad incrementare il peso del debito italiano ed a rendere più onerosa la parte extra-Pnrr, il cui rischio di rollover diverrà più elevato.

Un altro motivo è invece più complesso ed al tempo stesso rivelatore della filosofia sottostante il Pnrr, molto vicina alle impostazioni più moderne del neoliberismo: il modello econometrico utilizzato per le stime è il famigerato Quest III della Commissione Europea, che appartiene alla famiglia dei modelli DSGE (dynamic stochastic general equilibrium models). Tali modelli simulano gli impatti di shock esogeni (ad esempio grandi interventi di politica economica) rispetto ad un ipotizzato trend strutturale dell'economia.

Questa classe di modelli prevede effetti keynesiani di domanda derivanti da un impulso di politica economica soltanto nel breve termine, dove si ipotizza che i mercati non siano perfettamente concorrenziali, i prezzi siano viscosi verso il basso e le aspettative degli operatori non razionali. Tali vincoli vengono poi superati nel medio termine, in cui, in linea con la teoria della crescita endogena, l'aumento del Pil deriva dall'incremento dello stock di capitale fisico netto tramite gli investimenti. Tale incremento, a sua volta, è correlato positivamente con elementi endogeni all'economia, quali la produttività media del capitale stesso (sulla quale incide il progresso tecnologico), la propensione al risparmio (che in un approccio neoclassico viene considerato l'elemento che alimenta gli investimenti) mentre è correlato inversamente con il deficit di bilancio pubblico (che, anche in questo caso, con la classica ipotesi neoclassica, sottrae risorse al risparmio privato e quindi riduce la dinamica di investimento). Tali modelli sono stati poi resi più complessi da Solow, Barro e Romer, introducendo la spesa pubblica "produttiva" (essenzialmente investimenti infrastrutturali), il capitale umano e il "learning by doing" come fattori ulteriori di crescita della produttività media del capitale.

In altri termini, le stime di impatto formulate secondo il modello Quest, quindi secondo una visione di crescita endogena, scontano una visione “esoterica”, in base alla quale il mercato, se lasciato libero da pastoie e senza spesa pubblica improduttiva, colloca l’economia su un sentiero costante ed omogeneo di crescita, tutt’al più sostenuto da investimenti pubblici limitati, non tali da generare squilibri di bilancio persistenti e mirati sui fattori di competitività dell’offerta. Ovviamente le cose non stanno così. Le rigidità dei mercati e dei prezzi perdurano anche nel medio e lungo periodo, perché le riforme mirate ad aumentare il grado di liberalizzazione e concorrenza falliscono, spesso generando concentrazioni oligopolistiche, le aspettative degli operatori non tendono a divenire razionali con il tempo, per cui si generano continui errori nella previsione del vettore dei prezzi di equilibrio nei diversi mercati, il pareggio del bilancio pubblico non è neutrale perché non tutela il risparmio e quindi l’investimento ma, anzi, incide negativamente sulla domanda per consumi e quindi deprime la propensione ad investire*.

Di conseguenza, i valori di impatto ufficialmente stimati nel Pnrr sono sicuramente sovradimensionati, perché il mancato avverarsi delle ipotesi “esoteriche” di cui sopra non può che abbassare notevolmente i già magri effetti sulla crescita stimati.

.....
 * Perché, contrariamente a quanto pensano i neoclassici, il risparmio non genera l’investimento ma, al contrario, è il secondo a produrre il primo.

La filosofia neoliberista del Pnrr

Non è però un caso se si utilizza, per le stime di impatto, un modello di crescita endogena come il Quest. Tale scelta è infatti perfettamente coerente con la filosofia di fondo del Pnrr, che si basa su un set di riforme strutturali neoliberiste. Come si è detto, infatti, i modelli di crescita endogena presuppongono:

- Il contenimento della spesa pubblica corrente con corrispondente riduzione della pressione fiscale (ipotesi di neutralità del bilancio pubblico);
- Investimenti pubblici ponderati con il bilancino e mirati esclusivamente al potenziamento dei fattori di competitività dal lato dell'offerta, cioè dal lato della cosiddetta "produttività totale dei fattori" (infrastrutture, R&S e trasferimento tecnologico, formazione del capitale umano, incentivi alle imprese per investire in mercati emergenti, come il green) trascurando il lato della domanda per consumi;
- Interventi regolatori mirati ad aumentare il grado di liberalizzazione e concorrenzialità dei mercati;
- Sullo specifico mercato del lavoro, interventi di fluidificazione della domanda e dell'offerta a salario variabile, ovviamente verso il basso (le cosiddette "politiche attive del lavoro");
- Interventi di riduzione del grado di interferenza dello Stato sui mercati, ivi compresi quelli di alleggerimento del peso dei controlli di legalità e delle procedure giudiziarie.

Ed infatti, cosa prevede il Pnrr? Esattamente quanto sopra ricordato, ovvero:

- Una progressiva neutralizzazione del bilancio dello Stato, accogliendo le raccomandazioni europee del 2019, che chiedono di convergere verso una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta e quelle del 2020, che, in piena pandemia, sottolineano come occorrerà "quando le condizioni economiche lo

consentano, perseguire politiche volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito” anche utilizzando entrate straordinarie (leggi la ripresa delle privatizzazioni). Persino la riforma fiscale annunciata nel Pnrr, prevedendo una progressiva riduzione della pressione fiscale a bilancio invariato (recuperando quote di evasione) va in direzione di questa sterilizzazione dell’impatto del bilancio;

- Al netto di alcuni interventi limitati (estensione degli ammortizzatori sociali ai precari, Family Act) il sostegno ai redditi ed ai consumi è molto trascurato: al capitolo della lotta alla emarginazione socio-territoriale il Pnrr dedica circa 17 miliardi di interventi nella Missione 5 ed altri 7 miliardi per l’assistenza sanitaria territoriale. Si tratta soltanto del 10% circa delle risorse complessive del programma, che per il Mezzogiorno si ridurrebbero a circa 9-10 miliardi. Le risorse per tale capitolo incidono, quindi, in misura nettamente inferiore all’incidenza del fenomeno della povertà considerando, peraltro, che esse vengono destinate a politiche, come la Strategia Nazionale Aree Interne, già rivelatesi fallimentari nel precedente ciclo di programmazione e che la quota più corposa del progetto “Sostegno alle persone vulnerabili” è destinata a progetti di dubbia utilità, mentre l’indispensabile rafforzamento delle reti dei servizi sociali appare sacrificato. Eppure, un incremento di un euro nei consumi delle famiglie produce un incremento di 1,7 euro di Pil, ed il forte calo dei consumi dipende proprio dal diffondersi di situazioni di impoverimento e di incertezza;

- Di converso, il 90% delle risorse del Pnrr è dedicato ad investimenti di tipo supply-side, cioè mirati al potenziamento della produttività totale dei fattori (digitalizzazione, infrastrutture, potenziamento del capitale umano e politiche attive del lavoro, innovazione e trasferimento tecnologico ed “aziendalizzazione” delle Università, anche mediante la individualizzazione dei corsi di laurea, incentivi alle imprese per dirigerle sui mercati emergenti, soprattutto quello green) incuranti del fatto che occorrono molti anni per cambiare in modo radicale l’assetto competitivo strutturale di un Paese demograficamente anziano, quindi poco propenso ad innovare e rischiare e già stressato da quasi 30 anni di “riforme strutturali” come il nostro;
- l’estensione delle liberalizzazioni in mercati sensibili come quello elettrico, dove la liberalizzazione già introdotta non sembra aver portato grandi benefici agli utenti, la riduzione delle autorizzazioni ambientali nel mercato degli appalti pubblici, che prelude a disastri ambientali, quando invece i dati dimostrano che la maggiore perdita di tempo nelle procedure contrattuali pubbliche si rinviene nella fase della progettazione (per carenza di personale tecnico nelle Amministrazioni, soprattutto locali) e nelle cosiddette “interfasi” (ovvero in periodi morti fra una fase e l’altra di una procedura, che potrebbero essere eliminati semplicemente con un maggiore monitoraggio dei tempi). Servirebbero cioè strumenti di potenziamento della capacità progettuale e di monitoraggio dei tempi, non abbattimenti indiscriminati dei controlli nell’illusione che il mercato, lasciato da solo, si autoregoli in una forma che ottimizzi il bene collettivo. La riforma della giustizia, che prevede un ampliamento degli istituti di conciliazione extragiudiziaria in sede civile e dei riti alternativi in sede penale, una disastrosa velocizzazione dei tempi per le azioni esecutive, che in una fase di crisi rischia di lasciare migliaia di famiglie senza casa, la cancellazione di norme

anticorruptive, il parziale smantellamento dei sistemi di controllo antimafia negli appalti, la restrizione della possibilità di ricorrere in appello nelle cause civili, è anch'essa pensata per ridurre l'intervento dello Stato (in questo caso nella sua funzione giudiziaria) ampliando lo spazio di risoluzione delle controversie affidato al mercato, quindi a meccanismi di profonda iniquità tipici del suo implicito darwinismo ed a possibili inquinamenti criminali dell'area grigia fra Stato e mercato;

- parallelamente, si prevede la ritirata strategica dello Stato dai settori ancora presidiati, come dimostra la riforma della contabilità pubblica, mirata a facilitare le privatizzazioni e l'introduzione di forti dosi di privato convenzionato nel sistema sanitario, sempre più aperto a riforme della sanità territoriale che il pubblico ha difficoltà ad assicurare e che quindi verranno demandate ai privati;
- coerentemente con la riduzione del ruolo dello Stato, si assiste ad una contrazione del suo spazio programmatico. Manca completamente una politica industriale: fuori dalla green economy e dal turismo, in un Paese come il nostro, in cui il 17% del Pil è prodotto dall'industria, non esiste nessuna griglia di priorità settoriali, nessuna indicazione sulla creazione di campioni nazionali, nessuno spazio per un nuovo intervento diretto pubblico in economia, perlomeno in settori nevralgici per il futuro e per l'intera economia come la produzione dei vaccini, e nonostante il fatto che persino la destra tedesca stia rivalutando l'intervento statale nelle imprese strategiche*. Di conseguenza, l'impatto del Pnrr si realizzerà più fortemente in settori extraindustriali a basso valore aggiunto: costruzioni, commercio, servizi alla persona, continuando a perseguire quel processo di terziarizzazione povera della nostra economia che ha contribuito fortemente a penalizzarne la competitività. Ma non basta: manca anche una programmazione pubblica dello sviluppo del Mezzogiorno.

.....
* E' pur vero che il Governo Draghi ha ampliato l'ambito di intervento del cosiddetto "golden power" nei settori strategici, ma tali poteri non possono essere considerati equiparabili a quelli dello Stato azionista che investe direttamente in imprese nevralgiche.

Il 40% di risorse assegnate al Sud non è chiaramente sufficiente per innescare un processo di “catching up” rispetto al Centro Nord, tanto che lo stesso Pnrr segnala che, a fine sessennio, il Pil meridionale, attualmente pari al 22% di quello nazionale, salirà di appena un punto, al 23%. Praticamente niente. Manca, infine, anche una politica pubblica della ricerca: al netto del digitale, il Pnrr dedica alla R&S circa 16 miliardi, appena il 7% dei fondi totali disponibili, distribuiti con un approccio fortemente mirato a favorire la fase finale dell’innovazione e del trasferimento tecnologico alle imprese, trascurando la ricerca fondamentale, che invece è la radice senza la quale le fasi applicative della conoscenza non possono essere implementate. Tale approccio, peraltro, penalizza fortemente gli Atenei del Mezzogiorno, nella misura in cui essi sono meno attrattivi rispetto a quelli del Centro Nord per le imprese che intendono attivare progetti di ricerca cooperativa;

- si perde l’opportunità unica, dopo oltre 20 anni di blocco del turnover e con un rapporto fra dipendenti pubblici e popolazione fra i più bassi del mondo, di realizzare un vero piano di potenziamento della P.A. con assunzioni massicce, che restituirebbe capacità di azione alla macchina pubblica, darebbe risposte esistenziali ai tanti giovani laureati che emigrano e produrrebbe un effetto-reddito permanente sulla domanda aggregata e quindi sulla crescita. Il piano di assunzioni pubbliche annunciato prevede, in misura preponderante, l’attivazione di contratti a termine funzionali alla sola attuazione del Pnrr, quindi il mantenimento di una condizione di incertezza che penalizzerà la propensione al consumo.

Pnrr e salute: un approfondimento

Dalla Missione 6 Salute del Pnrr si possono arguire alcune linee guida a partire da alcune affermazioni ed obiettivi presenti nel testo. Va anche detto che se si prende come riferimento il testo inviato a Bruxelles, che è molto più lungo e contiene alcune tabelle riassuntive ed esplicative, il quadro diventa ancora più chiaro.

Nel documento si afferma che il SSN presenta esiti sanitari adeguati, ma senza specificare come si arrivi a questa conclusione, a parte il solito mantra dell'elevata speranza di vita della popolazione. Si ricorda anche che la spesa sanitaria del nostro paese rispetto al PIL risulta inferiore alla media UE. Vale qui ricordare che nel 2019 l'Italia spendeva per la sanità l'8.8% del PIL, ma di questi solo il 6.5% è di spesa pubblica, e circa un 25% va a finanziare forme di sanità privata sotto forma di diverse convenzioni. Se guardiamo alla sola spesa pubblica l'Italia si situa molto in basso rispetto ad alcuni paesi riferimento: la Germania spende il 9.5%, la Francia il 9.3% e ci ritroviamo ormai allineati ai Paesi dell'est Europa. Va ricordato che nel decennio 2010-2019 il finanziamento del SSN ha visto un aumento di 8.8 Mld, lo 0.9% annuo, che è al di sotto del tasso medio di inflazione. E vale la pena ricordare che il tasso di inflazione nel settore sanitario è molto più elevato di quello medio, venendosi quindi a verificare un reale sottofinanziamento, ed in parte un aumento del settore privatistico, del SSN.

Il rapporto Gimbe calcola che nel decennio siano stati sottratti al SSN circa 37 Mld, quindi 3.7 Mld all'anno. Quindi la somma di 15.63 Mld che compone il piano della Missione 6 che non si capisce bene quanto sia aggiuntiva risulta inferiore a ciò che è stato sottratto al SSN nei passati anni.

Il documento suggerisce che la pandemia abbia messo in evidenza alcune criticità:

- Disparità territoriali (questo era un dato ben noto ed indipendente dalla pandemia);
- Inadeguatezza di integrazione tra ospedali, servizi territoriali e servizi sociali;
- Tempi di attesa elevati per alcuni servizi;
- Scarsa capacità di conseguire sinergie.

Per rispondere a queste criticità il piano prevede di finanziare con 15.63 Mld due componenti:

1. Reti di prossimità con Case della Comunità, Ospedali di Comunità, rafforzamento assistenza domiciliare, sviluppo telemedicina ed integrazione dei servizi socio-sanitari per un totale di 7 Mld;

2. Innovazione e digitalizzazione con rinnovamento delle strutture tecnologiche e finalizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico per un totale di 8.63 Mld.

Il primo punto riguarda la medicina del territorio e di prossimità e si sviluppa su tre direttrici:

1. Costruzione della Case di Comunità, che diventano punto unico di accesso alle prestazioni sanitarie con un team multidisciplinare composto da medici generici, specialisti e pediatri, infermieri di comunità e assistenti sociali. Sono previste per il 2026 1.288 Case di Comunità, corrispondenti ad un rapporto di 1 per ogni 50.000 abitanti;
2. Casa come primo luogo di cura, assistenza domiciliare e telemedicina con obiettivo di prendere in carico entro il 2026 il 10% della popolazione over 65. Va qui ricordato che lo stesso documento dice che il 40% di questa popolazione ha almeno una malattia cronica debilitante, in realtà i dati a livello europeo suggeriscono che siano quasi il 50%, e per il nostro paese questo dato è sempre peggiorato negli ultimi anni facendo diminuire la speranza di vita senza morbilità;
3. Ospedali di Comunità a prevalenza infermieristica ma che dovrebbero servire per interventi di media o bassa intensità clinica ed avere dai 20 ai 40 letti e degenza di breve durata. Si prevedono 381 Ospedali di Comunità, quindi un rapporto di 1 per ogni 150 mila abitanti.

Manca ogni riferimento nel documento circa il ruolo dei medici di medicina generale, degli specialisti del territorio e quindi non appare in alcun punto del documento un qualche riferimento ad una medicina di prossimità, se si toglie l'obiettivo del potenziamento delle cure domiciliari, che riguardano però un numero molto limitato di pazienti (in una tabella esplicativa del documento mandato a Bruxelles si parla di raggiungere nel 2026 1.5 milioni di pazienti over 65 rispetto all'attuale quota di 700 mila, rispetto alla popolazione stimata di 15 milioni). In realtà nel documento mandato a Bruxelles si stima che il numero dei medici di medicina generale scenderanno significativamente, passando dagli attuali 42.000 a 35.000. Il modello di medicina territoriale e di prossimità è in realtà la riproposizione di un modello che concentra l'intervento sanitario in strutture accentrate, poco diffuse, e raggiunge con gli Ospedali di Comunità lo straordinario risultato di proporre una struttura che non si capisce bene quale ruolo e quali compiti debba svolgere, rendendo il tutto anche altamente inefficiente, perché se strutture di questo tipo fossero davvero necessarie, basterebbe configurarle all'interno degli ospedali già in essere.

Quanto al secondo punto, che riguarda l'ammodernamento tecnologico degli ospedali e lo sviluppo di una rete tecnologica per la raccolta, elaborazione ed analisi dati, il documento parte dalla riorganizzazione degli IRCCS (Istit. Ricovero e Cura a Carattere Scientifico) in quanto identificati come le eccellenze del paese. Va qui ricordato che di IRCCS in Italia ce ne sono 51, di cui 30 privati, mentre sono assenti molti dei policlinici universitari od ospedali pubblici di grandi dimensioni che svolgono un ruolo importante anche di carattere scientifico. Non c'è alcuna indicazione sugli sviluppi, differenziazione ed integrazione dei diversi livelli ospedalieri, ancora una volta rimarcando l'idea che è solo l'eccellenza quella che conta, e non sapendo stratificare l'intervento sanitario né a livello territoriale né a livello di competenza e pertinenza.

Si mette in evidenza la necessità di aumentare i posti letto di terapia intensiva, +3500 posti che in ogni caso non porterebbero l'Italia agli stessi livelli di paesi come la Germania e Francia, e di semintensiva, +4225 posti e la necessità di consolidare la separazione dei percorsi in ambito di pronto soccorso. Poco è lasciato alla ricerca scientifica, ancora una volta vista come complementare e subalterna alle esigenze del mercato privato, mancando ancora una volta di realizzare le strutture pubbliche per avere una autonomia in ambito di ricerca che permetta di sviluppare progetti indipendenti dal mercato e capaci di dare risposte autonome.

In sintesi, la Missione 6 rimane rafforza il modello di sanità così come si è venuto a sviluppare negli ultimi 20 anni, con una sempre più forte componente privatistica e privata, aumento di strutture centralizzanti e diminuendo e non proponendo alcuna effettiva struttura sanitaria territoriale e diffusa, ricadendo nel mito della soluzione tecnologica, indipendentemente da una chiara definizione di scopo e di risorse collegate, per cui dei 15.63 Mld almeno 5 sono direttamente dedicati al rafforzamento di strutture informatiche. Molto interessante è anche come nel documento mandato a Bruxelles si presenti il bilancio complessivo dello sforzo in sanità come di fatto un'operazione a costo zero, per cui a fronte di spese aggiuntive ci saranno risparmi tali per cui alla fine l'esercizio sarà un esercizio di forte compressione della spesa pubblica in sanità.

Conclusione: un de profundis già annunciato? Quali proposte alternative?

In conclusione, mentre la quantità dei fondi disponibili è del tutto insufficiente sia per raggiungere obiettivi di ripresa sia per traguardare obiettivi di riduzione delle diseguaglianze sociali e territoriali, la loro concentrazione tematica è molto evidente: il 70% dei fondi è allocato su digitalizzazione, transizione ecologica e ferrovie, come se queste tre cose da sole, magicamente, risollevarono l'Italia dalla sua crisi strutturale.

Il resto è frattaglia: in particolare, le politiche sociali e sanitarie assorbono appena il 10% del totale, la ricerca "extradigitale" il 7%, il restante 13% va a finanziare cosine sulle infrastrutture non ferroviarie, la scuola, le politiche attive del lavoro, i beni e servizi culturali ed il turismo.

L'impostazione è basata sulle versioni più moderne del neoliberalismo, che incorporano le teorie della crescita endogena, sia perché il 90% dei fondi è allocato su interventi di potenziamento della competitività "supply side" anziché sul sostegno alla domanda, sia perché le riforme strutturali, che sono il vero cuore pulsante di questo documento, ripercorrono la stessa strada fallimentare di questi ultimi anni (liberalizzazioni, privatizzazioni, aziendalizzazione del sistema pubblico della ricerca e della sanità, riduzione dell'area di intervento del sistema pubblico, approccio alla scuola ed alla formazione per competenze).

Tutto questo, quand'anche le più rosee previsioni di impatto formulate dal Governo si avverassero (e per una serie di motivi ciò è impossibile) porterà ad una crescita largamente insufficiente a recuperare la perdita di ricchezza patita dal Paese in questi 13-14 anni di crisi ed a una ulteriore

terziarizzazione povera della nostra economia, sempre più basata su settori a basso valore aggiunto. In un contesto sociale di diseguaglianze inasprite dalle riforme strutturali che accompagnano il Recovery Fund.

Peraltro, benché ciò non sia auspicabile, è oggettivamente probabile che il Pnrr fallisca, perché gli accordi con la Ue sono che le quote di finanziamento successive verranno erogate solo se quelle precedenti sono state spese entro i tempi assegnati e se le riforme strutturali previste verranno attuate secondo il cronoprogramma.

Sotto il primo profilo, è improbabile che un Paese che non riesce nemmeno a spendere 92 miliardi di fondi SIE (il 42% dei fondi per il 2014-2020, ad oggi, non è stato ancora impegnato) ne possa spendere più di 200. Pensare che gli oltre 3.000 neo assunti a termine nella P.A. possano fare la differenza nella velocità di spesa è illusorio: intanto occorre effettuare i reclutamenti. Poi tutti questi neo assunti dovranno essere inseriti nella macchina pubblica, e anche questo richiederà del tempo. Il rischio è che tale contingente sia pronto quando già si sarà accumulato un ritardo di spesa incolmabile.

Sotto il profilo delle riforme, stiamo parlando di roba che circola da almeno 25 anni. La riforma della giustizia troverà un ostacolo nella corporazione dei magistrati, poco incline ad aumentare la sua produttività e sostanzialmente impunibile. Di sburocratizzazione si parla sin dai tempi di Bassanini nel 1997, con risultati scadenti, fondamentalmente perché la stratificazione storica di norme e controlli è stata fatta per moltiplicare le competenze e le tutele degli uffici, e non può essere disboscata facilmente, senza creare enormi resistenze. Lo stesso discorso vale per la lotta all'evasione fiscale o al sommerso, un mantra che esiste da quando è nata la Repubblica, e che, tranne alcuni risultati parziali non viene sradicato, anche perché in tempi di crisi una parte di economia irregolare, anche involontaria, diventa fisiologica.

E' quindi necessario considerare la possibilità di naufragio del Pnrr, che potrebbe porsi a fine 2023, quando verrà condotta la review di medio termine. In uno scenario simile, potrebbero materializzarsi due conseguenze alternative: che si applichino le regole del Pnrr stesso, con definanziamento della totalità delle quote 2024-2026 destinate all'Italia, o che, per ragioni politiche, non si proceda ad un taglio così drastico, con un definanziamento "light". Entrambi gli scenari, però, sarebbero accompagnati da nuovi impegni in materia di austerità e sostenibilità del debito che verrebbero chiesti al nostro Paese per compensare la perdita di credibilità sui mercati che la carente attuazione del Pnrr comporterebbe, e parallelamente alla reintroduzione di regole di controllo dei conti pubblici in sede europea. In altri termini, il Paese subirebbe un commissariamento "alla greca" per realizzare quelle riforme strutturali promesse nel Pnrr e non attuate.

In un simile orizzonte degli eventi, ciò che si può fare, da qui al 2023, è immaginare una proposta alternativa, che, nel caso di fallimento dell'edificio di policy costruito con il Pnrr, in quanto erede della filosofia ordoliberalista europeistica, possa contribuire a tirare fuori rapidamente dalle secche il Paese. Evidentemente, la struttura programmatica basata sulla riproposizione di teorie liberiste di crescita endogena, che già ha prodotto danni sociali ed economici immensi ai Paesi europei, sarebbe destinata al fallimento finale, quindi dovrebbe essere rovesciata in favore di approcci demand-side imperniati:

Su una ripresa di protagonismo diretto dello Stato nel sistema produttivo, con investimenti pubblici a lungo

termine, sganciati cioè dalle esigenze di redditività immediata, in settori nevralgici, che con le prevedibili sempre più frequenti crisi sanitarie ed ambientali del futuro, dovrebbero essere identificati, quantomeno, nel farmaceutico, nella chimica verde, nelle energie alternative, nelle biotecnologie, nei servizi sanitari e sociali e nella silver economy, oltre che nei settori industriali di base, nei trasporti e logistica e nell'Ict;

- Su un grande piano nazionale di difesa e tutela del territorio dal rischio idrogeologico e sismico, connesso in parte al finanziamento di migliaia di microcantieri di difesa del suolo ad alto impatto occupazionale e in parte alla relative R&S;
- Su un piano di investimenti pubblici in infrastrutture materiali e digitali svincolato completamente dal rispetto delle regole di bilancio;
- Su un vero Piano nazionale di contrasto alla povertà ed al disagio sociale, imperniato finanziariamente in primis sul Mezzogiorno, che coinvolga un reddito di cittadinanza universalistico e non necessariamente legato a politiche attive del lavoro, un grande programma di edilizia popolare e di risanamento urbanistico e sociale delle periferie nonché un investimento vero, di dimensioni adeguate, sul sistema scolastico e sul sistema formativo, prevedendo l'obbligatorietà della formazione permanente e irrobustendo l'educazione tecnico-professionale;
- Su un Piano nazionale di ristrutturazione del comparto sanitario che, superando la sua regionalizzazione, che nella pandemia si è rivelata inefficiente, riporti al centro una programmazione di lungo periodo imperniata sul potenziamento della sanità preventiva, sulla territorializzazione delle cure per cronicità, lungodegenza e riabilitazione, sulla domiciliarizzazione dei servizi, anche grazie alla telemedicina, sull'inversione della tendenza alla riduzione dei posti letto degli ultimi anni;

- Sulla ripresa di una politica dei redditi, che ricostituisca un rapporto più equilibrato fra salari e Pil, collegando l'aumento dei primi alla crescita del secondo, e non a parametri di produttività, che preveda ammortizzatori sociali e politiche passive anche per l'area del precariato, Che introduca un salario minimo garantito mediante l'istituzione di un trattamento minimo legale che rafforzando la contrattazione collettiva impedisca il ricorso a contratti collettivi che prevedano paghe orarie inferiori ai 9 euro lordi., che ripristini tutele lavoristiche abrogate con il Jobs Act, che combatta in modo severissimo il lavoro nero;
- Strumentalmente a ciò, sulla ripresa di una vera programmazione economica, che implica un piano di assunzioni a tempo indeterminato nella PA di migliaia di unità ed un riallineamento salariale che tenga conto delle funzioni complesse di responsabilità che si svolgono in ambito pubblico.

