

**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.