



FORUM  
DISUGUAGLIANZE  
DIVERSITÀ



# 15 PROPOSTE PER LA GIUSTIZIA SOCIALE

Ispirate dal Programma  
di Azione di Anthony Atkinson

Marzo 2019  
Forum Disuguaglianze e Diversità  
Via della Dogana Vecchia 5  
Roma

*“Nell’identificare come responsabili dell’accresciuta disuguaglianza [il cambiamento tecnologico, la globalizzazione, la finanza, ...] rischiamo di dare l’impressione che questo fenomeno dipenda da forze fuori del nostro controllo” (p.82)*

*“La causa dell’accresciuta disuguaglianza è spesso rintracciabile nei cambiamenti della bilancia del potere ... Possiamo ridurre la disuguaglianza solo attraverso un riequilibrio di potere” (p.83)*

*“La disuguaglianza va affrontata all’interno del mercato” (p.113)*

*“Le forze che nel periodo post-bellico hanno prodotto una minore disuguaglianza ci aiutano a disegnare le politiche per il futuro, ma da allora il mondo è cambiato profondamente” (p.3)*

Da *“Inequality. What can be done?”* di Anthony Atkinson.



# INDICE

<b>Un lavoro collegiale</b> .....	9
<b>Sintesi delle proposte</b> .....	11
<b>Motivazioni, obiettivi e metodo. Per un'inversione di rotta</b> .....	17
<i>Giustizia sociale e disuguaglianze</i> .....	17
<b>Riquadro A. Stato delle disuguaglianze in tredici punti</b> .....	18
<i>Lacerazioni sociali e motivazioni per agire</i> .....	20
<i>Esiste un'alternativa</i> .....	20
<i>Tre ragioni per avere fiducia</i> .....	21
<i>La disuguaglianza di ricchezza</i> .....	22
<i>Tre meccanismi di formazione della ricchezza</i> .....	22
<i>Re-distribuire e pre-distribuire</i> .....	23
<b>Riquadro B. Le 15 proposte: titoli</b> .....	23
<i>Proposte radicali</i> .....	24
<i>Proposte che si riprendono la "modernità"</i> .....	24
<i>Due teste: donne e giustizia ambientale</i> .....	25
<i>Politiche pubbliche e azioni collettive, scala e tempi</i> .....	26
<i>Fra strategia integrata e approccio sperimentale</i> .....	26
<i>Quanto costano le proposte?</i> .....	27
<i>Chi ha scritto le proposte</i> .....	27
<i>Cosa ci aspettiamo che accada? Ovvero, a chi diamo le proposte</i> .....	27
<b>Riquadro C. Un avvenire possibile</b> .....	28
<b>Riquadro D. Obiettivi generali e specifici</b> .....	30
<b>Allegato 1. Disuguaglianze economiche, sociali e di riconoscimento. Cosa dicono i numeri?</b> .....	33
<b>Allegato 2. Il percorso partecipativo per costruire le proposte</b> .....	43
<hr/>	
<b>Parte I. Un cambiamento tecnologico che accresca la giustizia sociale</b> .....	47
<i>Dalla proposta 1 di Anthony Atkinson "La direzione del cambiamento tecnologico deve essere una preoccupazione esplicita delle politiche; va incoraggiata l'innovazione in una forma che accresca l'occupabilità dei lavoratori e valorizzi la dimensione umana della fornitura di servizi"</i>	
I.1 Conoscenza e potere. Le ragioni di giustizia sociale per intervenire .....	49
<b>Riquadro E. Esempi di biforcazione</b> .....	52
I.2 Le biforcazioni nel cambiamento tecnologico .....	53
Lavoro: occupazione, retribuzioni, dignità, autonomia, sicurezza .....	53
<i>Servizi pubblici essenziali e ricchezza comune</i> .....	56
<i>Consumo di beni e servizi sul mercato</i> .....	57
<i>Informazione, cultura e politica</i> .....	58
<b>Riquadro F. Le preoccupazioni generate dal cambiamento tecnologico</b> .....	59
I.3 Una strategia di azione: obiettivi e strumenti .....	59
<b>Riquadro G. Obiettivi verso cui orientare il cambiamento tecnologico</b> .....	60
I.4 Le proposte .....	62
I.4.1 <i>Libertà di accesso e condivisione della conoscenza</i> .....	62
<b>PROPOSTA N. 1 La conoscenza come bene pubblico globale:             modificare gli accordi internazionali e intanto farmaci più accessibili</b> .....	64

I.4.2	<i>Una missione strategica per la ricerca e le imprese pubbliche della conoscenza</i>	68
	<b>PROPOSTA N. 2 Il “modello Ginevra” per un’Europa più giusta</b>	69
	<b>PROPOSTA N. 3 Missioni di medio-lungo termine per le imprese pubbliche italiane</b>	71
	<b>Riquadro H. Il Comitato per le imprese pubbliche</b>	74
	<b>PROPOSTA N. 4 Promuovere la giustizia sociale nelle missioni delle Università italiane</b>	76
	<b>PROPOSTA N. 5 Promuovere la giustizia sociale nella ricerca privata</b>	79
	<b>PROPOSTA N. 6 Collaborazione fra Università, centri di competenza e piccole e medie imprese per generare conoscenza</b>	81
I.4.3	<i>Dati personali e intelligenza artificiale: un’alternativa possibile</i>	84
	<b>Riquadro I. Note sugli algoritmi, da saltare per chi ne sa più di noi</b>	84
	<b>PROPOSTA N. 7 Costruire una sovranità collettiva su dati personali e algoritmi</b>	91
I.4.4	<i>Investire i dividendi del cambiamento tecnologico nei servizi fondamentali</i>	95
	<b>PROPOSTA N. 8 Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi</b>	96
	<b>PROPOSTA N. 9 Gli appalti innovativi per servizi a misura delle persone</b>	98
I.4.5	<i>Tecnologie per la giustizia ambientale che accrescano la giustizia sociale</i>	101
	<b>PROPOSTA N. 10 Orientare gli strumenti per la sostenibilità ambientale a favore dei ceti deboli</b>	104
I.5	<i>E le amministrazioni pubbliche coinvolte dalle proposte?</i>	108
	<b>PROPOSTA N. 11 Reclutamento, cura e discrezionalità del personale delle PA</b>	108
	<b>Riquadro L. Un esempio: di cosa avrebbe bisogno una Strategia urbana nazionale?</b>	110

## Parte II. Un lavoro con più forza per contare

Dalle proposte 2 e 4 di Anthony Atkinson: *“La politica pubblica deve mirare a un equilibrio appropriato di poteri fra gli stakeholder”*  
*“Deve esistere una politica salariale nazionale, fondata su ... un salario minimo legale fissato a un livello adeguato per vivere e un codice di condotta per le retribuzioni al di sopra del minimo”*

II.1	Dignità, autonomia, partecipazione. Le ragioni di giustizia sociale per intervenire	121
	<i>Cause</i>	122
	<i>Una guida essenziale per invertire la rotta: la Costituzione</i>	123
	<b>Riquadro M. La Costituzione italiana per il lavoro: dignità e partecipazione</b>	124
	<i>Dignità del lavoro</i>	124
	<i>Partecipazione, autonomia e democratizzazione del governo d’impresa</i>	126
II.2	Una strategia di azione: obiettivi e strumenti	127
	<b>Riquadro N. Obiettivi</b>	127
II.3	Le proposte	128
II.3.1	<i>Dignità del lavoro</i>	128
	<b>PROPOSTA N. 12 Minimi contrattuali, minimi legali e contrasto delle irregolarità</b>	128
II.3.2	<i>Partecipazione, autonomia e democratizzazione del governo d’impresa</i>	131
	<b>PROPOSTA N. 13 I Consigli del lavoro e di cittadinanza nell’impresa</b>	132
	<b>PROPOSTA N. 14 Quando il lavoro controlla le imprese: più forza ai Workers Buyout</b>	137
	<b>Riquadro O. WBO: numeri e luoghi</b>	138

<b>Parte III. Un passaggio generazionale più giusto</b> .....	141
Dalle proposte 6 e 10 di Anthony Atkinson: <i>“Deve esistere una dotazione di capitale (un’eredità minima) assegnata a tutti all’ingresso nell’età adulta.” “Eredità e donazioni inter vivos devono essere soggette a un’imposta progressiva sugli introiti da capitale nell’arco della vita.”</i>	
III.1 Redistribuzione. Le ragioni di giustizia per intervenire .....	143
III.2 Lo scenario attuale: una generazione lasciata indietro .....	145
<i>Ricchezza media elevata ma sempre più iniquamente distribuita</i> .....	146
<b>Riquadro P. Il coefficiente di Gini</b> .....	148
<i>Modesto peso delle imposte su successioni e donazioni</i> .....	149
<i>Lasciti ereditari in aumento e più concentrati</i> .....	151
<i>Cresce la persistenza intergenerazionale della posizione socio-economica</i> .....	152
<i>Una generazione lasciata indietro e in ritardo per la transizione alla vita adulta</i> .....	153
III.3 Una strategia di azione: obiettivi e strumenti .....	154
<b>Riquadro Q Obiettivi</b> .....	154
III.4 La Proposta .....	156
<b>Proposta N. 15 L’imposta sui vantaggi ricevuti e la misura di eredità universale</b> .....	156
<i>Proposta 15.A - L’imposta sui vantaggi ricevuti</i> .....	156
<b>Riquadro R Le imposte vigenti sulle successioni e le donazioni: il quadro odierno in Italia</b> .....	156
<b>Riquadro S L’attuale imposta di successione e la nuova imposta sui vantaggi ricevuti: l’esempio delle sorelle Rossi</b> .....	161
<i>Proposta 15.B - Un’eredità universale nel passaggio all’età adulta</i> .....	163
<b>Riquadro T Esempi di utilizzo dell’eredità universale</b> .....	166

In un documento separato denominato “Materiali”, disponibile anch’esso nel sito del ForumDD [\[link\]](#), sono raccolti i contributi esterni al Rapporto, alcuni materiali di lavoro e i Programmi dei Seminari aperti e interni che hanno prreparato il Rapporto.





## UN LAVORO COLLEGALE

Questo Rapporto e le proposte in esso presentate sono il frutto di un lavoro avviato nell'ottobre 2017 in un confronto costante all'interno dell'Assemblea del ForumDD. Dopo la costruzione e condivisione collegiale dell'impianto generale, la progettazione e la stesura delle singole parti del Rapporto sono state curate da sei membri dell'Assemblea (FABRIZIO BARCA, DANIELE CHECCHI, MAURIZIO FRANZINI, ELENA GRANAGLIA, SALVATORE MORELLI e LORENZO SACCONI) con specifici contributi di VITTORIO COGLIATI DEZZA, SABINA DE LUCA e FLAVIA TERRIBILE. La responsabilità editoriale è stata di FABRIZIO BARCA e PATRIZIA LUONGO, con l'apporto di SILVIA VACCARO per l'organizzazione e la comunicazione. L'analisi e la definizione delle proposte hanno beneficiato del contributo di gran parte degli altri membri dell'Assemblea, dei quadri delle otto organizzazioni che fanno parte del ForumDD e di un vasto numero di membri della comunità scientifica e della cittadinanza attiva, di insegnanti, studenti e studentesse, sindacalisti e sindacaliste, imprenditori e imprenditrici, amministratori e amministratrici pubblici/he.

Molti contributi sono raccolti nell'E-book *Materiali*, sotto forma di articoli e note scritte, assieme ai programmi dei seminari in cui alcuni di essi sono stati presentati e discussi: presso la Casa della Cultura a Milano, il Gran Sasso Science Institute a L'Aquila, la Città dell'Altra Economia a Roma, la Fondazione di Comunità di Messina a Messina. Altri sono il frutto dei circa 30 incontri tenuti fra ottobre 2017 e marzo 2018 in tutto il paese (cfr. Allegato 2). Altri ancora, infine, sono il risultato di lunghe e ricche conversazioni e scambi personali fra i membri dell'Assemblea.

L'elenco che segue comprende i nomi delle persone che in diversi modi hanno dato un contributo al Rapporto. La responsabilità del suo contenuto resta ovviamente del ForumDD nel suo complesso.

ROBERTO ALOISIO, VITTORIO ALVINO, CRISTIANO ANTONELLI, NICCOLÒ BARCA, VALENTINA BARCA, ROBERTO BENAGLIA, GRAZIELLA BERTOCCHI, TIZIANA BOCCHI, CARLO BORZAGA, NERINA BOSCHIERO, CLAUDIO BRUNO, MARIO CALDERINI, MARCO CAMELLI, ANTONIO CAPONETTO, MARIA TERESA CARINCI, ANTONIA CARPARELLI, BRUNELLA CASALINI, VIVIANA CELLI, VIERI CERIANI, VINCENZO CESARE, ROBERTO CINGOLANI, EUGENIO COCCIA, BARBARA COLLEVECCHIO, ALBERTO COTTICA, GIOVANNI D'ALESSIO, CAMILLO DE BERNARDINIS, PIERO DE CHIARA, DANIELA DE LEO, GIUSEPPE DE MARZO, ALBERTO DE NEGRI, RICCARDO DEL PUNTA, FRANCESCO DENOZZA, BRUNO DENTE, ETTORE DI CESARE, FRANCO DI NUZZO, PASQUALE DI RUBBO, GIOVANNI DOSI, LUCA ENRIQUES, ALESSANDRA FAGGIAN, GIOVANNI FATTORE, FRANCESCO FERRANTE, MAGALÌ FIA, FRANCESCO FIGARI, ANDREA FILIPPETTI, MICHELE FLAMMINI, MASSIMO FLORIO, ANDREA GARNERO, FRANCESCO GIFFONI, DONATA GOTTARDI, ANNA GRANDORI, DEMETRIO GUZZARDI, STEFANO IMBRUGLIA, MARCO LEONARDI, PAOLO LIBERATI, FRANCESCO LONGO, PAOLO LUCCHINO, FRANCO MARTINI, LORENZA MICACCHI, MARCO MODICA, SERGIO MOIA, MANUELA MONTI, FEDERICO MARIA MUCCIARELLI, CARLO OCCHIALI, GUIDO ORTONA, UGO PAGANO, ALESSANDRO PAJEWSKI, RAFFAELLA PALLADINO, MASSIMO PALLINI, CARLO PAPA, MARIA LUISA PARMIGIANI, DIEGO PIACENTINO, MARIO PIANTA, GUIDO PELLEGRINI, VITO PERAGINE, CARLO PETRINI, ANDREA POGGIO, ROMANO PRODI, CHIARA RAPALLINI, SABINA RATTI, GIORGIO RESTA, EDOARDO REVIGLIO, MARIA ALESSANDRA ROSSI, ANDREA ROVENTINI, PASQUALE RUBBO, RAFFAELE SAGGIO, RAFFAELLA SAPORITO, SALVATORE SCALZO, FRANCESCO SERGI, GIANNI SILVESTRINI, ALESSANDRA STABILINI, ALESSANDRO STERLACCHINI, GIOVANNI STILO, ANDREA SURBONE, FABRIZIO TRAÙ, FRANCESCO VELLA, STEFANO VELLA, MARIA ENRICA VIRGILLITO, VINCENZO VISCO, GIOVANNI XILO. Il progetto grafico è di TIZIANO ZULIANI.

A interpretare con un graffio colorato i tre meccanismi di formazione della ricchezza è stato MARCO DAMBROSIO, in arte MAKKOX, donando tre tavole.

Il progetto è stato possibile grazie al contributo dei tre Sostenitori del ForumDD (FONDAZIONE CHARLEMAGNE, FONDAZIONE CON IL SUD e FONDAZIONE UNIPOLIS) e al contributo specifico del GRAN SASSO SCIENCE INSTITUTE.





FORUM  
DISUGUAGLIANZE  
DIVERSITÀ

# SINTESI DELLE PROPOSTE & MOTIVAZIONI

**15 PROPOSTE PER  
LA GIUSTIZIA SOCIALE**

Ispirate dal Programma  
di Azione di Anthony Atkinson



# SINTESI DELLE PROPOSTE

*Il Forum Disuguaglianze Diversità (ForumDD) è mosso dall'obiettivo di "produrre, promuovere e influenzare proposte per l'azione collettiva e per l'azione pubblica che favoriscano la riduzione delle disuguaglianze e la giustizia sociale, secondo l'indirizzo dell'articolo 3 della Costituzione". Le 15 proposte presentate in questo Rapporto si concentrano sulle disuguaglianze di ricchezza, privata e comune. Esse mirano a modificare i principali meccanismi che determinano la formazione e la distribuzione della ricchezza: il cambiamento tecnologico, la relazione fra lavoratori e lavoratrici e chi controlla le imprese, il passaggio generazionale della ricchezza stessa.*

*Nell'introduzione Motivazioni, obiettivi e metodo, richiamiamo la dimensione delle disuguaglianze, economiche, sociali e di riconoscimento e il loro effetto di lacerazione della società. Argomentiamo poi, con Anthony Atkinson, che non c'è nulla di ineluttabile in questa situazione; riassumiamo gli obiettivi di giustizia sociale da perseguire; e illustriamo il metodo che anima le proposte.*

*Nelle tre Parti del Rapporto, ognuna dedicata a uno dei tre meccanismi di formazione della ricchezza, esponiamo la nostra diagnosi e descriviamo le singole proposte. La sintesi che segue riassume in breve il loro contenuto.*

## **Proposta n. 1 La conoscenza come bene pubblico globale: modificare gli accordi internazionali e intanto farmaci più accessibili**

Si propongono tre azioni che mirano ad accrescere l'accesso alla conoscenza. La prima azione riguarda la promozione, attraverso l'UE, di una modifica di due principi dell'Accordo TRIPS che incentivi la produzione e l'utilizzo della conoscenza come bene pubblico globale. Le altre due azioni riguardano il campo farmaceutico e biomedico; si propone, sempre attraverso l'UE, di arrivare a un nuovo accordo per la Ricerca e Sviluppo, in sede di Organizzazione Mondiale della Sanità, che consenta di soddisfare l'obiettivo del "più alto livello di salute raggiungibile" e, contemporaneamente di rafforzare l'iniziativa negoziale e strategica affinché i prezzi dei farmaci siano alla portata dei sistemi sanitari nazionali e venga assicurata la produzione di quelli per le malattie neglette.

## **Proposta n. 2. Il "modello Ginevra" per un'Europa più giusta**

Si propone di promuovere a livello europeo degli "hub tecnologici sovranazionali di imprese" che si occupino di produrre beni e servizi che mirino al benessere collettivo, partendo dalle infrastrutture pubbliche di ricerca esistenti ed estendendo il loro ambito di azione dalla fase iniziale della catena di creazione di valore a quelle successive. L'obiettivo è quello di sfruttare il successo di forme complesse e autonome di organizzazione per rendere accessibili a tutti i frutti del progresso scientifico e affrontare il paradosso attuale per cui un patrimonio di *open science* prodotto con fondi pubblici viene di fatto appropriato privatamente da pochi grandi monopoli.

## **Proposta n. 3 Missioni di medio-lungo termine per le imprese pubbliche italiane**

Si propone di assegnare alle imprese pubbliche italiane missioni strategiche di medio lungo periodo che ne orientino le scelte, in particolare tecnologiche, verso obiettivi di competitività, giustizia ambientale e giustizia sociale. I punti di forza della proposta sono: l'identificazione di un presidio tecnico; la trasparenza della responsabilità politica; il monitoraggio dei risultati; la garanzia della natura di medio-lungo termine degli obiettivi; e il rafforzamento delle regole a tutela dell'autonomia del management.

## **Proposta n. 4 Promuovere la giustizia sociale nelle missioni delle Università italiane**

Si propongono quattro interventi integrati per riequilibrare gli attuali meccanismi che inducono le Università a essere disattente all'impatto della ricerca e dell'insegnamento sulla giustizia sociale: introdurre la giustizia sociale nella valutazione della terza missione delle Università; istituire un premio per progetti di ricerca che accrescono la giustizia sociale; indire un bando per progetti di ricerca che mirano a obiettivi di giustizia sociale; valutare gli effetti dell'insegnamento universitario sulla forbice di competenze generali delle giovani e dei giovani osservata all'inizio del percorso universitario.

## **Proposta n. 5 Promuovere la giustizia sociale nella ricerca privata**

Si propone di introdurre, nei criteri per l'allocatione dei finanziamenti pubblici alla ricerca privata, parametri che inducano le imprese a tener conto degli effetti delle loro scelte sulla giustizia sociale e che le sollecitino a promuoverla.

### **Proposta n. 6 Collaborazione fra Università, centri di competenze e piccole e medie imprese per generare conoscenza**

Si propone di valorizzare, sviluppare e diffondere in modo sistematico le esperienze in corso in alcune parti del territorio italiano, che vedono reti di PMI collaborare con le Università e con altri centri di competenza per superare gli attuali ostacoli derivanti dalla concentrazione della conoscenza e produrre conoscenza condivisa che consenta un recupero della loro competitività.

### **Proposta n. 7. Costruire una sovranità collettiva sui dati personali e algoritmi**

Si propone che l'Italia compia un salto nell'affrontare i rischi che derivano dalla concentrazione in poche mani del controllo di dati personali e dalle sistematiche distorsioni insite nell'uso degli algoritmi di apprendimento automatico in tutti i campi di vita. La strada è segnata dalle esperienze e dalla mobilitazione che altri paesi stanno realizzando su questo tema: mettere alla prova il Regolamento Europeo per la Protezione dei Dati che fissa principi all'avanguardia sul piano internazionale; realizzare un ampio insieme di azioni, specie attorno ai servizi urbani, che vanno da una pressione crescente sui giganti del web alla sperimentazioni di piattaforme digitali comuni; rimuovere gli ostacoli allo sviluppo delle comunità di innovatori in rete.

### **Proposta n. 8 Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi**

Si propone di disegnare e attuare nelle aree fragili del paese e nelle periferie strategie di sviluppo "rivolte ai luoghi" che traggano indirizzi e lezioni di metodo dalla Strategia nazionale per le aree interne; strategie che, attraverso una forte partecipazione degli abitanti, combinino il miglioramento dei servizi fondamentali con la creazione delle opportunità per un utilizzo giusto e sostenibile delle nuove tecnologie.

### **Proposta n. 9 Gli appalti innovativi per servizi a misura delle persone**

Si propone di promuovere con diversi strumenti il ricorso da parte delle amministrazioni, soprattutto locali, agli appalti innovativi per l'acquisto di beni e servizi, che consentono (come mostrano le poche ma positive esperienze italiane) di orientare le innovazioni tecnologiche ai bisogni delle persone e dei ceti deboli. In particolare, gli strumenti proposti sono: formazione dei funzionari pubblici; rimozione degli ostacoli alla partecipazione; campagna pubblica di informazione; ricorso a consultazioni pubbliche per il disegno del bando.

### **Proposta n. 10 Orientare gli strumenti per la sostenibilità ambientale a favore dei ceti deboli**

Si propongono tre linee d'azione che possono orientare gli interventi per la sostenibilità ambientale e il contrasto al cambiamento climatico a favore della giustizia ambientale, condizione perché quegli stessi interventi possano essere attuati: rimodulazione dei canoni di concessione del demanio e interventi fiscali attenti all'impatto sociale; rimozione degli ostacoli ai processi di decentramento energetico e cura degli impatti sociali dei processi di smobilizzo delle centrali; modifiche dell'E-cobonus per l'incentivazione delle riqualificazioni energetiche degli edifici ed interventi sulla mobilità sostenibile in modo favorevole alle persone con reddito modesto.

### **Proposta n. 11 Reclutamento, cura e discrezionalità del personale delle PA**

Si propone che in tutti i livelli amministrativi coinvolti dalle singole strategie di giustizia sociale proposte nel Rapporto venga attuata la seguente agenda di interventi: a) forte e mirato rinnovamento (anche disciplinare) delle risorse umane; b) politica del personale che elimini gli incentivi monetari legati ai risultati e li sostituisca con meccanismi legati alle competenze organizzative; c) restituzione della funzione di strumento di confronto fra politica, amministrazione e cittadini alla valutazione dei risultati; d) forme sperimentali di autonomia finanziaria della dirigenza; e) interventi che incentivino gli amministratori a prendere decisioni mirate sui risultati, non sulle procedure.

### **Proposta n. 12 Minimi contrattuali, minimi legali e contrasto delle irregolarità**

Si propone di realizzare un intervento integrato e simultaneo che aumenti i minimi salariali per tutte le lavoratrici e i lavoratori, indipendentemente dalla natura del contratto e composto da tre parti non separabili: estendere a tutti i lavoratori e tutte le lavoratrici di ogni settore l'efficacia dei contratti firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative di quel settore; introdurre un salario minimo legale, non inferiore a 10 euro, senza distinzioni geografiche o di ruolo, il cui aggiornamento nel tempo è deciso da una Commissione composta da sindacati, tecnici, politici; dare più forza alla capacità dell'INAIL e degli altri enti ispettivi di contrastare le irregolarità e costruire forme pubbliche di monitoraggio

**Proposta n. 13. I Consigli del lavoro e di cittadinanza nell'impresa**

Si propone di realizzare l'obiettivo di una partecipazione strategica di lavoratori e lavoratrici alle decisioni delle imprese attraverso l'introduzione di una forma organizzativa in uso in altri paesi, il Consiglio del Lavoro, che valuti strategie aziendali, decisioni di localizzazione, condizioni e organizzazione del lavoro, impatto delle innovazioni tecnologiche su lavoro e retribuzioni. Nei Consigli (che sarebbero quindi anche "della cittadinanza") sederebbero anche rappresentanti di consumatrici e consumatori e di persone interessate dall'impatto ambientale delle decisioni.

**Proposta n. 14. Quando il lavoro controlla le imprese: più forza ai Workers Buyout**

Si propone di realizzare alcuni interventi mirati che consentano allo strumento dei Workers Buyout (WBO) - l'acquisto dell'impresa in crisi o in difficile transizione generazionale da parte dei suoi lavoratori e lavoratrici - di essere utilizzato in maniera più diffusa in Italia: rafforzare la formazione dei lavoratori e lavoratrici nel momento dell'assunzione del nuovo ruolo; agevolare fiscalmente i mezzi finanziari investiti da lavoratori e lavoratrici; accelerare l'opzione WBO al primo manifestarsi dei segni di crisi.

**Proposta n. 15. L'imposta sui vantaggi ricevuti e la misura di eredità universale**

Si propone un intervento integrato per riequilibrare la ricchezza su cui ragazze e ragazzi possono contare nel momento del passaggio all'età adulta e che esercita una forte influenza sulle loro opzioni e scelte di vita: da un lato, prevedere che, al compimento dei 18 anni, ogni ragazza o ragazzo riceva una dotazione finanziaria (o "eredità universale") pari a 15mila euro, priva di condizioni e accompagnata da un tutoraggio che parta dalla scuola; dall'altro, una tassazione progressiva sulla somma di tutte le eredità e donazioni ricevute (al di sopra di una soglia di esenzione di 500mila euro) da un singolo individuo durante l'arco di vita.





# MOTIVAZIONI, OBIETTIVI & METODO

## PER UN'INVERSIONE DI ROTTA

L'ingiustizia sociale e la percezione della sua ineluttabilità sono all'origine dei sentimenti di rabbia e di risentimento dei ceti deboli verso i ceti forti e della "dinamica autoritaria" in atto. Il Forum Disuguaglianze e Diversità (ForumDD), che mette insieme le conoscenze dei mondi della ricerca e della cittadinanza attiva, ritiene che non ci sia nulla di ineluttabile nelle disuguaglianze: se i poteri, le opportunità e i risultati non vengono riequilibrati, è perché si è scelto di non farlo. Un'alternativa esiste, ed esistono le condizioni per trasformare i sentimenti di rabbia nella leva di una nuova stagione di emancipazione che accresca la giustizia sociale. Questo convincimento spiega il nostro obiettivo generale: *"produrre, promuovere e influenzare proposte per l'azione collettiva e per l'azione pubblica che favoriscano la riduzione delle disuguaglianze e la giustizia sociale, secondo l'indirizzo dell'articolo 3 della Costituzione"*<sup>1</sup>. E spiega la scelta di costruire un gruppo di proposte per la giustizia sociale, ispirate dall'analisi e dalle idee di Anthony Atkinson.

### GIUSTIZIA SOCIALE E DISUGUAGLIANZE

Per "giustizia sociale" intendiamo "la capacità di ciascuno di fare le cose alle quali assegna un valore" e di "non compromettere la possibilità delle future generazioni di avere la stessa o più libertà"<sup>2</sup>. È il concetto di "pieno sviluppo della persona umana" utilizzato dalla nostra Costituzione e al cui conseguimento essa indirizza l'azione della Repubblica, quindi di tutti noi. Questo concetto si integra, come scrive Amartya Sen, con l'equità del processo attraverso cui otteniamo quelle opportunità e con la libertà da ogni dipendenza o interferenza<sup>3</sup>.

Disuguaglianze, fra persone e territori, e senso di ingiustizia sociale sono il segno di questa fase, in Italia come nell'intero Occidente. Le disuguaglianze dipendono sempre più dall'accesso e dall'uso della conoscenza e riguardano tutte le

dimensioni del nostro vivere: quella economica e del lavoro; quella sociale, attraverso l'accesso ai servizi fondamentali e alla ricchezza comune (ambiente, paesaggio, risorse naturali, spazi urbani e conoscenza)<sup>4</sup> e la loro qualità; quella del consumo (di beni primari, credito e assicurazioni, mobilità, servizi digitali); e quella dell'informazione e della politica. Su questi molteplici piani di vita, si manifestano anche profonde disuguaglianze di riconoscimento, legate alla percezione che i nostri valori e le nostre norme siano riconosciuti o piuttosto trascurati o disprezzati, e che i nostri bisogni e aspirazioni personali siano compresi o piuttosto ignorati.

Negli ultimi trent'anni la tendenza alla riduzione delle disuguaglianze, osservata a partire dal secondo dopo guerra, si è interrotta o invertita (cfr. Riquadro A e Allegato 1); è accaduto ad esempio per il reddito. Sono cresciute le disuguaglianze di ricchezza, in modo non riconducibile ai "meriti". Le retribuzioni si sono polarizzate e lo stesso è accaduto alle condizioni lavorative, e l'automazione ha spesso prodotto per molte lavoratrici e lavoratori un declino del senso di sé. Nonostante alcuni miglioramenti, persistono le disuguaglianze di genere e molte donne subiscono violenze economiche e fisiche che ne inibiscono l'autostima e la piena realizzazione di sé.

I ceti deboli avvertono maggiormente la preoccupazione di un peggioramento dei servizi essenziali, legati alla salute, all'assistenza sociale, all'istruzione e alla mobilità. Nelle aree interne o rurali, nelle periferie o nei "territori di mezzo" colpiti dalla de-industrializzazione, ma non solo, molte e molti hanno percepito che, di fronte a profonde trasformazioni (come il cambiamento tecnologico e climatico, le migrazioni e la globalizzazione), le proprie aspirazioni e i propri valori venivano trascurati dalle classi dirigenti, politiche ed economiche; e hanno ascoltato dalle classi dirigenti politiche (degli Stati nazionali, dell'Unione Europea, dei centri della cooperazione internazionale) messaggi di impotenza e soprattutto una frase, continuamente ripetuta per scoraggiare ogni pretesa: "non ci sono alternative".

Per tutte queste ragioni le disuguaglianze oggi pesano di più.

1 Cfr. Dichiarazione di intenti del ForumDD [\[link\]](#).

2 Si tratta, sulla scia di John Rawls, del concetto di "libertà sostanziale sostenibile" di Sen (A. Sen, *L'idea di Giustizia*, 2011 pp.241 e 251), che guarda non solo ai risultati finali (*funzionamenti*) raggiunti da ogni persona in tutte le dimensioni della vita (di cui reddito, lavoro e ricchezza sono solo una parte) ma anche alle sue opportunità, ossia alle capacità che la persona ha di raggiungere quei risultati.

3 La forza dell'espressione usata dall'articolo 3 della nostra Costituzione sta tra l'altro nell'essere "spaziosa" (per usare un'espressione di Sen), potendo ricomprendere valori delle tre culture che si sono incontrate nella sua scrittura: liberal/azionista, social/comunista e cristiano/sociale-cattolico/democratica. "Emancipazione" quindi va intesa come accrescimento della capacità di tutti noi di agire a seconda delle aspirazioni che maturiamo.

4 Intendiamo per ricchezza comune beni materiali e immateriali (conoscenza) che caratterizzano tutti gli ambienti di vita, di studio, di cura, di intrattenimento e cultura, che sono oggi formalmente aperti all'utilizzo da parte di tutti i cittadini – nel senso che l'accesso non è inibito in base alla capacità di pagare un prezzo – in ambito sia urbano sia rurale. Oltre a fiumi, mare, foreste, montagne e altri simili luoghi, anche luoghi di socializzazione, spazi e piazze, piattaforme aperte di dati, informazione e comunicazione, edifici pubblici, luoghi di ricreazione e sport, biblioteche, centri associativi, culturali, politici o religiosi.

## STATO DELLE DISUGUAGLIANZE IN TREDICI PUNTI

1. *A livello mondiale*, nell'ultimo trentennio si sono ridotte le disuguaglianze di reddito fra persone (cfr. Fig. A1), soprattutto grazie alla crescita economica di India e Cina e delle altre economie emergenti e la risultante riduzione della disparità di redditi fra paesi<sup>5</sup>. Ma circa un quarto della crescita complessiva del reddito è andato all'1% più ricco della popolazione mondiale (cfr. Fig. A2). Sono diminuite anche le disuguaglianze in termini di salute, misurate dalla speranza di vita alla nascita e dalla mortalità infantile<sup>67</sup>.
2. Le *disuguaglianze e la povertà mondiali* rimangono assai gravi. La speranza di vita alla nascita va da un minimo di 51 anni in paesi come Sierra Leone e Repubblica Centro Africana ad un massimo di circa 83 in Italia, Spagna, Svizzera e Giappone<sup>8</sup>. Gli anni di vita attesa se si soffre di una patologia variano da 6,5 nella Repubblica Centro Africana a oltre 11 in Svizzera e Turchia<sup>9</sup>. Sebbene il numero di anni medi in istruzione sia cresciuto, in Niger, Mozambico e Mali è ancora inferiore a 2<sup>10</sup>. Il numero di individui che vive in condizioni di povertà estrema (meno di 1,90 US\$) è diminuito (cfr. Fig. A3), ma in molti paesi africani rimane elevatissimo: in Burundi, Malawi, Madagascar e nella Repubblica Democratica del Congo la percentuale di individui che vive in condizioni di povertà estrema è superiore al 70%.<sup>11</sup>
3. Sempre nell'ultimo trentennio, *in Occidente, in Europa e in Italia si è arrestata la caduta della disuguaglianza di reddito* fra le persone osservata nel trentennio postbellico. L'aumento è stato più marcato nei paesi di lingua inglese. In molti paesi europei, tra cui l'Italia, la disuguaglianza dei redditi disponibili (misurata dall'indice di Gini) è risalita tornando a valori simili a quelli osservati alla fine degli anni '70 (cfr. Fig. A.4). Resta straordinariamente elevato il divario complessivo di genere (che coglie le disuguaglianze nel reddito a parità di ruolo, nelle ore lavorate retribuite e non retribuite e nel tasso di occupazione), misurato dall'Eurostat in 43,7% per l'Italia contro 39,7% per la media europea.
4. Ancora più elevata è la *disuguaglianza dei redditi di mercato*, prima di ogni intervento redistributivo dello Stato (attraverso le imposte, i contributi sociali e i trasferimenti), a conferma dell'importanza del ruolo riequilibratore di quest'ultimo. In Italia, ad esempio, l'indice di Gini per i redditi da mercato ha un valore analogo a quello di Germania e Francia (50-51%); ma in Italia l'effetto perequativo della redistribuzione pubblica, pur significativo, è inferiore a quello osservato negli altri due maggiori paesi dell'UE (cfr. Fig. A5).
5. La gravità delle disuguaglianze, il loro aumento o l'arresto della loro riduzione colpiscono in primo luogo le persone con i redditi minimi. Nei maggiori paesi europei è in crescita la percentuale di *individui a rischio povertà o esclusione sociale*, l'indicatore usato per il monitoraggio europeo delle condizioni sociali che tiene conto oltre che della povertà relativa di reddito anche della deprivazione materiale e della bassa partecipazione al mercato del lavoro (cfr. Fig. A.6). In Italia, dopo essersi mantenuta a valori costanti, tra il 2004 e il 2010, ha ricominciato a crescere e nel 2017 il 29% circa della popolazione è a rischio povertà o esclusione sociale (cfr. Fig. A.7), il 12% vive in condizioni di grave deprivazione materiale<sup>12</sup> e il 14,2% vive in condizioni di povertà relativa, quasi il doppio rispetto alla fine degli anni '80 (cfr. Fig. A.8) permanendo il forte divario fra il Sud e il Centro-Nord<sup>13</sup>. L'incidenza della povertà è assai superiore nelle famiglie degli immigrati, colpite in misura sproporzionata dalla crisi economica recente: per le famiglie con minori (fino a 17 anni) la situazione è ancora peggiore, con conseguenze per le giovani generazioni (cfr. Figura A16) che si ripercuoteranno negativamente sulla loro vita da adulti e sulle prospettive del paese.
6. A essere svantaggiati dalle tendenze dell'ultimo trentennio è anche la *parte più vulnerabile dei ceti medi*. La contrazione di reddito avvenuta in Italia con la crisi iniziata nel 2008 è stata assai più marcata per chi occupa il 40% più basso della distribuzione del reddito (cfr. Fig. A.9). Ancora nel 2016, quando il reddito pro-capite ricominciava a crescere (di poco più del 2%) per il totale della popolazione, per il 40% più povero c'è stata una contrazione dell'1% circa. In tutti i paesi OCSE non riuscire a far quadrare i conti risulta come il rischio principale percepito dalla popolazione in 5 paesi (Canada, Cile, Grecia, Italia e Stati Uniti), e tra i primi tre in tutti gli altri<sup>14</sup>.
7. Al contrario, nello stesso trentennio, la situazione è migliorata per i *ceti forti*, come mostrano i dati sulla *ricchezza* detenuta dall'1% più ricco, in Europa e in Italia (cfr. Fig. A.1 e Fig. A.10). In Italia, nel 1995, il 10% più ricco della popolazione (circa 5 milioni di adulti) concentrava nelle proprie mani circa la metà della ricchezza netta del Paese. Nel 2016 questa quota superava il 60% (cfr. Fig. A.11). Ai 5,000 individui più ricchi del paese è andato, sempre nel 2016, circa il 7% della ricchezza complessiva (cfr. Fig. A12.A). Questa quota si è più che duplicata nell'ultimo decennio.

5 F. Alvarado, L. Chancel, T. Piketty, E. Saez, G. Zucman, *The Elephant curve of global inequality and growth*, WID.world WP Series n.20 (2017).

6 M. Roser, *Life Expectancy*, 2018 Published online at OurWorldInData.org, 2018. [\[link\]](#)

7 M. Roser, E. Ortiz-Ospina (2018), *Global Rise of Education*, Published online at OurWorldInData.org [\[link\]](#)

8 *ibidem*

9 *ibidem*

10 *ibidem*

11 M. Roser, E. Ortiz-Ospina, *Global Extreme Poverty*, Published online at OurWorldInData.org, 2017. [\[link\]](#)

12 Secondo, le rilevazioni dell'ISTAT, gli individui in stato di grave deprivazione sono raddoppiati dal 2010 al 2012 passando dal 7 al 15 per cento circa, per poi stabilizzarsi ad un livello più alto pari al 12% fino al 2016. [\[link\]](#)

13 A. Brandolini, R. Gambacorta, A. Rosolia, *Inequality Amid Income Stagnation; Italy over the Last Quarter of a Century*. Banca D'Italia, Questioni di Economia e Finanza N. 442, 2018.

14 OECD, *Risks that Matter: early results from the OECD Cross-National Survey on Social and Economic Risks, Policy Brief on the Future of Work*, 2018. [\[link\]](#)

8. Le disuguaglianze sono fortemente concentrate sul *piano territoriale* e *i divari si vanno accrescendo*. Nel complesso dell'UE15, nell'ultimo trentennio, si è interrotta la riduzione dei divari di reddito che era in corso dagli inizi del '900. Tali divari sono anzi tornati a crescere<sup>15</sup> (cfr. Fig. A.13)
9. Sul piano territoriale, la situazione dell'Italia è particolarmente grave. Per la dimensione dei divari fra regioni (ad esempio, il reddito medio mensile disponibile in Lombardia è più elevato del 69% rispetto a quello della Calabria<sup>16</sup>), e perché tutte le regioni italiane hanno perso terreno rispetto alle altre regioni europee. Ad esempio, tra il 2003 e il 2017, la Lombardia è passata dal 28esimo al 52esimo posto nella graduatoria delle regioni europee in termini di Pil pro-capite, l'Emilia Romagna dalla 45esima alla 72esima posizione<sup>17</sup>.
10. Le disuguaglianze territoriali riguardano anche *l'accesso e la qualità dei servizi fondamentali*. La percentuale di studenti e studentesse che esce precocemente dal sistema di istruzione e formazione, in calo ma ancora superiore in Italia rispetto alla media europea<sup>18</sup>, resta nel Sud di circa 5 punti percentuali più elevata che nel resto del paese (cfr. Fig. A.14). Forti disuguaglianze territoriali, specie tra Nord e Sud, si osservano anche nelle performance, come mostrano gli ultimi risultati Invalsi in termini di competenze in italiano e matematica, e si allargano man mano che studenti e studentesse proseguono nel corso degli studi. Nel secondo anno delle scuole superiori la performance media al Sud è pari a 185 contro 210 al Nord. Lo stesso vale per la matematica (cfr. Fig. A.15). Particolarmente svantaggiate sono le aree interne: non tanto in termini di risultati scolastici (i valori sono simili alla media italiana) ma per la bassa percentuale di classi a pieno tempo (22,9% nelle aree interne, 30% media nazionale), il più alto turn-over di insegnanti (9,8% vs 6,5%) e l'alta percentuale di classi con non più di 15 studenti o studentesse (50,3 vs 19,2%)
11. Gravi sono le *disuguaglianze territoriali anche per la salute*. Per il tasso di mortalità neonatale, pure complessivamente ridottosi ancora nell'ultimo decennio e pari al 2 per mille nel 2015, persistono differenze regionali, nei valori e nei trend (cfr. Fig. A.16). Assai forte è anche lo svantaggio di chi vive in aree interne dove il tasso di ospedalizzazione inappropriato è più alto così come i tempi di attesa per le ambulanze (in media 26 minuti contro lo standard nazionale di 16, ma in alcune aree oltre i 40 e in alcuni comuni oltre i 70).
12. Nella valutazione delle persone oltre alla propria situazione economica e all'accesso e qualità dei servizi fondamentali – in termini assoluti o relativi – conta anche la percezione dell'attenzione che le autorità e le classi dirigenti in genere prestano a tali condizioni, ai propri bisogni, alle proprie aspirazioni, ai propri valori e al proprio ambiente. Questa *disuguaglianza di riconoscimento* viene colta dalle indagini qualitative<sup>19</sup>. Se ne trovano indizi nelle indagini sulla percezione delle persone. In Italia, il 61% delle persone intervistate nel 2016 ritiene che le disuguaglianze siano aumentate nell'ultimo quinquennio e per l'80% le politiche per ridurle sono prioritarie e urgenti<sup>20</sup>. I giovani esprimono una preoccupazione ancora maggiore: il 72% pensa che le disuguaglianze siano aumentate e il 66% attende un peggioramento della posizione sociale ed economica rispetto alla precedente generazione<sup>21</sup>.
13. Il giudizio negativo di vaste fasce di ceti deboli sulle autorità politiche che hanno governato i paesi occidentali nell'ultimo trentennio è riflesso nel *voto*, soprattutto nella sua *forte polarizzazione territoriale*. Per l'Europa, una recente analisi condotta su oltre 60mila distretti elettorali mostra una forte relazione fra il voto anti-europeo, utilizzato come proxy del voto anti-elitario, e il declino economico e industriale di medio-lungo termine dei distretti, che coglie la non rilevanza di quei territori nelle strategie delle classi dirigenti o il loro insuccesso<sup>22</sup>. Per l'Italia, l'analisi del voto nelle elezioni politiche del 2018, mostra che nelle aree interne maggiormente colpite dal declino demografico e dunque selezionate per l'intervento della Strategia nazionale aree interne – oltre 1000 comuni che coprono circa il 17% del territorio nazionale col 3% della popolazione – i due partiti M5S e Lega hanno mediamente ottenuto, in ogni Regione, il 5% di voti in più rispetto ai voti ottenuti nel resto della Regione<sup>23</sup>.

15 Cfr. J.R. Roses, N. Wolf, *Regional Economic Development in Europe 1900-2010*, CEPR Discussion Paper, 2018; J. Bachtler, J. Oliveira Martins, P. Wostner, P. Zuber, *Towards Cohesion Policy 4.0*, Regional Studies Association, 2017.

16 Cfr. M. Pratesi, C. Giusti, A. Lemmi, S. Marchetti, L. Biggeri, *Le disuguaglianze territoriali nella distribuzione dei redditi delle famiglie italiane*, Menabò di Etica ed Economia, 2018 [\[link\]](#).

17 Le posizioni sono calcolate ordinando le regioni europee (NUTS2), dalla più ricca alla più povera. Le regioni considerate sono tutte quelle dei paesi UE ad eccezione di Francia, Lituania, Olanda e Polonia per le quali le informazioni sul PIL pro-capite sono disponibili a partire dal 2015.

18 Eurostat, *Early leavers from education and training*, 2018.

19 Cfr., ad esempio M. Bussolo, M.E. Davalos, V. Peragine, R. Sundaram (2018), *Toward a New Social Contract: Taking on Distributional Tensions in Europe and Central Asia*, *Europe and Central Asia Studies*, World Bank; E. Cox (2018), *People, Public Services, Place and Power: a new prospectus for research and action*, RSA website [\[link\]](#); I. Scoones, M. Edelman, S.M. Barros jr., R. Hall, W. Wolford, w B. White (2018), *Emancipatory Rural Politics: Confronting Authoritarian Populism*, *Journal of Peasant Studies*; K.J. Cramer (2016), *The Politics of Resentment*, Chicago University Press; R. Wuthnow (2018), *The Left Behind: Decline and Rage in Rural America*, Princeton University Press.

20 Demopolis, *Letà della disuguaglianza*, 2018.

21 *Idem*.

22 Cfr. L. Dijkstra, H. Poelman, A. Rodriguez-Pose, *The geography of EU discontent and the revenge of the places that don't matter*, in corso di pubblicazione.

23 Cfr. C. Fusco, A. Picucci, *I cittadini del margine al voto*, in A. DeRossi (a cura di) 2018, *Riabitare l'Italia*, Donzelli.

## LACERAZIONI SOCIALI E MOTIVAZIONI PER AGIRE

Si è allora prodotta una lacerazione profonda, anche culturale e politica, fra ceti deboli e ceti forti. Spesso la frattura corre anche all'interno di queste ampie categorie, secondo una mappa sociale sempre più granulare che si fatica a catturare in modo rigoroso. Ispirandoci alla soluzione pragmatica utilizzata molti anni or sono dal movimento del *community organising* statunitense, abbiamo comunque trovato utile operare almeno una distinzione: dei ceti deboli in ultimi, penultimi e vulnerabili; dei ceti forti in resilienti e primi<sup>24</sup>.

In mancanza di un progetto convincente di emancipazione, l'insieme di disuguaglianze economiche, sociali e di riconoscimento ha prodotto un fascio di reazioni convergenti: il rigetto delle diversità e l'aspirazione all'omogeneità dentro comunità ristrette (su base etnica, religiosa, nazionale o di confini anche più ristretti); la sfiducia e spesso l'avversione per le autorità e gli esperti; una domanda di autorità intran-

24 Le cinque categorie si ispirano sia al livello delle risorse di cui le persone dispongono, in parte colte dalla posizione nella distribuzione del reddito e della ricchezza e nel lavoro, sia allo status sociale e allo stile di vita delle persone, sia ad un profilo dinamico, ossia alla capacità o incapacità della persona di affrontare i cambiamenti in atto nella globalizzazione, nella tecnologia, nel clima, nelle migrazioni. Si tratta di una categorizzazione debole (per i rischi di questa e altre scelte, cfr. ad esempio M. Filandri, G. Semi, *Viva le classi sociali!*, in Il Mulino, 19 novembre 2018) ma che abbiamo trovato utile nel lavoro e che trae coraggio e ispirazione dalla lettura della società americana in tre gruppi - "chi ha", "chi ha poco e vorrebbe di più" e "chi non ha" - utilizzata negli anni '60 da Saul Alinsky, fondatore del "community organising" negli Stati Uniti. Per *ultimi*, intendiamo le persone nella coda più bassa della distribuzione di reddito e ricchezza, che, vivendo in condizioni di povertà o esclusione sociale, avvertono spesso di essere irrimediabilmente trascurati, se non vituperati, dal grosso della società. Per *penultimi*, intendiamo la fascia immediatamente superiore nella distribuzione di reddito e ricchezza, comunque colpita da povertà o esclusione sociale: comprende persone che, essendo colpite dalla crisi economica, dai cambiamenti in atto o da eventi imprevedibili, ovvero essendo al di fuori di circuiti sociali e familiari di solidarietà, sono caduti al di sotto della soglia di una vita dignitosa. Con i *vulnerabili* siamo nella grande fascia intermedia della distribuzione del reddito, tendenzialmente nella sua parte inferiore, ma il loro tratto dominante è, appunto, la "vulnerabilità", la difficoltà o incapacità (soggettiva o oggettiva), in genere a seguito delle condizioni di partenza (ricchezza privata, istruzione, rete di relazioni, familiare e/o di comunità), di reagire agli imprevedibili, alla crisi economica, ai cambiamenti in atto nelle tecnologie, nella competizione globale, nell'apertura delle frontiere ai flussi migratori. Anche con i *resilienti* siamo nella fascia intermedia della distribuzione del reddito, ma tendenzialmente nella parte più alta, e soprattutto il loro tratto dominante è, appunto, la "resilienza", la capacità di resistere, reagire e anzi spesso di avvantaggiarsi dei cambiamenti tecnologici, della competizione globale, nell'apertura delle frontiere ai flussi migratori: la capacità di fare questo non è solo legata a condizioni soggettive, ma dipende in forte misura dalle circostanze economiche e sociali della propria vita, opposte a quelle dei vulnerabili. E siamo ai *primi*: in questa categoria rientrano le persone che occupano la posizione più alta nella distribuzione del reddito e della ricchezza e comunque che esercitano un controllo sulle decisioni economiche, politiche o amministrative.

sigenti che sanzionino comportamenti "devianti". La studiosa americana, Karen Sennert, già nel 2005 le aveva viste arrivare, raccogliendole nell'espressione "dinamica autoritaria"<sup>25</sup>, che facciamo nostra<sup>26</sup>.

Oggi, quando questa dinamica investe gli interessi delle classi dirigenti economiche e politiche, tutti (o quasi) ne sono consapevoli. Tutti (o quasi) affermano che le accresciute disuguaglianze ne sono la causa. Ma la risposta è esile, se non assente. Ovvero, nel caso di una parte del pensiero liberale, la risposta è corposa e anche radicale, ma si volge solo all'indietro, a ripristinare "un po' di socialdemocrazia": redistribuzione e più forte concorrenza in tutti i mercati, "perché altrimenti le disuguaglianze faranno saltare il sistema"<sup>27</sup>.

Noi invece pensiamo che le disuguaglianze devono essere ridotte perché è giusto, perché esse toccano il nostro "senso di giustizia". Pensiamo che possono essere ridotte perché sono il frutto di scelte. Pensiamo che per farlo sia necessaria una significativa riallocazione di potere. Pensiamo che a questo scopo, oltre a recuperare strumenti messi erroneamente da parte nell'ultimo trentennio, vadano sfruttate le nuove opportunità, tecnologiche e di partecipazione, di questa fase, per guardare in avanti. Pensiamo che si debba mirare a modificare non solo i meccanismi che determinano le opportunità, ma anche i meccanismi che determinano i risultati. È nella nostra natura umana badare a che nessuno abbia troppo e soprattutto a che nessuno abbia troppo poco: e allora è bene preoccuparsi in anticipo che non vi sia eccessivo divario di risultato a seconda che nella vita "ti vada bene o ti vada male"<sup>28</sup>.

## ESISTE UN'ALTERNATIVA

Un'alternativa, un avvenire di maggiore giustizia sociale, è possibile. È possibile con le nuove tecnologie dell'informa-

25 Cfr. K. Sennert, *The Authoritarian Dynamic*, CUP, 2018. Sennert argomenta (e mostra con test empirici) che la percezione di una minaccia ai propri valori e alle proprie norme, minaccia che lei aveva visto crescere, scatena un comportamento autoritario nelle persone che sono più predisposte all'autorità di gruppo piuttosto che all'autonomia individuale, all'omogeneità piuttosto che alla diversità. È una delle dimensioni (fortemente legata alle disuguaglianze di riconoscimento) che spiega le reazioni che osserviamo, assieme all'acuirsi delle disuguaglianze economiche e sociali e alla loro forte concentrazione territoriale.

26 Queste valutazioni e quelle successive sono elaborate in maggiore dettaglio nel Documento di Progetto ([link](#)) sulla base del quale il ForumDD si è costituito e sono riassunte nelle Slides di Missione ([link](#)) dove le principali parole o espressioni rinviano a un WikiForum.

27 La frase è nostra ma riassume la motivazione che muove in modo esplicito quelle posizioni. Si veda in particolare *A Manifesto for Renewing Liberalism* diffuso il 13 settembre 2018 dalla rivista *The Economist*. La radicalità non sta tanto nella proposta di innalzare l'imposizione sulle eredità (la premessa della nostra Proposta n. 15) o in quella di disegnare nuove forti imposte che colpiscono la rendita fondiaria urbana, quanto nel riferimento all'idea che i giganti del digitale paghino gli utenti della rete per le informazioni che essi immettono quotidianamente.

28 Per questa osservazione che ricomponne la supposta dicotomia, a lungo strumentalizzata, fra uguaglianza delle opportunità e dei risultati, cfr. Atkinson (2015), pp. 10-11. Atkinson osserva anche che "le disuguaglianze di risultato influenzano direttamente le disuguaglianze di opportunità ... della prossima generazione", una ragione ulteriore per prendersi cura di entrambe.



zione e con l'attuale riduzione di distanza fra luoghi e persone (l'essenza tecnica della globalizzazione): l'uso che ne è stato fatto ha prodotto una forte concentrazione di potere e forti disuguaglianze<sup>29</sup>; sta a noi rovesciare questa tendenza, e accrescere così la giustizia sociale. Come sta a noi far sì che l'impellente reazione al cambiamento climatico avvenga prima di tutto a vantaggio di vulnerabili, penultimi e ultimi. È possibile tratteggiare questo avvenire più giusto, perché dietro ogni minaccia per i ceti deboli si intravede un'opportunità.

Dietro la messa in discussione di valori e norme di vita da parte di globalizzazione e migrazioni, sta la possibilità di rigenerare valori grazie alla contaminazione reciproca di culture e norme (come ripetutamente accaduto nella nostra storia). Dietro la pressione al ribasso sulle retribuzioni che viene dall'automazione e dall'offerta di lavoro dell'Asia sta la possibilità di affidare alle macchine lavori ripetitivi e rischiosi, liberando tempo per i lavori migliori e per la cura e il godimento degli altri e della natura, e riequilibrando il divario di genere nei compiti svolti senza retribuzione. Dietro il senso di impotenza di fronte a decisioni discriminatorie prese da poteri impersonali come gli algoritmi di apprendimento automatico gestiti da pochi, sta la possibilità di usare quegli algoritmi sotto il nostro controllo per soddisfare bisogni collettivi e ridurre discriminazioni. Dietro a rischi ambientali e a politiche ambientali che sfavoriscono i ceti deboli, sta la possibilità di una transizione energetica mirata in primo luogo a favore dei ceti deboli. Queste e altre opportunità configurano uno scenario di emancipazione sociale. Ma è uno scenario credibile?

## TRE RAGIONI PER AVERE FIDUCIA

Noi pensiamo di sì. Traiamo questa convinzione da tre considerazioni. In primo luogo, osserviamo con Anthony Atkinson che in altri momenti della storia tecnologie e aperture dei mercati che potevano prestarsi all'obiettivo di asservire i ceti deboli sono stati volti a obiettivi di emancipazione sociale e sono stati accompagnati da interventi sociali di grande scala, producendo significative riduzioni delle disuguaglianze. La forza del capitalismo sta proprio nell'estrema capacità di adattarsi e anche di accomodare al proprio interno forme diverse di organizzazione della produzione, che invertono la sua implicita tendenza alla concentrazione della ricchezza e del potere. Ma servono idee e forza per aprire quegli spazi.

In secondo luogo, sono davanti a noi, ben visibili, le scelte errate del neoliberismo dell'ultimo trentennio, responsabili per l'attuale stato delle cose. Sul piano delle *politiche*: lo sbilanciamento degli accordi internazionali (in tema di movimenti di capitale e di protezione della proprietà intel-

29 Si veda la Parte I "Un cambiamento tecnologico che accresca la giustizia sociale" per un'analisi delle biforcazioni che la tecnologia dell'informazione apre fra scenari favorevoli o sfavorevoli alla giustizia sociale.

lettuale); la sistematica rimozione degli obiettivi di stabilizzazione del ciclo economico e della piena occupazione; l'indebolimento della regolazione dei mercati e della leva delle imprese pubbliche; la deriva iper-razionalista di riforme cieche alla diversità dei contesti e alle conoscenze/preferenze delle persone nei luoghi (le due sindromi del New Public Management: *one-size-fits all* e *best-practice*); la rinuncia degli Stati a fissare obiettivi strategici per lo sviluppo urbano e territoriale, affidandosi e assecondando le scelte delle mega e grandi imprese; i tagli di bilancio sulle spese per welfare, istruzione, cultura e investimenti; e poi, per compensare i danni economici e sociali prodotti da tutto ciò, trasferimenti compensativi ai territori in difficoltà, che hanno incentivato passività, posizioni di rendita e illegalità<sup>30</sup>.

C'è di più. La riduzione del *potere di negoziazione e di partecipazione del lavoro* nelle imprese non è solo il frutto della frammentazione dei processi produttivi e dell'apertura al vasto mercato del lavoro asiatico: a questi fattori si è aggiunta la scelta di indebolire i sindacati, anziché di spronarli al rinnovamento richiesto da quei cambiamenti. E ancora, assieme a questi processi, è cambiato il *senso comune*, l'immagine che istintivamente associamo alle parole chiave del nostro vivere in società. Si pensi al "merito" che non è più visto come il frutto tangibile dell'impegno per raggiungere un obiettivo, ma viene assai spesso misurato in termini patrimoniali, anche indipendentemente da giudizi di valore. O alla "povertà", sempre più considerata il risultato di scarso impegno che verrebbe assecondato e aggravato da eventuali interventi di cura e riequilibrio, invece che l'effetto di circostanze avverse che invitano alla cura della persona e al riequilibrio delle sue capacità: quasi che il problema non sia più la povertà, ma i poveri.

E allora, se la situazione in cui ci troviamo dipende in forte misura da scelte politiche e culturali, possiamo ben cambiarla se invertiamo quelle scelte, se cambiamo rotta.

Questa conclusione è rafforzata dalla terza considerazione: il "fattore Italia". L'Italia presenta alcuni tratti specifici che spiegano i risultati particolarmente negativi degli ultimi anni, anche in termini di livello medio dei nostri redditi, non solo della loro distribuzione. Fra quelli più attinenti ai temi che trattiamo, spiccano lo stato della Pubblica Amministrazione (PA) e il forte peso delle piccole e medie imprese. Il primo di questi tratti è da sempre un problema, per le ragioni che richiamiamo nel formulare la Proposta n. 11: si è aggravato quando l'approccio amministrativistico dominante ha cercato di accomodare le innovazioni del New Public Management e quando frettolose privatizzazioni hanno disperso i quadri tecnici dell'IRI o dell'Agenzia per il Mezzogiorno e di altre imprese ancora, che avevano a lungo compensato le

30 Per maggiori dettagli, cfr. il *Documento di Progetto* [\[link\]](#) e F. Barca, *Place-based policy and politics*, Renewal, March 2019. Cfr. anche C. Collins, *Is inequality in America Irreversible?*, Polity Press, 2018.

debolezze della PA. Quanto alle PMI e alla loro organizzazione in nuvole o distretti, esse sono state a lungo un punto di forza del paese e di diffusione di benessere, ma, come vedremo nella Parte I, le nuove forme della conoscenza e del suo controllo le hanno messe in difficoltà. Esistono, dunque, spazi di iniziativa specifici del nostro paese per invertire le tendenze in atto.

### LA DISUGUAGLIANZA DI RICCHEZZA

Abbiamo così deciso di mettere alla prova i nostri convincimenti elaborando un gruppo di proposte di azioni collettive e pubbliche che potrebbero aiutarci a cambiare rotta. Nel farlo ci siamo concentrati sulla disuguaglianza di *ricchezza, privata e comune*, facendone l'oggetto di attenzione del primo biennio di vita del ForumDD. La povertà di ricchezza privata, influenzando tutte le altre disuguaglianze, genera ingiustizia sociale: riduce o annulla la capacità di reagire agli imprevisti; riduce le opportunità di studio universitario; riduce o annulla la capacità di rifiutare un lavoro inadeguato, rischioso o illecito; scoraggia o impedisce la capacità di realizzare i propri progetti creativi o imprenditoriali; aggrava la discriminazione ancora così forte fra donne e uomini; accresce il rischio di vivere nel degrado socio-ambientale e di concorrervi. Una cattiva qualità della ricchezza comune riduce le opportunità e le capacità di vita e costituisce un forte fattore di discriminazione fra le persone che vivono in diversi territori. Le due disuguaglianze si alimentano l'una con l'altra. Ingiustizia ambientale e sociale si cumulano.

Siamo convinti che una seconda grande disuguaglianza da affrontare riguarda l'*istruzione*. Specie in Italia, dove essa si manifesta già nei primi, decisivi anni di vita, prosegue con tassi assai elevati di dispersione scolastica, culmina con una quota ancora assolutamente modesta di giovani che concludono gli studi universitari, e fatica a colmare le disuguaglianze di opportunità tra le giovani e i giovani di contesti socio-economici diversi. Infatti, dedicheremo alle disuguaglianze di istruzione il nostro secondo biennio di lavoro. Ma siamo convinti anche di altre tre cose. Che senza affrontare il tema della ricchezza il tema dell'istruzione sia un'"anatra zoppa": perché una ragazza o un ragazzo non proseguiranno o non si impegneranno negli studi se penseranno che il proprio handicap di ricchezza condiziona comunque le proprie scelte di vita. E che troppi usano il tema dell'istruzione per scantonare dal tema della ricchezza, per poi non fare nulla su entrambi i fronti.

Siamo, infine, convinti che per affrontare il tema dell'istruzione è utile partire proprio dal tema della ricchezza. Con l'attuale tecnologia dell'informazione, la fonte primaria della concentrazione del potere e della ricchezza sta nella capacità di concentrare e rendere inaccessibile la conoscenza. Infatti, nel capire come affrontare le disuguaglianze di

ricchezza, il tema dell'istruzione e della formazione permanente emerge continuamente (Cfr. in particolare le Proposte nn. 1, 4, 7, 8, 9, 13, 14 e 15). Riequilibrio della conoscenza e riequilibrio di potere e ricchezza sono interdipendenti.

### TRE MECCANISMI DI FORMAZIONE DELLA RICCHEZZA

Abbiamo puntato l'attenzione su tre processi da cui dipendono la formazione e la distribuzione della ricchezza: il cambiamento tecnologico; la relazione fra lavoro e impresa; il passaggio generazionale. Sono i meccanismi che governano questi processi ad allocare poteri e a segnare le opportunità della nostra vita, influenzando così la giustizia sociale. Non a caso, proprio su questi processi si concentrano le preoccupazioni sul futuro da parte dei ceti deboli, ossia dei gruppi sociali che meno influenzano le scelte di volta in volta compiute.

Il *cambiamento tecnologico* può avere impatti positivi o negativi sulla giustizia sociale, può diffondere o concentrare il controllo sulla conoscenza. E così influenzare: la distribuzione fra profitti e salari; l'occupazione; la dignità e l'autonomia del lavoro; l'equilibrio fra tempo di lavoro e non-lavoro; l'equilibrio uomo-donna in merito ai tempi di cura e assistenza; l'accesso dei ceti deboli ai servizi di mercato; la capacità di essere informati e di confrontare opinioni diverse; gli effetti sociali della transizione energetica; l'uso che viene fatto della massa di dati personali che immettiamo in rete. A ogni passaggio del cambiamento tecnologico si aprono biforcazioni fra scenari dove si riduce e scenari dove cresce la giustizia sociale. Le nostre proposte agiscono sui meccanismi da cui dipende la scelta a ogni biforcazione.

La *relazione fra lavoro e impresa*, fra lavoratrici e lavoratori, da una parte, e chi esercita il controllo sull'impresa, dall'altra, ha un ruolo decisivo nel determinare la distribuzione della ricchezza, i divari retributivi e di condizioni di vita e la stessa natura del cambiamento tecnologico. Accrescere il potere negoziale e di indirizzo del lavoro è un requisito irrinunciabile per accrescere la giustizia sociale. Richiede oggi la combinazione di antiche e nuove tutele e un nuovo dialogo fra lavoro e cittadinanza attiva. Sono l'oggetto delle nostre proposte.

Il *passaggio generazionale*, quando i giovani e le giovani iniziano a costruire un piano di vita, è il momento in cui al lascito insito nel contesto familiare e sociale e nell'istruzione ricevuta si aggiunge il lascito di ricchezza. Può essere il passaggio in cui si accentua la disuguaglianza di opportunità, indipendentemente da ogni merito, e si accelera la concentrazione della ricchezza; o viceversa dove si mescolano le carte, ossia la ricchezza trasferita da una generazione a quella successiva viene redistribuita, accre-

scendo la libertà sostanziale dei giovani e delle giovani appartenenti ai ceti deboli. La proposta che avanziamo può fare la differenza.

## RE-DISTRIBUIRE E PRE-DISTRIBUIRE

Per rendere più equa la distribuzione della ricchezza e dare stabilità a questo risultato bisogna intervenire su quei tre meccanismi. I primi due, cambiamento tecnologico e relazione lavoro-impresa, incidono sul processo di accumulazione e formazione della ricchezza privata e di impiego, consumo e tutela della ricchezza comune. Riguardano, in altre parole, la fase che precede e culmina con la distribuzione del reddito e delle opportunità. Per questa ragione, gli interventi su questi meccanismi vengono detti pre-distributivi. Si tratta di interventi indispensabili, perché capaci di cambiare in modo non temporaneo il modo in cui ricchezza privata e comune si formano e in cui la prima viene distribuita e la seconda diventa accessibile. Insomma, redistribuiscono la ricchezza mentre si forma.

In assenza di interventi pre-distributivi, l'intero onere dell'aggiustamento sarebbe caricato sugli interventi re-distributivi, che attraverso imposte progressive e servizi pubblici universali spostano reddito, ricchezza e costo dei servizi da alcune persone ad altre. Si tratta di interventi indispensabili per correggere la polarizzazione di reddito e ricchezza insita nel capitalismo. Ma se la polarizzazione è troppo forte il riequilibrio redistributivo diventa difficilmente sostenibile.

Lo si tocca con mano in Italia, non solo nella diffusa resistenza a ogni revisione al rialzo della leva fiscale (che la vastità dell'evasione rende particolarmente pesante per chi paga regolarmente le imposte), ma nella "secessione dei

ricchi" che si va prefigurando se a singole Regioni verrà concesso di fissare i "propri" livelli essenziali di servizio e di trattenere i "propri" introiti fiscali per finanziarli. Oltre, ancora una volta, a gravi errori politici, dietro questa ipotesi sta la resistenza dei cittadini di Regioni a più alto reddito medio ad assicurare in modo stabile una redistribuzione a favore dei cittadini delle Regioni a più basso reddito medio<sup>31</sup>.

Invece, in presenza degli interventi pre-distributivi che noi proponiamo, diventa sostenibile uno specifico intervento redistributivo. Che ha il pregio di essere rapidamente attuabile. E che è indispensabile per correggere il meccanismo del passaggio generazionale. Nel passaggio generazionale, infatti, non si forma ricchezza, ma avviene un suo trasferimento fra persone, appunto da una generazione all'altra; in questo caso solo un'azione re-distributiva può ottenere un riequilibrio, spostando risorse a favore di chi è nato in una famiglia (o in un contesto) dove il trasferimento generazionale atteso è modesto o nullo grazie soprattutto al contributo di chi è nato in una famiglia (o in un contesto) dove questo trasferimento è significativo o cospicuo.

Le nostre proposte dunque sono in larga misura di tipo pre-distributivo. Ma sono integrate da una necessaria proposta redistributiva relativa proprio al passaggio generazionale (Proposta n. 15), oltre che da alcuni interventi redistributivi insiti in proposte pre-distributive (Proposte nn. 8, 9, 10 e 14).

<sup>31</sup> Gli errori consistono nell'aver ambigualmente previsto nella revisione costituzionale delle 2001 "forme e condizioni particolari di autonomia" per le Regioni, e nell'aver il governo del tempo concluso il 28 febbraio 2018 un accordo preliminare aperto in quella direzione con alcune Regioni del Nord. Cfr. G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi*, Bari Laterza, 2018 (libro distribuito gratuitamente dall'editore) e C. Iannello, *Regionalismo differenziato*, Rivista Il Mulino, 30 gennaio 2019.

## Riquadro B LE 15 PROPOSTE: TITOLI

- Proposta n. 1. La conoscenza come bene pubblico globale: modificare gli accordi internazionali e intanto farmaci più accessibili
- Proposta n. 2. Il modello Ginevra per un'Europa più giusta
- Proposta n. 3. Missioni di medio-lungo termine per le imprese pubbliche italiane
- Proposta n. 4. Promuovere la giustizia sociale nelle missioni delle Università italiane
- Proposta n. 5. Promuovere la giustizia sociale nella ricerca privata
- Proposta n. 6. Collaborazione fra Università, centri di competenze e piccole e medie imprese per generare conoscenza
- Proposta n. 7. Costruire una sovranità collettiva su dati personali e algoritmi
- Proposta n. 8. Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi
- Proposta n. 9. Gli appalti innovativi per servizi a misura delle persone
- Proposta n. 10. Orientare gli strumenti per la sostenibilità ambientale a favore dei ceti deboli
- Proposta n. 11. Reclutamento e cura del personale, discrezionalità e verificabilità
- Proposta n. 12. Minimi contrattuali, minimi legali e monitoraggio partecipato
- Proposta n. 13. I Consigli del lavoro e di cittadinanza nell'impresa
- Proposta n. 14. Quando il lavoro controlla le imprese: più forza ai Workers Buyout
- Proposta n. 15. L'imposta sui vantaggi ricevuti e la misura di eredità universale

## PROPOSTE RADICALI

Le proposte che avanziamo sono *radicali*, come la situazione richiede. Con questa parola intendiamo che, nel perseguire la giustizia sociale attraverso un'inversione di rotta, esse spingono fino ai limiti possibili gli spazi offerti dal capitalismo. "Riforme non riformiste" è espressione che prendiamo volentieri a prestito.<sup>32</sup>

Radicale è il pensiero liberale, quando propone di portare fino ai limiti possibili il ricorso al mercato, a costo di mettere a repentaglio la proprietà<sup>33</sup>. Le nostre proposte, condividendo con questo approccio la necessità di indebolire i monopoli e di rendere più concorrenziali i mercati, vanno però in una diversa direzione. Da un lato, ritenendo che l'attuale concentrazione di potere derivi in forte misura dall'esasperata protezione della proprietà privata della conoscenza, mirano in vari modi a riportare tale protezione entro limiti ragionevoli. Dall'altro, mirano a rafforzare o costruire presidi pubblici o collettivi che esercitino potere e influenzino le decisioni da cui dipendono la formazione, la distribuzione e l'accesso alla ricchezza privata e comune: un utilizzo rinnovato e potenziato delle infrastrutture pubbliche di ricerca, delle imprese pubbliche, di alcune amministrazioni pubbliche; più forza ai sindacati rappresentativi; luoghi di confronto aperto e di democrazia deliberativa nelle strategie territoriali, negli appalti innovativi, nelle imprese cooperative; nuovi Consigli del lavoro e della cittadinanza; piattaforme digitali collettive. E danno un'opportunità a tutte le ragazze e i ragazzi che raggiungono la maggiore età.

Esistono due ragioni per cui quest'approccio radicale è oggi necessario e possibile. In primo luogo, la perdita di controllo dei processi di accumulazione della ricchezza minaccia non solo la giustizia sociale, ma anche le libertà classiche del pensiero liberale. Indipendenza personale e non-interferenza sono messe a repentaglio dal controllo esercitato su di noi da poteri assoluti, non importa se pubblici o privati, che gestiscono i nostri dati personali, ci profilano per indirizzarci campagne pubblicitarie o politiche mirate o prendono decisioni di cui è ontologicamente impossibile spiegare la

32 Per questa espressione cfr. N. Srnicek, A. Williams, *Postcapitalism and a World Without Work*, Verso, London (p.108), 2015.

33 Eric Posner e Eric Glen Weyl in *Radical Markets* (Princeton UP, 2018), non solo propongono di rompere il potere monopolistico dei giganti del digitale prevedendo che gli utenti della rete, organizzati in un sindacato mondiale, ottengano di farsi remunerare per le informazioni che essi immettono quotidianamente – idea ripresa dal Manifesto di *The Economist* – ma avanzano un'ipotesi ancora più dirompente (che li porta in realtà oltre le capacità di tenuta del sistema). Essi propongono infatti di rendere pienamente concorrenziale il mercato della proprietà (di immobili, terre e beni durevoli), abolendo la natura permanente della proprietà stessa: ogni persona valuterebbe e renderebbe pubblico il valore delle proprie proprietà, pagando su tale valore le imposte, e assumendo l'obbligo di cederle a chi offra quel prezzo.

logica<sup>34</sup>. Possiamo e dobbiamo, dunque, disegnare interventi che affrontino assieme ingiustizia sociale e illibertà. Allo stesso tempo, la crisi economica che si trascina da dieci anni, fomentando protezionismi e muri, è il segno che l'ingiustizia sociale e la dinamica autoritaria che ne è scaturita stanno erodendo l'efficienza economica. Il classico argomento che la riduzione delle disuguaglianze viene perseguito a discapito dell'efficienza economica non trova oggi appigli.<sup>35</sup>

Per contrastare questa radicalità, sia chiaro, non varrà evocare un presunto "principio di realtà" o una supposta "opposizione al senso comune popolare". Proprio la gravità della dinamica autoritaria in atto e la profondità delle ingiustizie prodotte dallo scorso trentennio rendono irragionevole ogni riformismo. Quanto al "senso comune" oggi prevalente, esso è il frutto della povertà del confronto politico-culturale degli ultimi anni. Solo il riavvio di tale confronto e una mobilitazione sociale e politica possono modificarlo. Le tendenze in atto pretendono un cambio di rotta radicale. Che sia e appaia tale. E che possa ambire a cambiare anche il senso comune.

## PROPOSTE CHE SI RIPRENDONO LA "MODERNITÀ"

Come abbiamo anticipato, alcune delle nostre proposte recuperano strumenti messi da parte nell'ultimo trentennio: non cadiamo certo nella trappola di non farlo solo per timore di essere definiti "nostalgici". Al tempo stesso, non intendiamo regalare la modernità a chi la spaccia come un percorso senza alternative. In passato l'innovazione tecnologica e culturale e una visione dell'avvenire sono stati ingredienti indispensabili di ogni processo di emancipazione. Lo stesso deve valere per la tecnologia dell'informazione e per tutti quei processi che stanno riducendo le distanze fra le persone e i luoghi. Sta a noi, è obiettivo anche delle nostre proposte, usare la tecnologia nell'interesse della giustizia sociale e costruire una globalizzazione giusta. Possiamo e dobbiamo, insomma, riprenderci la parola "modernità".

Della modernità fanno parte anche due altri fenomeni. Il primo, che è nel DNA del ForumDD, riguarda la diffusione, particolarmente significativa in Italia, di pratiche di cittadinanza attiva: azioni collettive volte a mettere in opera diritti, prendersi cura di beni comuni o sostenere soggetti in condizioni di debolezza, attraverso l'esercizio di poteri e responsabilità nelle politiche pubbliche<sup>36</sup>. Queste pratiche rappresentano oggi un punto di riferimento di ogni disegno di cambiamento; esse sono spronate dalla specificità delle sfide

34 Il riferimento è all'impiego degli algoritmi di apprendimento automatico: cfr. paragrafo I.4.3.

35 Su questo punto, cfr. A. Atkinson (2015), capitolo 9.

36 Cfr. G. Moro, *La cittadinanza attiva: nascita e sviluppo di un'anomalia*, Treccani – L'Italia e le sue Regioni, 2015.



che in ogni luogo chiedono di essere affrontate e dalla diffusione dell'istruzione, che rende un gran numero di persone depositarie di pezzi della conoscenza utile a risolvere quelle stesse sfide. L'altro fenomeno moderno per noi assai rilevante riguarda la rapida diffusione di comunità di innovatori in rete: forme neo-mutualistiche di impresa che utilizzano tecnologie di rete per produrre piattaforme e serbatoi di conoscenza comune utili per soddisfare bisogni e aspirazioni con soluzioni innovative.

Entrambe queste manifestazioni della modernità svolgono un ruolo importante nelle nostre proposte. Affiancando azioni collettive e azioni pubbliche, le nostre proposte mirano a combinare l'aderenza ai contesti territoriali e alla dimensione umana, che è propria di quei due fenomeni, con la dimensione sistemica e istituzionale necessaria per avviare un processo generale di cambiamento. Questa combinazione è in genere mancata nei movimenti che, in Italia e a livello internazionale, hanno animato negli ultimi trenta anni l'opposizione al neoliberismo, così come prima definito. Come è stato scritto<sup>37</sup>, nel ricercare la dimensione umana, l'esperienza personale e la visibilità dei risultati, essi hanno spesso rinunciato agli obiettivi di lungo termine, al confronto con i meccanismi istituzionali del potere, alla ricerca di elementi generali nelle esperienze locali. Tutte cose che noi riteniamo invece indispensabili.

## DUE TEST: DONNE E GIUSTIZIA AMBIENTALE

Esistono due dimensioni particolari delle disuguaglianze che attraversano le nostre proposte e ne costituiscono un test. La prima è quella di genere e segnatamente lo squilibrio di partenza che le donne affrontano in tutte le dimensioni di vita. La seconda riguarda le future generazioni, che non hanno alcun potere.

Il *divario di genere* a sfavore delle donne non trova automaticamente soluzione – molti di noi, più lontani da questa prospettiva, lo hanno compreso lavorando – con l'attuazione di proposte che, in modo neutro rispetto al tema di genere, riequilibrino i poteri o aprano spazi di partecipazione. In tale riequilibrio possono infatti riprodursi o addirittura ampliarsi i divari di genere esistenti, quando le condizioni di partenza non diano alle donne la fiducia o la forza di sfruttare le opportunità che si aprono. È però vero che la rottura degli equilibri che le proposte realizzano, se sfruttata in modo mirato, costituisce occasione significativa per ridurre i divari di genere.

Infatti, l'affidamento di missioni strategiche alle imprese pubbliche (Proposta n. 3), la promozione della giustizia sociale nelle missioni delle Università e nella ricerca privata e un più forte ricorso agli appalti innovativi (Proposte nn. 4, 5 e 9) o le misure per assicurare e innalzare minimi retributivi dignitosi (Proposta n. 12) offrono l'occasione per promuove

vere obiettivi di pari opportunità per le donne. L'adozione di strategie di sviluppo rivolte ai luoghi (Proposta n. 8), costruendo luoghi permanenti di partecipazione alle decisioni e al monitoraggio dei risultati, può costituire – lo mostra in alcuni casi la Strategia aree interne oggi in atto – l'occasione per iniziative mirate di riequilibrio di potere a favore delle donne. Risultati potrebbero venire dall'attuazione dei Consigli del lavoro e della cittadinanza (Proposta n. 13), di nuovo se la quota di presenza femminile fosse un obiettivo. Particolarmente significativo per le ragazze può essere l'intervento di riequilibrio finanziario al raggiungimento della maggiore età (Proposta n. 15), viste le specifiche discriminazioni familiari che ancora le colpiscono al momento delle scelte di vita.

Ma il punto di vista di genere, ora evocato, fatica a farsi strada nelle singole azioni collettive e pubbliche centrate su "altri" temi. E dunque le opportunità ora indicate devono essere rese assai evidenti, affidando al confronto sulle singole proposte, prima e durante l'attuazione, il compito di dare loro vita.

La *sostenibilità ambientale* è, a ben guardare, parte integrante del concetto di giustizia sociale. Infatti, una definizione completa di quest'ultima include il fatto che la libertà delle attuali generazioni di dare pieno sviluppo alla propria persona non avvenga al costo di ridurre questa stessa libertà per le generazioni future. Una tensione fra i due interessi ha in realtà caratterizzato una lunga fase dello sviluppo umano, durante la quale l'attenzione alla sostenibilità è stata ben scarsa. Questa stessa tensione si ripresenta oggi. I ceti deboli sono spesso i più colpiti dal degrado ambientale e, in prospettiva, dal cambiamento climatico. Ma se essi percepiscono, con fondamento, che le politiche per la sostenibilità sono attuate a loro carico si opporranno a esse: la saldatura fra questa opposizione e quella dei gruppi dirigenti economici dell'economia inquinante bloccherà le politiche per l'ambiente. Come scriveva Alexander Langer: "la conversione ecologica potrà affermarsi solo se apparirà socialmente desiderabile".

C'è di più. Giustizia sociale e giustizia ambientale sono legate anche da una relazione biunivoca. Sono le stesse disuguaglianze sociali che creano o accentuano problemi ambientali. Mentre questi ultimi producono impoverimento. Per l'insieme di queste ragioni, i due obiettivi sono "costretti" a camminare assieme: assieme vincere o assieme perdere. Emerge con chiarezza anche dall'impianto degli Obiettivi ONU dello sviluppo sostenibile e dalla strategia adottata in Italia dall'Alleanza per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS). Molte proposte avanzate dal ForumDD integrano obiettivi ambientali negli obiettivi di giustizia sociale oggetto primario dell'intervento (Proposte nn. 3, 4, 8, 9 e 13). Nella Proposta n. 10 compiamo l'operazione inversa: calibriamo strumenti classici della politica ambientale in modo che favoriscano in primo luogo i ceti deboli.

<sup>37</sup> Cfr. ancora N. Srnicek, A. Williams (2015), pp.10-11.

## POLITICHE PUBBLICHE E AZIONI COLLETTIVE

Le proposte che avanziamo configurano sia politiche pubbliche, sia azioni collettive. Le *politiche pubbliche* riguardano il disegno istituzionale, per via legislativa o regolamentare (Proposte nn. 1, 8, 12, 13, 14 e 15), o le modalità di attuazione di un disegno istituzionale dato (Proposte nn. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9). Per *azioni collettive* intendiamo azioni di sindacati, reti di lavoratori, organizzazioni di cittadinanza attiva, comunità di innovatori, studenti, movimenti che redistribuiscono direttamente potere decisionale o che promuovono, pretendono o accompagnano l'attuazione di politiche pubbliche. Vogliamo intendere per azioni collettive anche quelle che sono svolte da amministratori pubblici nell'esercizio della propria autonomia, all'interno delle norme e degli atti di indirizzo politico esistenti. Azioni collettive sono necessarie sia perché le politiche pubbliche proposte siano prese in considerazione, sia, in molti casi, perché esse possano comunque essere sperimentate.

## SCALA EUROPEA, NAZIONALE E LOCALE

Quale è la *scala delle azioni collettive e pubbliche proposte*? Ci sono azioni che richiedono una scala internazionale (Proposta n.1) e/o Europea (Proposte nn. 1, 2). Anche in questi casi è comunque possibile e doveroso immaginare un contributo propulsivo italiano che sfrutti il potenziale economico e culturale del paese, oggi sottoutilizzato. Si dovrebbe muovere da azioni collettive che costruiscano reti e alleanze con altri soggetti sociali europei già attivi sullo stesso terreno. Sarebbe un contributo a quell'urgente inversione di marcia dell'Unione Europea che deve toccare tutti i campi di intervento, anche oltre lo spazio di azione di questo Rapporto<sup>38</sup>. Le altre azioni hanno invece una scala nazionale o locale; basta infatti scorrere le proposte per comprendere quanto ampi siano gli spazi di intervento a regole internazionali ed europee date e assai spesso a livelli di spesa dati. E quanto il contesto internazionale e soprattutto le "regole europee", al di là dei loro evidenti e gravi limiti e dell'insostenibilità di un'Unione monetaria senza Unione politica, siano stati usati come alibi per giustificare l'inazione o scelte sbagliate, talora volutamente sbagliate. Alcune di queste azioni a scala nazionale e locale potrebbero peraltro trovare in un'Unione riformata un forte punto di appoggio (in particolare, le Proposte nn. 3 e 5), ovvero sono oggi già rafforzate dal contesto Europeo (Proposte nn. 4, 7, 8, 9 e 13).

Le proposte mirano a *orizzonti temporali diversi*: dal bre-

38 Si veda ad esempio, come utile quadro di riferimento, l'insieme di proposte avanzate dal Rapporto *Uguaglianza Sostenibile* ([link](#)) soprattutto in tema di fisco europeo, di finanza, di coesione e di modifica radicale della logica del "semestre europeo di bilancio" incentrandolo su un Patto per lo Sviluppo Sostenibile.

ve al medio-lungo periodo. Le due politiche pubbliche che coinvolgono l'Unione Europea o anche organismi internazionali hanno l'orizzonte temporale di attuazione più lungo. Gran parte delle politiche pubbliche che toccano l'intero sistema nazionale hanno un orizzonte di attuazione di medio periodo, segnato soprattutto dai tempi necessari per attrezzare le pubbliche amministrazioni coinvolte ai nuovi obiettivi: un passo assai spesso omesso e da noi invece affrontato con la Proposta n. 11. Ma queste stesse azioni pubbliche e altre azioni pubbliche e collettive possono essere anticipate a livello territoriale in modo sperimentale o prototipale, a opera di Comuni, Municipi, Università, gruppi di amministratori pubblici, gruppi di imprese e relative organizzazioni aziendali e territoriali del lavoro, alleanze di organizzazioni di cittadinanza, reti di comunità di innovatori e culturali (in particolare, per le Proposte nn. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 13).

## FRA STRATEGIA INTEGRATA E APPROCCIO SPERIMENTALE

Già da questa introduzione sarà chiaro che le quindici proposte formano un insieme integrato. Sono state identificate partendo da una diagnosi delle disuguaglianze di ricchezza e dei canali attraverso cui si formano e poi affrontandoli in modo comprensivo. Pur essendo indipendenti le une dalle altre<sup>39</sup>, l'efficacia di ognuna è accresciuta dall'attuazione delle altre. È nostro convincimento che se, a esito di un serrato confronto, esse fossero attuate tutte, e tutte assieme (pur con i diversi tempi di attuazione), la loro efficacia sarebbe moltiplicata e si raggiungerebbe quell'inversione di marcia a cui miriamo.

Al tempo stesso tuttavia, non crediamo certo di avere "inventato" una strategia pronta a essere messa in pratica "domattina". Il grado di affinamento delle proposte è assai differenziato: si va da proposte puntuali ad agende di possibili interventi. E comunque, nonostante la straordinaria mobilitazione di conoscenze che ha consentito di elaborare le proposte (cfr. oltre), molte altre conoscenze sono necessarie per fare meglio, per tenere conto di altri punti di vista, eventualmente per trovare strumenti alternativi. La strada per compiere questo passo è prima di tutto quella del confronto serrato con i potenziali beneficiari e attuatori e con chiunque sia toccato dalle proposte. Subito dopo, o a volte in contemporanea, la strada è quella della sperimentazione.

Per diverse proposte, lo abbiamo segnalato, è infatti possibile e auspicabile che le proposte siano sperimentate. Anche una alla volta. E che sia proprio la sperimentazione, magari in più punti del paese, a fornire la conoscenza che manca, a consentire di aggiustare o cambiare il tiro. È quell'approccio

39 Fa eccezione parziale la Proposta n. 11, l'agenda di interventi sulle pubbliche amministrazioni, che dipende dalle altre (perché si applica alle amministrazioni coinvolte dalle singole proposte e è sorretta dall'esistenza di tali proposte) ed è necessaria all'efficace attuazione di molte di esse.

dello “sperimentalismo democratico<sup>40</sup> che il ForumDD ha fatto suo. Un metodo per cui le decisioni di sistema consistono in determinazioni generali aperte a essere riempite di contenuti attraverso l’attuazione. E in cui l’attuazione offre ai cittadini, luogo per luogo, l’opportunità di fare pesare le proprie conoscenze e le diversità dei contesti. È in questo confronto acceso, informato, aperto e ragionevole che, a partire da opinioni e preferenze diverse, si arriva a convergere su decisioni, perché quelle preferenze e quelle opinioni cambiano o perché si trovano “intersezioni” o compromessi fra le diverse soluzioni<sup>41</sup>. Promuovere e attuare questo metodo è la caratteristica di tutte le nostre proposte.

## QUANTO COSTANO LE PROPOSTE?

La maggioranza delle proposte non costa nulla al bilancio pubblico. È il caso delle Proposte nn. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, e 13: gli interventi pubblici che ne derivano consentono spesso una migliore attuazione di spese pubbliche che già si sostengono. Un costo minimo (non quantificato) sul bilancio deriva dalle Proposte n. 14, sui *Workers Buyout*, e n. 8, sulle strategie di sviluppo; un costo significativo (ma una tantum e, allo stadio della proposta, non quantificabile) deriva dalla Proposta n. 2 sulla costruzione di “hub europei” (che tuttavia nel lungo termine darebbe allo Stato proventi), mentre la Proposta n. 10 in tema di giustizia ambientale prevede uscite e entrate per il bilancio dello Stato (solo in parte quantificate). La Proposta n. 15 in merito al passaggio generazionale, stante la sua natura redistributiva, prevede forti entrate e forte uscite con uno sbilanciamento stimato alla cui copertura si fa cenno.

La componente di azione pubblica di tutte le proposte richiede, come si è detto, un forte “investimento” nelle amministrazioni pubbliche coinvolte dalle proposte stesse. Ma l’elevato turn over e il metodo suggerito non prefigurano costi per il bilancio, se non in singoli contesti e in misura limitata e da valutare caso per caso. Il resto, se la Proposta n. 11 convince, è affidato al cambiamento di cultura e di poche decisive regole.

## CHI HA SCRITTO LE PROPOSTE?

Le quindici proposte sono frutto di un vero e proprio impegno collettivo. Una volta concepito (a cavallo di 2017 e 2018) il disegno generale e individuate le questioni da affrontare, a opera dei 35 membri del ForumDD, e rassicurati e spronati da un gruppo speciale di finanziatori<sup>42</sup>, abbiamo cercato il contributo dei ricercatori che su tali questioni hanno conoscenza e esperienza. Questo contributo è arrivato in misura superiore alle nostre migliori aspettative, nella

quantità e nella qualità. E durante seminari e incontri di presentazione iniziati nel giugno 2018, si sono andati aggiungendo altri, numerosi contributi. L’autonomia dei contributi “esterni” al ForumDD dalle conclusioni e dalle proposte del ForumDD stesso è stata la migliore garanzia della franchezza e qualità dei contributi stessi, che ci hanno speso “tirato in direzioni opposte”. È testimoniata dal volume “[Materiale](#)”, che contiene tutti i contributi arrivati in forma scritta.

In questo percorso, ai ricercatori delle singole materie si sono uniti i quadri o i membri delle organizzazioni di cittadinanza, i sindacalisti, gli imprenditori, gli amministratori pubblici, gli studenti, i volontari, insomma tutte le persone che, sui temi in questione, alla ricerca aggiungono la conoscenza maturata sul campo, in azioni collettive o pubbliche. Il segno di questo mix di conoscenze, che è poi il tratto distintivo del ForumDD, è osservabile nella natura e nella composizione dei circa 30 incontri esterni di cui abbiamo tenuto traccia, riassunti nell’Allegato 2. I redattori e i curatori del Rapporto hanno potuto stendere i testi oggi disponibili sulla base di questo patrimonio di conoscenza pubblica.

## COSA CI ASPETTIAMO CHE ACCADA?

ovvero

## A CHI DIAMO LE PROPOSTE?

Non resta, dunque, che leggere le proposte per capire se quanto abbiamo sin qui argomentato tenga davvero. Noi attenderemo con grande interesse le reazioni. Ma cosa ci aspettiamo che accada? Non, ovviamente, nei giorni successivi; ma nei mesi che verranno?

È una domanda che ci è stata posta spesso in questo anno e più di lavoro. E che, a dire il vero, ha concorso a orientarlo. La risposta è duplice. Come è negli intenti del ForumDD prima richiamati - “produrre, promuovere e influenzare proposte per l’azione collettiva e per l’azione pubblica” - ci auguriamo che le proposte avanzate, dopo un confronto acceso quanto serve, trovino la strada dell’attuazione, aiutino a “fare le cose che servono”. A tutte le diverse scale, anche attraverso sperimentazioni locali. Ma c’è altro. Noi ci auguriamo anche che “attraverso le proposte” vengano in luce le questioni vere da affrontare, quelle, per capirsi, di cui non si parla. Ci auguriamo, cioè, che, se anche le singole proposte non convincessero, convinca la diagnosi che esse rivelano.

Un esempio per tutti. Supponiamo che non siamo riusciti a convincerti – leggi: convincere chi legge - che l’eredità universale della Proposta n. 15 sia la soluzione migliore per riequilibrare le opportunità di una ragazza nata in una fami-

---

con il Sud e Unipolis, che sostengono l’intera attività del ForumDD dalla sua nascita, si è aggiunto, fra gli altri, un finanziamento mirato del Gran Sasso Science Institute. Il contributo finanziario è stato integrato da parte dei finanziatori, come è nella natura del ForumDD, da un costante contributo di conoscenze e di idee, visibile anche nell’Allegato 2.

40 Cfr. M.C. Dorf, C.F. Sabel, *A constitution of democratic experimentalism*, in *Columbia Law Review*, Vol 98 No 2, 1998.

41 Per questo concetto rigorosamente maturato nell’ambito della teoria della scelta, cfr. A. Sen (2009), capitolo 4.

42 Al decisivo contributo di Fondazione Charlemagne, Fondazione

glia senza mezzi; ossia per darle la possibilità, se lo vuole, di frequentare un'università lontana da casa, di fare il "viaggio della vita" intorno al mondo "prima di cominciare", di avviare con altri una micro-impresa digitale. Peccato. Crediamo di avere ragione e anche buoni argomenti e ci dispiace di non averci convinto. Ma va bene; va bene se ci spieghi con quale altro strumento ottenere lo stesso risultato. Perché a una cosa né noi né quella ragazza possiamo rinunciare: riequilibrare le sue opportunità rispetto a un'altra ragazza nata in una famiglia abbiente.

Muovendo da queste due attese di cosa vorremmo che accadesse, abbiamo potuto rispondere anche all'altra domanda: a chi diamo le nostre proposte? Le diamo a chi è interessato a svolgere un ruolo, di spinta, di analisi, di indirizzo, di mobilitazione, di normazione o di attuazione per raggiungere quei due obiettivi. E dunque le diamo a chi rappresenta l'unità nazionale. Le diamo ai partiti, che la Costituzione individua come luogo primario "per concorrere con metodo democratico a determinare la politica naziona-

le" (art. 49). Le diamo a tutti i soggetti che nel mondo della cultura e del lavoro, della produzione e della cittadinanza attiva, della scuola e della salute, dell'ospitalità e della rete digitale, organizzano gli interessi e le aspirazioni che sono toccati dalle nostre proposte. Con essi contiamo di lavorare assieme e di costruire Alleanze. I segnali delle settimane finali di lavoro ci fanno avere fiducia.

### AVVENIRE E OBIETTIVI

Manca solo un passo prima di leggere e valutare le proposte. Dal momento che immaginare l'avvenire è un requisito indispensabile di ogni processo di trasformazione, abbiamo voluto mettere in chiaro i tratti di un'avvenire desiderabile e possibile. Quello verso cui potremmo muovere grazie alle proposte che avanziamo. È ciò che riassumiamo in modo esemplificativo nel Riquadro C, con riguardo ai tre processi di formazione e distribuzione della ricchezza privata e comune che abbiamo affrontato.

#### Riquadro C

### UN'AVVENIRE POSSIBILE

#### *Un cambiamento tecnologico che accresca la giustizia sociale*

È possibile un'Italia dove le innovazioni tecnologiche vengono utilizzate per ridurre le disuguaglianze e accrescere la giustizia sociale, anziché migliorare soprattutto il benessere dei ceti forti e peggiorare la posizione relativa e assoluta dei ceti deboli. E dove avvengano ad esempio le seguenti cose:

- Cambiamenti negli strumenti, nei medicinali e nei metodi per la cura della salute che accrescono la "speranza di vita in buona salute" dei ceti deboli per chiudere i forti divari oggi esistenti fra ceti deboli e forti, anziché innalzare soprattutto o solo la speranza di vita dei ceti forti, muovendo verso una società sempre più ingiusta e insostenibile.
- Una verifica automatica, in tempo reale, delle prestazioni lavorative utilizzata per accrescere l'autonomia del lavoratore, in un processo decisionale in cui il *management* può essere sottoposto a critica, anziché utilizzata per accrescere il controllo e il governo unilaterale dei comportamenti del lavoratore, con sua perdita di autonomia.
- Una robotizzazione della produzione che riduca gli incidenti sul lavoro e il lavoro usurante e che consenta una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro, liberando per tutti tempo per la cura e il godimento di sé stessi, degli altri e della natura, e riequilibrando il divario di genere nei compiti svolti senza retribuzione, anziché accrescere alienazione e stress di chi affianca i processi automatizzati, creare disoccupazione e produrre una crescente polarizzazione del lavoro.
- Un impiego degli algoritmi di apprendimento automatico nella selezione delle domande di lavoro che avvenga d'intesa con le organizzazioni del lavoro e consenta di ridurre le distorsioni e discriminazioni soggettive individuali in base a genere, età, origine etnica, religione o impegno politico, sindacale e civico; anziché un impiego opaco e incontrollato di quei dati che sostituisca le distorsioni individuali con distorsioni sistematiche legate agli stessi dati utilizzati.
- L'utilizzo dei dividendi delle innovazioni per realizzare massicci investimenti in servizi rivolti alla persona, riducendo disuguaglianze e generando nuova e buona occupazione, anziché per accrescere investimenti finanziari di breve termine che amplificano le disuguaglianze di ricchezza e potere e l'instabilità.
- Un impiego della massa di informazioni che forniamo quotidianamente al web che avvenga sotto il nostro controllo, serva a meglio soddisfare i nostri bisogni e ci tuteli da abusi della privacy, anziché avvenire in modo opaco, renderci oggetto di messaggi mirati, di forme discriminatorie o estrattive nell'offerta di servizi e di sorveglianza.
- Una diffusione di tecnologie sostenibili che benefici prima di tutto i ceti deboli e le aree fragili, anziché privilegiare i ceti sociali più abbienti e le aree dove essi vivono.
- L'utilizzo delle tecnologie dell'informazione nell'istruzione primaria e secondaria che, attraverso un complementare investimento negli insegnanti e nelle loro condizioni, benefici in primo luogo i cittadini di aree rurali remote e periferiche, anziché riservare di fatto l'accesso ai frutti più avanzati del cambiamento ai ceti forti a causa del divario nella copertura di rete e nella qualità dell'insegnamento o del contesto.



### ***Un lavoro con più forza per contare***

E' possibile un'Italia dove i lavoratori e le lavoratrici dipendenti, qualunque sia il loro contratto, possano tutelare con efficacia la "dignità" del proprio lavoro, sia sul piano retributivo che dei tempi e delle altre condizioni di lavoro, e possono partecipare alle scelte dell'impresa, accrescendo la propria autonomia. E in particolare:

- Un'Italia dove i lavoratori e le lavoratrici dipendenti abbiano potere e capacità di rendere più giuste le proprie retribuzioni e condizioni di lavoro, *anziché* essere sottopagati/e ed esposti/e a continua incertezza (di orario, di non rinnovo di contratto) e a rischi evitabili;
- Un'Italia dove la garanzia del posto di lavoro sia legata alla qualità della prestazione lavorativa svolta assicurata dal coinvolgimento dei lavoratori e lavoratrici, capaci di esercitare il loro potere di controllo collettivo, *anziché* un paese dove le imprese inefficienti competono sfruttando retribuzioni o condizioni di lavoro inaccettabili (dumping contrattuale).
- Un'Italia dove anche i lavori più umili permettano di sopravvivere dignitosamente grazie alla garanzia di una retribuzione *anziché* costringere una parte della popolazione (e tra essi in maggioranza stranieri, donne e giovani senza scolarità) a vivere di lavori saltuari, spesso combinando 2-3 lavori per sbarcare il lunario.
- Un'Italia dove sia riconosciuto il diritto/dovere alla ripartizione dei guadagni di produttività tra lavoratori/trici e possessori di capitale di rischio, *anziché* un mondo deregolato in cui vale la legge del più forte o del più veloce o del più furbo, umiliando i progetti con orizzonte temporale pluridecennali.
- Un'Italia dove il lavoro possa influenzare e divenire partecipe non solo delle decisioni organizzative ma anche degli indirizzi strategici dell'impresa e questo processo sia disegnato in modo da facilitare il contributo delle lavoratrici *anziché* vedere le competenze e le conoscenze del lavoro mortificate da decisioni aziendali che non ne tengono conto.

### ***Un passaggio generazionale più giusto***

È possibile un'Italia dove nel passaggio all'età adulta le opportunità delle ragazze e dei ragazzi dei ceti deboli si avvicinano a quelle dei ragazzi e ragazze dei ceti forti. È in questo passaggio che le nuove generazioni iniziano a far conto sulla ricchezza familiare e poi a gradualmente subentrare nella sua proprietà. E poiché la disuguaglianza nella formazione della ricchezza è molto elevata, è in questo momento che si accentua in modo radicale la divaricazione delle loro opportunità: nella possibilità di realizzare esperienze nel mondo; nell'accesso alla casa e all'istruzione universitaria; nella possibilità di assumersi rischi; nella possibilità di fare impresa. nella sicurezza di fronte a eventi imprevisti;

È possibile un'Italia dove, invece, proprio in questo passaggio generazionale si rimescolano le carte, ovvero la ricchezza. E quindi ragazze e ragazzi dei ceti deboli vedono accrescere la possibilità di: fare esperienze nel mondo; accedere alla casa o all'istruzione universitaria; assumersi rischi; avviare un'attività imprenditoriale; fare fronte a eventi imprevisti.

Sulla base di questa visione di un avvenire possibile, abbiamo, infine, potuto tradurre l'obiettivo di giustizia sociale in tre obiettivi generali, relativi ai tre meccanismi di formazione della ricchezza privata e comune presi in esame. Per ognuno di questi obiettivi generali abbiamo poi individuato un insieme di obiettivi specifici che toccano diverse dimensioni di vita (cfr. Riquadro D). La definizione di questi obiettivi è andata di pari passo con il procedere delle diagnosi e con l'individuazione degli strumenti di intervento: gli obiettivi specifici hanno quindi la caratteristica, che spesso manca agli obiettivi, di essere "prossimi alle politiche", ossia di toccare aspetti della qualità di vita su cui le politiche possono effettivamente avere un impatto osservabile.

L'insieme degli obiettivi specifici individuati viene utilizzato ripetutamente nelle proposte. Quando si propone di dare una missione strategica anche di giustizia sociale

alle imprese pubbliche (Proposta n. 3), di misurare l'impatto sociale della ricerca universitaria (Proposta n. 4), di utilizzare gli appalti innovativi per raggiungere obiettivi di giustizia sociale (Proposta n. 8). O quando si fissano i compiti dei Consigli del lavoro e della cittadinanza (Proposta n. 13), o si interviene sul passaggio generazionale (Proposta n. 15). In questi e negli altri casi si fa riferimento a quegli obiettivi, in molti casi prevedendo che fra essi si operi una scelta. Si tratta di un punto di partenza. Un ulteriore passo sarà quello di declinare ulteriormente gli obiettivi specifici in modo da rendere possibile una loro "trasformazione" in indicatori di risultato che li possano approssimare, indicatori indispensabili nelle attività di monitoraggio dei processi e di valutazione dei risultati. È una delle attività che il ForumDD è pronto ad affrontare con i soggetti sociali o istituzionali che raccogliessero le nostre proposte.

## Riquadro D

## OBIETTIVI DI GIUSTIZIA SOCIALE

Di seguito vengono indicati gli obiettivi generali relativi ai tre meccanismi di formazione della ricchezza presi in considerazione; e i principali obiettivi specifici a essi corrispondenti. A essi fanno riferimento tutte le proposte.

### ***Un cambiamento tecnologico che accresca la giustizia sociale***

Obiettivo generale: indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale, in particolare migliorando il benessere dei più deboli, ultimi, penultimi e vulnerabili.

Questo obiettivo generale si articola in obiettivi specifici. Un primo gruppo di obiettivi si riferisce in modo particolare al lavoro:

- Favorire una distribuzione del dividendo derivante dalle innovazioni più favorevole ai redditi da lavoro e una minore divaricazione delle retribuzioni
- Favorire il reinvestimento del dividendo delle innovazioni in servizi in servizi pubblici essenziali (istruzione, salute, mobilità e servizi sociali)
- Accrescere l'autonomia e la soddisfazione delle lavoratrici e dei lavoratori e ridurre il lavoro ripetitivo
- Ridurre le disuguaglianze di genere nei tempi di lavoro non pagato
- Favorire l'accesso di ogni persona a lavori di qualità corrispondenti alle proprie potenzialità e aspirazioni
- Realizzare un migliore equilibrio tra tempo di lavoro e di non-lavoro liberando tempo da destinare alla cura e al godimento degli altri, della natura, di sé, ecc.
- Ridurre gli incidenti sul lavoro, accrescendo la sicurezza

Un secondo gruppo di obiettivi si riferisce in modo particolare ai servizi pubblici essenziali e alla ricchezza comune:

- Accrescere la "speranza di vita in buona salute" di ultimi, penultimi e vulnerabili, riducendo i divari connessi alla condizione sociale e quelli connessi al genere
- Chiudere il divario negativo nell'istruzione e nella mobilità di chi vive in famiglie disagiate o in aree remote, di periferia urbana o comunque in ritardo o crisi di sviluppo
- Nel contesto di cambiamenti tecnologici mirati alla giustizia ambientale, privilegiare le ricadute immediate e future su ultimi, penultimi e vulnerabili e sulle aree in ritardo o in crisi di sviluppo

Un terzo gruppo di obiettivi riguarda in modo trasversale l'accesso alla conoscenza, l'utilizzo dei dati personali e l'impiego degli algoritmi di apprendimento automatico, e si riferisce a tutte le dimensioni di vita:

- Favorire l'accumulazione di conoscenza che divenga un bene pubblico accessibile da tutte e tutti
- Assicurare che l'utilizzo di dati personali al fine di profilare<sup>43</sup> una persona sia trasparente, non produca discriminazioni e altri effetti negativi sulla giustizia sociale e sia soggetto al diritto di oblio dei dati stessi
- Dare alle persone nella veste di produttori di dati via rete la possibilità di controllare, dibattere preventivamente e influenzare, in forma individuale o collettiva, il loro uso.
- Permettere alle persone di conoscere e comunque contestare, in forma individuale o collettiva, la logica di decisioni (pubbliche o di produttori sul mercato) assunte sulla base di algoritmi
- Assicurare che in tutti i servizi pubblici che si avvalgono di algoritmi l'intervento umano sia determinante nelle decisioni e nelle relazioni con il pubblico, e promuovere nei servizi privati la permanenza di tale intervento
- Contrastare in modo collettivo, prevenire, limitare e regolare il micro-targeting<sup>44</sup> per finalità di mercato e politiche, governato da algoritmi sulla base dei dati personali forniti in rete.
- Promuovere ogni luogo di confronto acceso, aperto, informato e ragionevole dove si confrontino opinioni e aspirazioni diverse

A molti obiettivi specifici sopra indicati concorre, infine, il seguente obiettivo intermedio:

- Accrescere il grado di concorrenza tra le imprese nell'applicazione delle innovazioni alla produzione di beni e servizi, con una compressione delle rendite che esse consentono

43 Per profilare una persona si intende "analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento sul lavoro, la situazione economica, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti fisici" di una persona". Per la fonte di questa definizione si veda il contributo di Giorgio Resta ai [Materiali](#).

44 Per micro-targeting si intende la segmentazione granulare operata da algoritmi delle persone che utilizzano la rete in gruppi accomunati da caratteristiche rilevanti per l'obiettivo dell'algoritmo: ogni micro-gruppo può così diventare destinatario di messaggi dedicati, pubblicitari o politici.



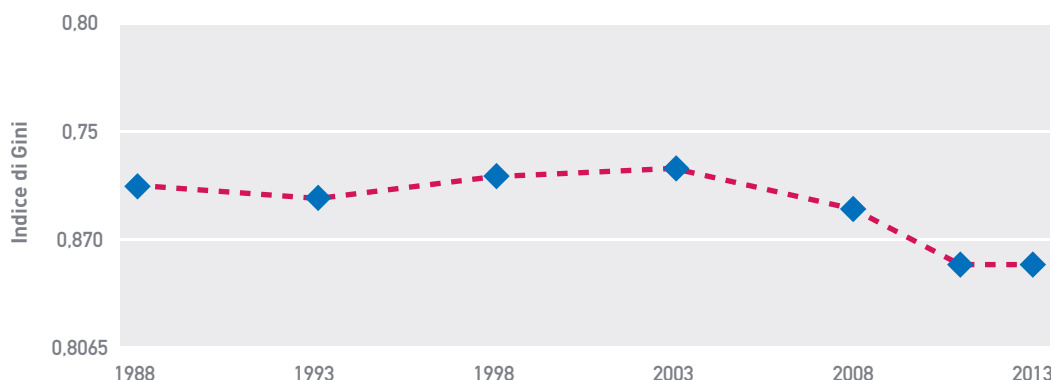




# ALLEGATO 1. DISUGUAGLIANZE ECONOMICHE, SOCIALI E DI RICONOSCIMENTO. COSA DICONO I NUMERI?

**Fig. A1 La disuguaglianza globale, 1988-2013**

A livello globale nell'ultimo trentennio si sono ridotte le disuguaglianze di reddito fra le persone

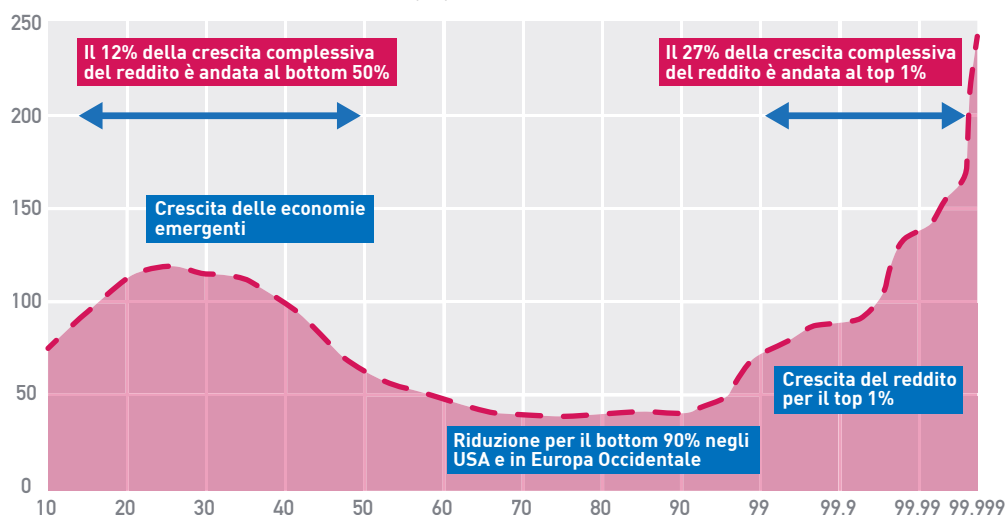


Nota: il grafico mostra l'andamento della disuguaglianza interpersonale in termini di PIL pro-capite, misurata dall'indice di Gini<sup>20</sup>, dal 1988 al 2013.

Fonte: Lakner, C. e Milanovic, B., (2016) Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession, World Bank Economic Review, vol. 30, N.2, pp. 203-232.

**Fig. A2 Crescita del reddito globale per il top10% e il bottom50%, 1980-2016**

Quasi un quarto della crescita complessiva del reddito osservata tra il 1980 e il 2016 è andata all'1% più ricco della popolazione mondiale.



Nota: il grafico mostra il tasso di crescita del reddito globale, tra il 1980 e il 2016, per ogni percentile della popolazione. Per evidenziare la crescita del top1%, l'ultimo percentile è diviso in gruppi più piccoli così da illustrare la crescita per il top 0,1%, 0,01% e 0,001% più ricco (ultimi tre punti del grafico)

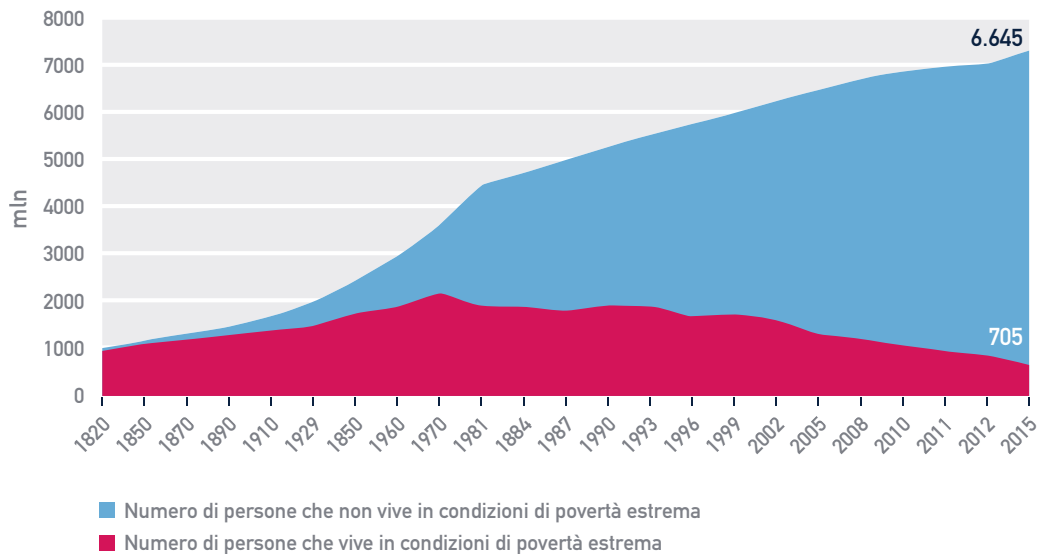
Fonte: Alvaredo, F.; Chancel L.; Piketty, T.; Saez, E.; Zucman, G. (2017), "The elephant curve of global inequality and growth", WID.world WP Series n. 2017/20 [\[link\]](#)

20 L'indice di Gini è una misura della disuguaglianza relativa i cui valori vanno da 0 (quando c'è completa uguaglianza e tutti godono dello stesso reddito) a 1 (quando c'è massima disuguaglianza e tutto il reddito è in possesso di un'unica persona).

21 Le stime di Alvaredo et al. (2017) da cui è tratto questo grafico sono basate su stime del reddito pro-capite lordo. Per maggiori informazioni sulle fonti dei dati e sulle tecniche di stima utilizzate per i paesi per cui mancano indagini recenti circa la distribuzione del reddito si rinvia a Alvaredo F. Atkinson, A.B., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., e Zucman G. (2016), *Distributional national accounts (DINA) guidelines: concepts and methods used in WID.world*, WID.world working paper 2016/1 e Alvaredo, F.; Chancel L.; Piketty, T.; Saez, E.; Zucman, G. (2017), "The elephant curve of global inequality and growth", WID.world working paper 2017/20

### Fig. A.3: Popolazione mondiale che vive in condizioni di povertà estrema, 1820 – 2015

Il numero di individui che vive in condizioni di povertà estrema è diminuito ma in molti paesi africani rimane elevatissimo: in Burundi, Malawi, Madagascar e nella Repubblica Democratica del Congo la percentuale di individui che vive in condizioni di povertà estrema è superiore al 70%.

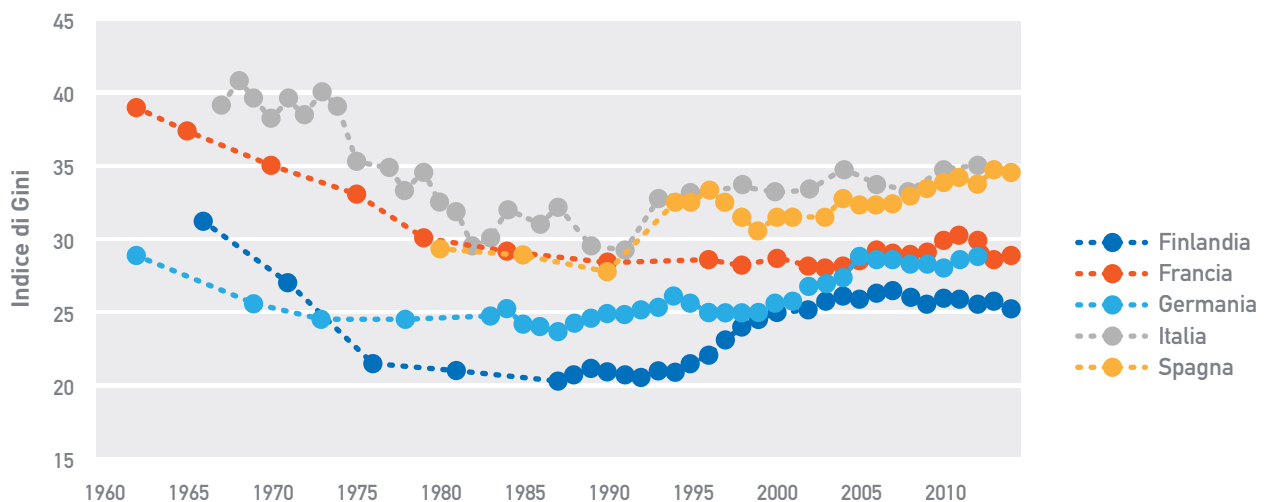


Nota: Il grafico mostra com'è variato il numero di persone che vive in condizioni di povertà estrema. Ad oggi, la soglia di povertà estrema è fissata dalla Banca Mondiale pari a \$1,90 al giorno, tuttavia tale soglia è stata introdotta solo nel 2015, quindi i dati presentati nel grafico utilizzano la soglia precedentemente definita dalla Banca Mondiale, vale a dire \$1 al giorno. Inoltre, sebbene la Banca Mondiale pubblichi questi dati solo a partire dal 1981, gli studiosi sono riusciti a ricostruire le serie storiche precedenti, utilizzate per la costruzione di questo grafico. Per ulteriori riferimenti si guardi il lavoro di Bourguignon e Morrison del 2002<sup>22</sup> e quello di Roser e Ortiz-Espina del 2017 (cfr. Fonte)

Fonte: Roser, M.; Ortiz-Espina E. (2017). Global Extreme Poverty, pubblicato online alla pagina web OurWorldInData [\[link\]](#).

### Fig. A.4: Disuguaglianza in alcuni paesi europei, 1960 – 2015

Sempre nell'ultimo trentennio, in Occidente, in Europa e in Italia si è arrestata la caduta della disuguaglianza di reddito fra le persone osservata nel periodo precedente. Inoltre, buona parte dei paesi con economie avanzate ha sperimentato un aumento della disuguaglianza e della concentrazione di reddito nelle mani di pochi.

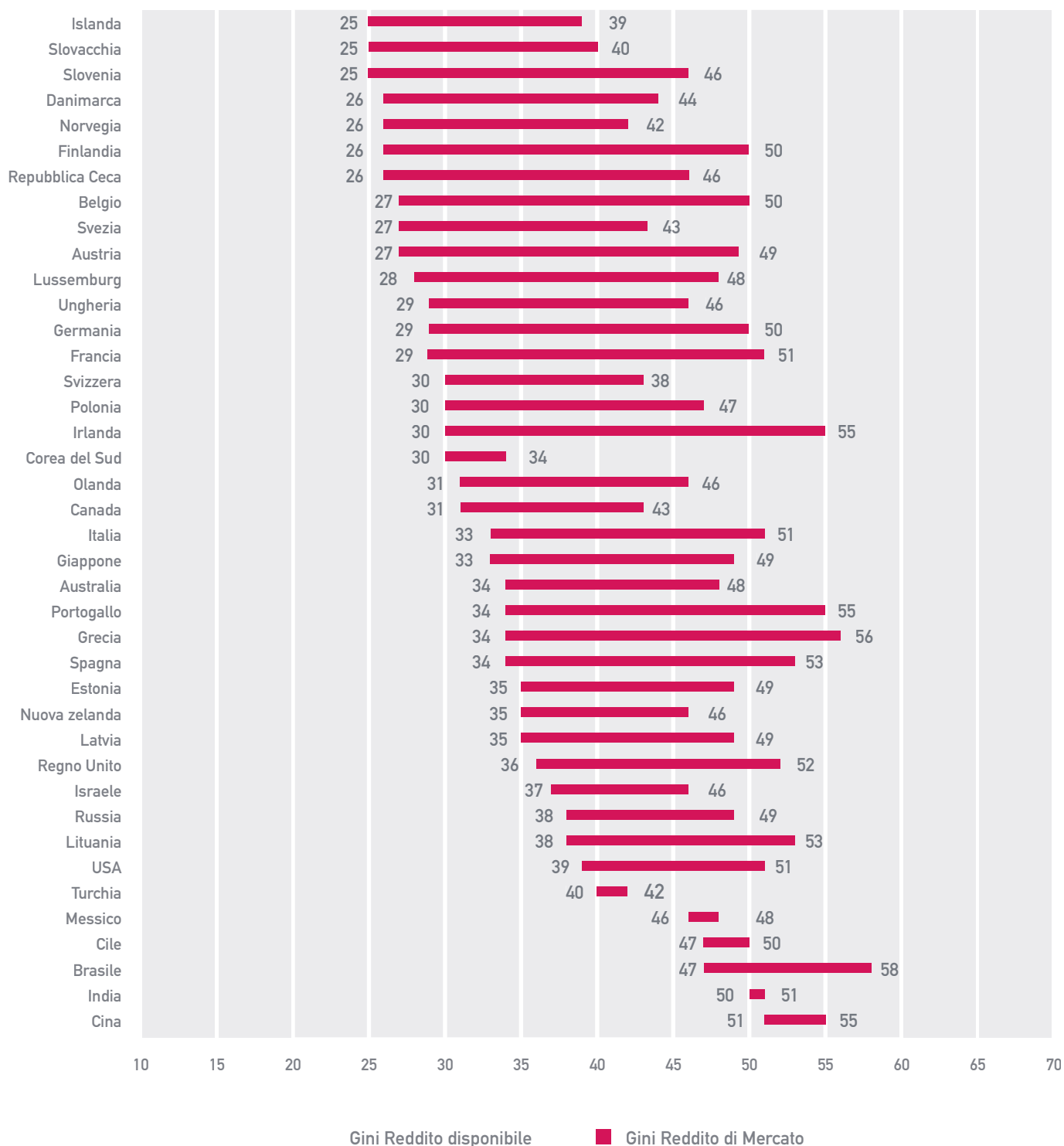


Fonte: elaborazioni su dati di Atkinson, Morelli, and Roser (2016) – Chartbook of Economic Inequality [\[link\]](#).

<sup>22</sup> Bourguignon, F, e Morrisson, C. (2002). "Inequality Among World Citizens: 1820-1992." American Economic Review, 92(4): 727-744

## Fig. A.5: Disuguaglianze nei redditi pre-post redistribuzione in alcuni paesi nel mondo

Assai più elevata è la disuguaglianza dei redditi di mercato, prima di ogni intervento redistributivo dello Stato. In Italia l'indice di Gini per la distribuzione dei redditi di mercato è di circa 20 punti percentuali peggiore rispetto a quello per la distribuzione dei redditi effettivamente disponibili dalle famiglie.



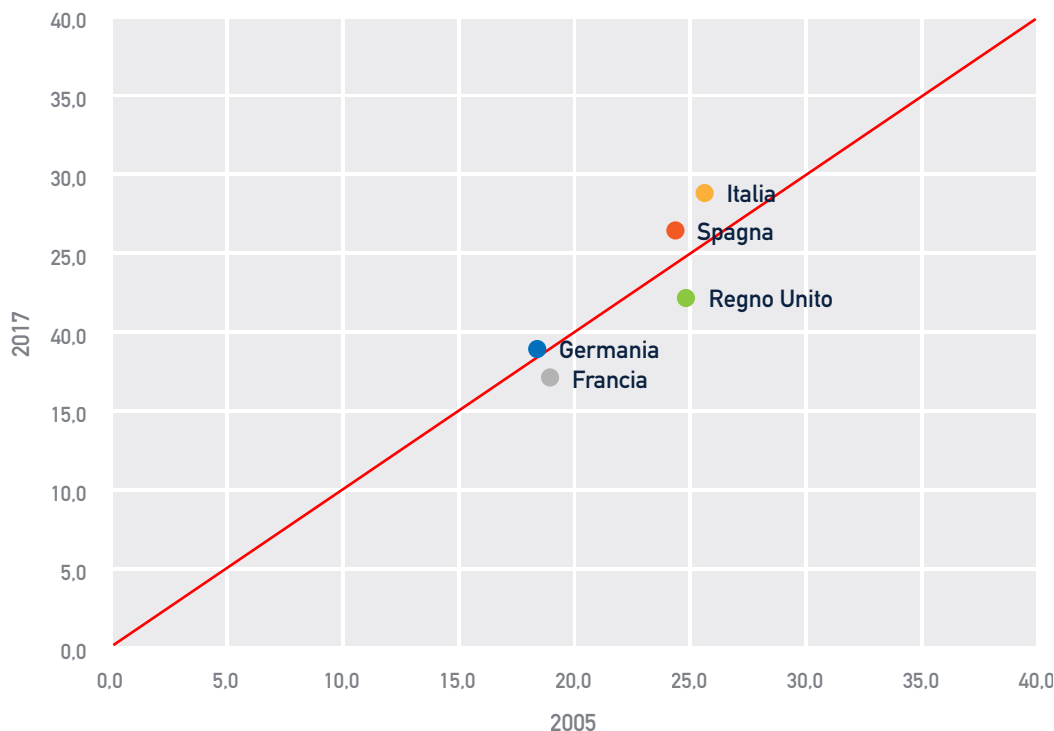
Nota: Il grafico mostra, per ogni paese, la disuguaglianza nei redditi (prima e dopo l'intervento distributivo dello Stato) misurata dall'indice di Gini.<sup>23</sup>

Fonte: J. Hasell, . Morelli, M. Roser (2018) *Income and Wealth Inequalities between and within Countries*. In pubblicazione in *Social Inequalities and Cancer* (Ed. C. Wild e M. Marmot), International Agency for Research on Cancer, World Health Organization.

23 Cfr. Nota 14

## Fig. A.6: Percentuale di individui a rischio povertà o esclusione sociale, 2005, 2017

I ceti deboli sono particolarmente colpiti dal peggioramento delle disuguaglianze. Nei maggiori paesi europei la percentuale di individui a rischio povertà o esclusione sociale è in crescita.

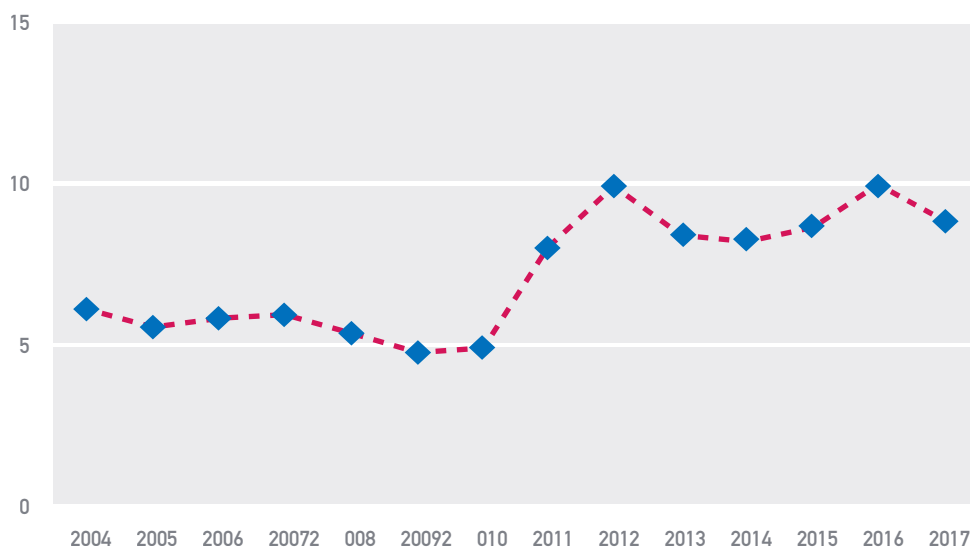


Nota: Il grafico mostra la percentuale di individui che sono a rischio di di povertà o esclusione sociale<sup>24</sup>, nel 2005 e nel 2017, in alcuni paesi europei. I paesi che si collocano al di sopra della bisettrice (linea rossa) sono quelli in cui tale percentuale è aumentata.

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat [\[link\]](#).

## Fig. A.7: Individui a rischio povertà o esclusione sociale in Italia, 2004-2017

In Italia la percentuale di popolazione a rischio povertà o esclusione sociale è in crescita dal 2010 e nel 2017 il valore era pari al 29% circa.

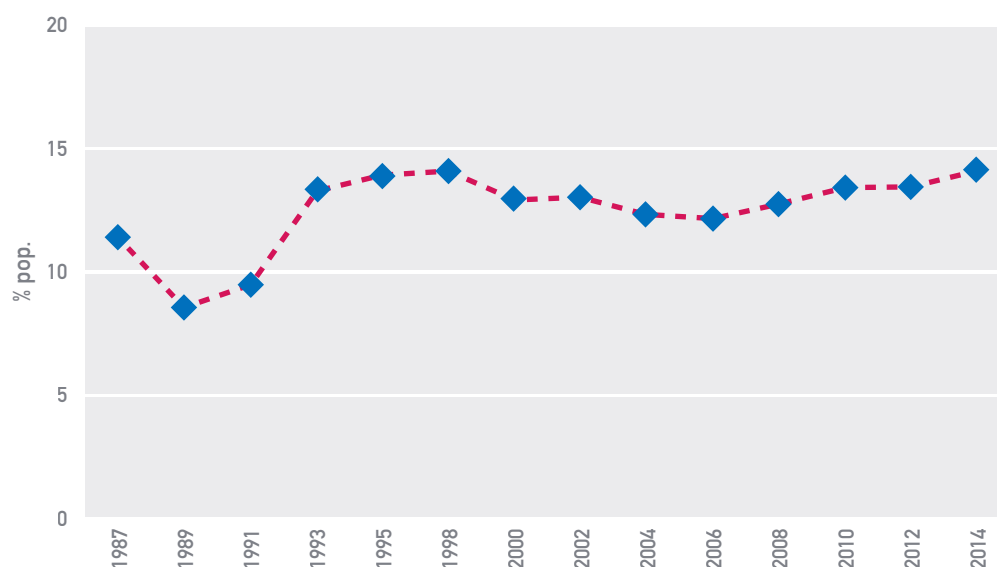


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat [\[link\]](#).

<sup>24</sup> In questa condizione viene riconosciuta la quota di persone che vivono in famiglie che si trovano almeno in una delle seguenti condizioni: a rischio di povertà, in grave deprivazione materiale, a bassa intensità di lavoro (ovvero dove il numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia e il totale dei mesi teoricamente disponibili per attività lavorative nell'anno è inferiore a 0,2). Questo indicatore è stato disegnato e adottato dall'Unione Europea come principale strumento per misurare l'entità della popolazione più colpita dalle disuguaglianze economiche, indirizzare le politiche sociali e misurarne l'efficacia.

### Fig. A.8: Povertà in Italia, 1987-2014

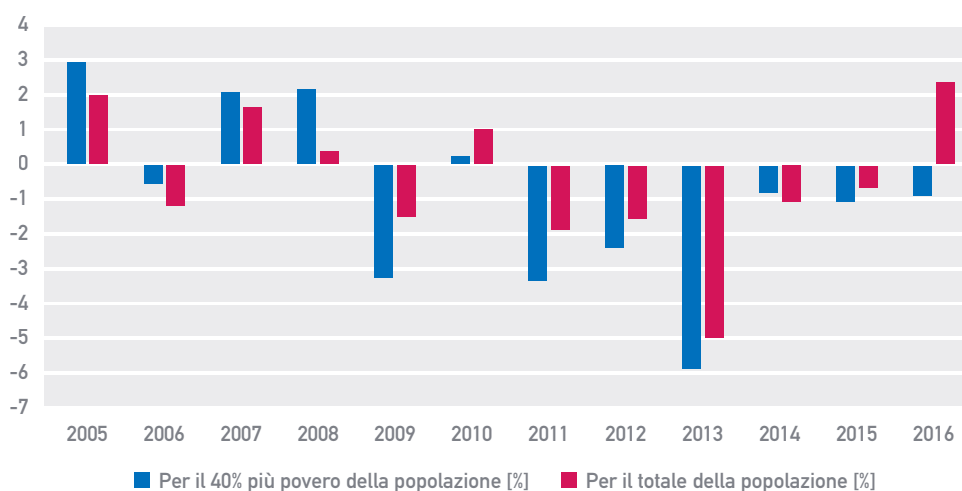
Il 14,2% della popolazione italiana vive in condizioni di povertà relativa<sup>26</sup>, quasi il doppio rispetto al valore osservato alla fine degli anni '80.



Fonte: A. Cannari, e G. D'Alessio (2018), "Wealth inequality in Italy: a reconstruction of 1968-1975 data and a comparison with recent estimates", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers N. 428.

### Fig. A.9: Tasso di variazione del reddito familiare pro-capite, 2005 – 2016

La contrazione di reddito avvenuta in Italia con la crisi iniziata nel 2008 è stata assai più marcata per chi occupa il 40% più basso della distribuzione del reddito. Ancora nel 2016, quando il reddito pro-capite ricominciava a crescere di poco più del 2% per il totale della popolazione, per il 40% più povero c'è stata una contrazione dell'1% circa.



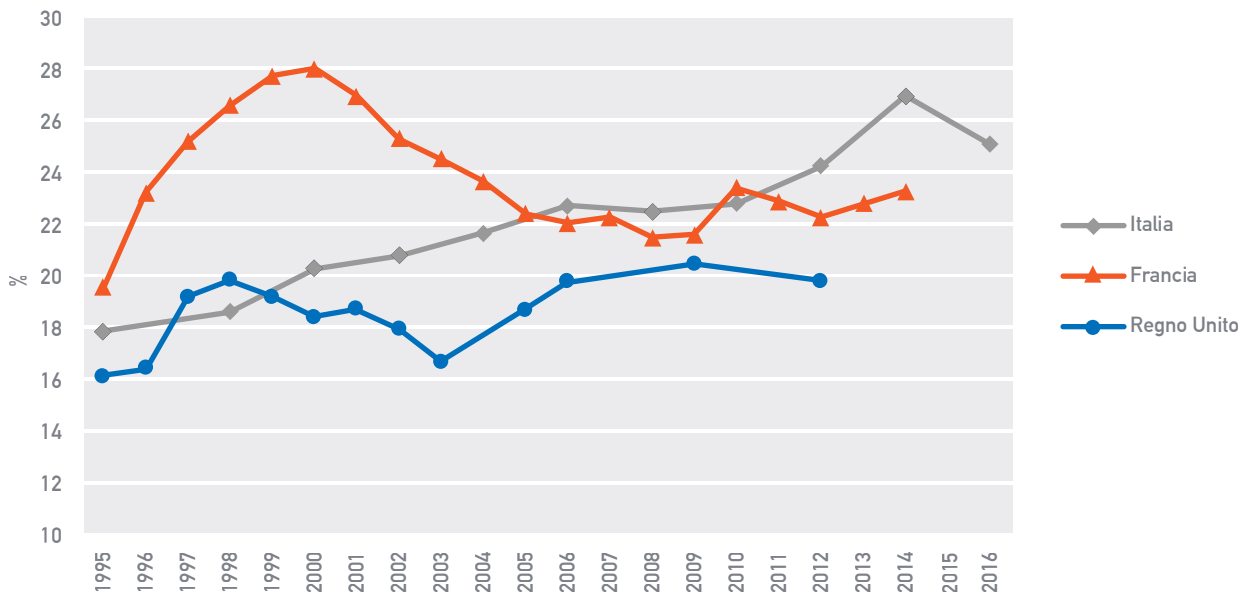
Nota: la figura indica la variazione annuale del reddito familiare pro-capite, definito dall' ISTAT come rapporto fra il reddito disponibile delle famiglie e il totale delle persone residenti.

Fonte: elaborazione su dati ASviS [\[link\]](#).

<sup>26</sup> La povertà relativa indica la percentuale di individui che vive in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore ad una soglia di povertà convenzionalmente fissata al 60% del reddito disponibile mediano delle famiglie nel paese di residenza.

## Fig. A.10: Quota di ricchezza detenuta dall'1% più ricco della popolazione in alcuni paesi europei, 1982-2012

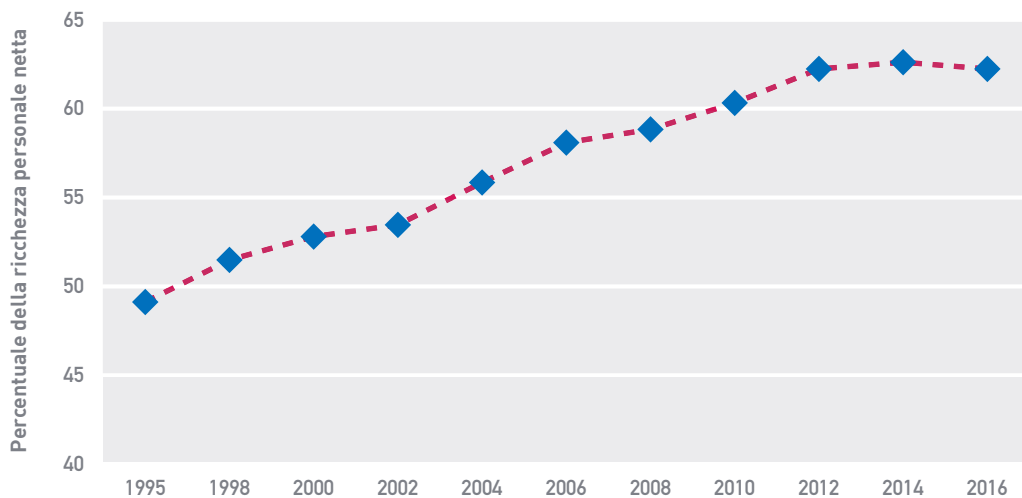
La situazione è migliorata per i ceti forti, come mostrano i dati sulla ricchezza<sup>28</sup> detenuta dal top 1% in Italia, Francia e Regno Unito.



Fonte: per l'Italia dati forniti da S. Morelli; per la Francia e il Regno Unito World Inequality Database [\[link\]](#)

## Fig. A.11: Percentuale di ricchezza detenuta dal 10% più ricco della popolazione adulta, Italia, 1995 – 2016

In Italia, nel 1995, il 10% più ricco della popolazione (circa 5 milioni di adulti) concentrava nelle proprie mani circa la metà della ricchezza<sup>29</sup> netta del Paese. Nel 2016 questa quota superava il 60%.



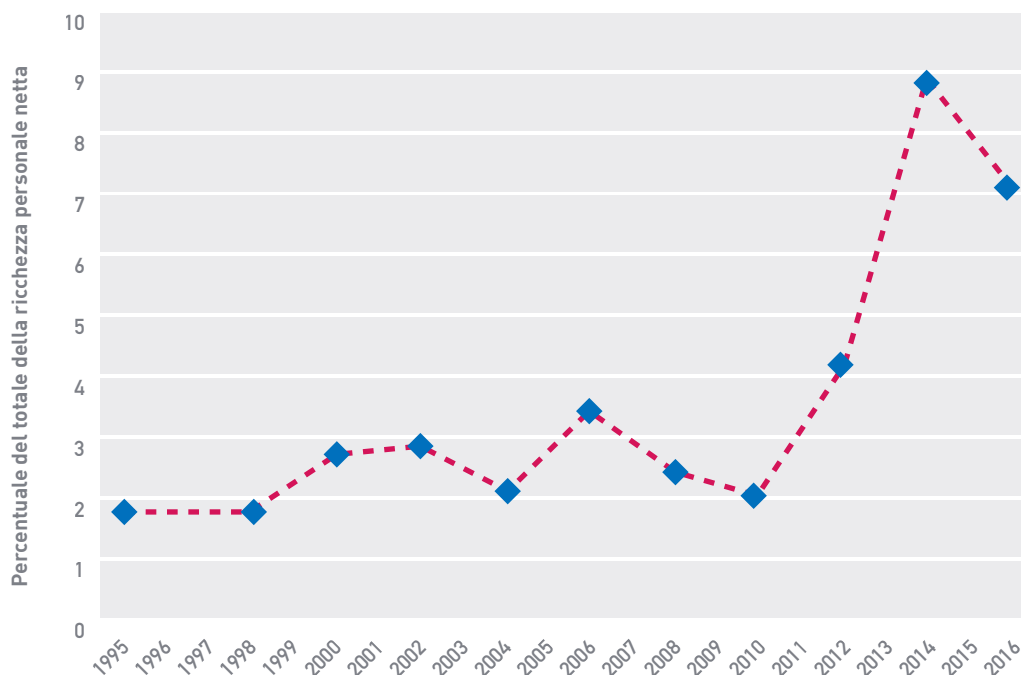
Fonte: elaborazioni basate su Acciari, P. Alvaredo, F., Morelli S. "The concentration of personal wealth in Italy" in base ai risultati preliminari presentati presentati alla First WID.world conference, Paris School of Economics, 14, 15 dicembre 2017. Dati forniti da S. Morelli.

<sup>28</sup> Ricchezza netta (totale attività reali e finanziarie al netto dell'indebitamento)

<sup>29</sup> Cfr. Nota 18

## Fig. A.12.A: Percentuale di ricchezza detenuta dallo 0,01% più ricco della popolazione adulta, Italia, 1995-2016

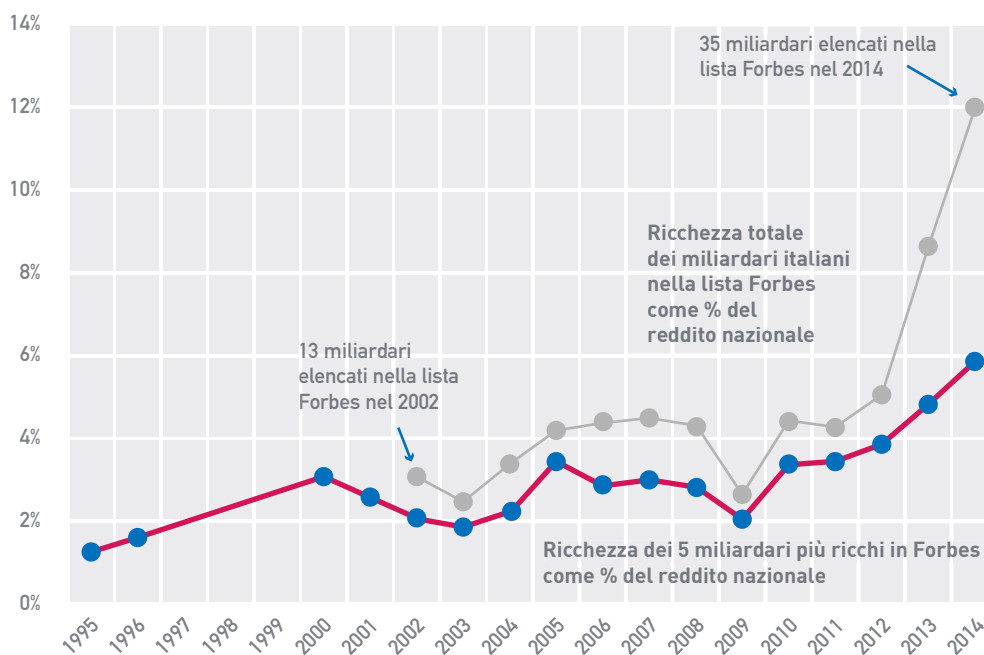
Nel 2016 ai circa 5.000 individui adulti più ricchi del paese è andato il 7% della ricchezza complessiva. Questa quota si è più che duplicata nell'ultimo decennio.



Fonte: elaborazioni basate su Acciari, P. Alvarado, F., Morelli S. "The concentration of personal wealth in Italy" in base ai risultati preliminari presentati presentati alla First WID.world conference, Paris School of Economics, 14, 15 dicembre 2017. Dati forniti da S. Morelli.

## Fig. A.12B: Percentuale di ricchezza detenuta dagli italiani più ricchi, Italia, 1995-2016

Nel 2002 solo 13 miliardari erano elencati nella lista dei Paperoni mondiali stilata dalla rivista Statunitense Forbes erano italiani. Nel 2014, il numero era salito a 35 e la loro ricchezza, da sola, ammontava a circa il 12% del reddito nazionale.

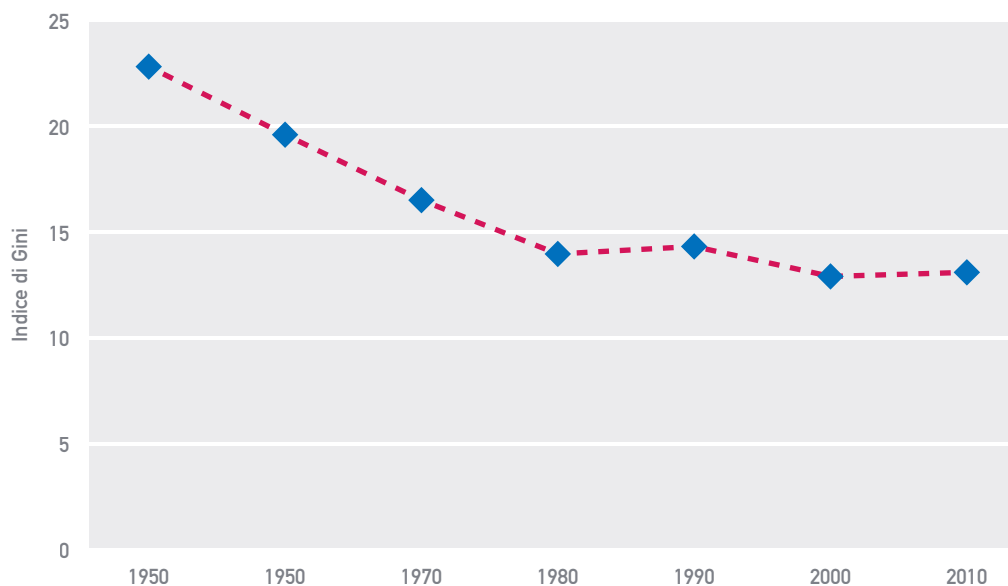


Fonte: elaborazioni basate sui dati della World's Billionaires list - Forbes e sui dati del World Inequality Database (WID).

<sup>30</sup> Misurate dall'indice di Gini (cfr. Nota 11)

### Fig. A.13: Disuguaglianze regionali in Europa, 1950-2010

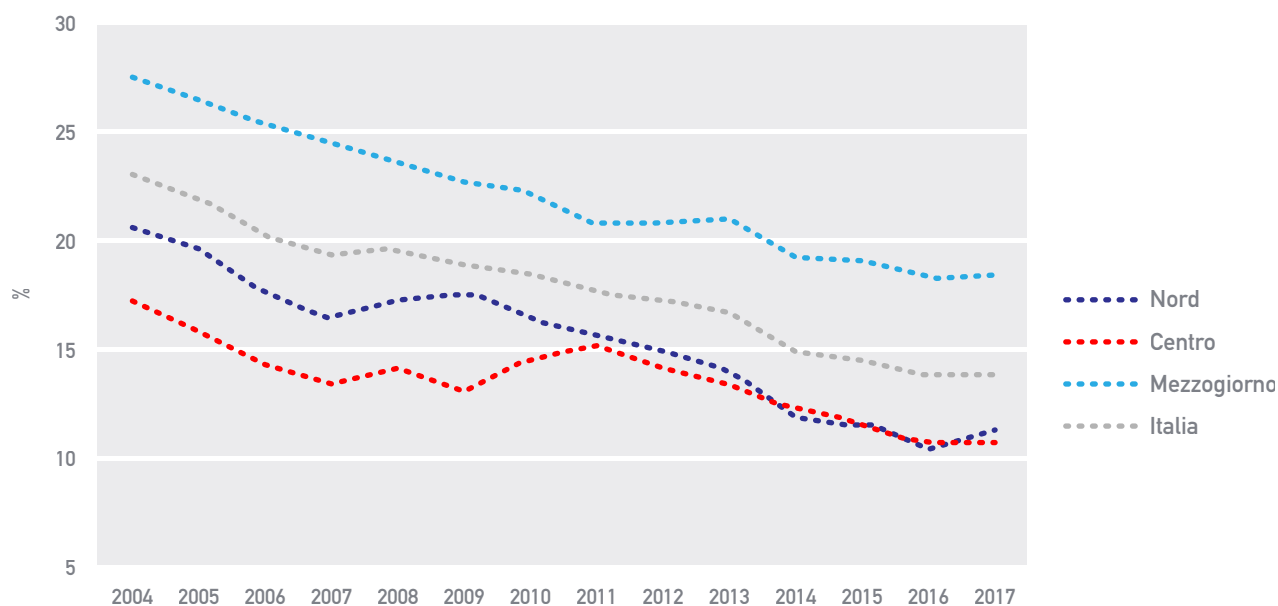
Le disuguaglianze<sup>30</sup> sono fortemente concentrate sul piano territoriale e i divari si vanno accrescendo. Nei paesi dell'UE15 nell'ultimo trentennio si è interrotta la riduzione dei divari di reddito che era in corso dagli inizi del '900.



Fonte: elaborazioni su dati Rosés e Wolf (2018), database on regional GDP [\[link\]](#)

### Fig. A.14: Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione in Italia, 2004 – 2017

La percentuale di studenti che esce precocemente dal sistema di istruzione e formazione<sup>31</sup> resta nel Sud di circa 5 punti percentuali più elevata che nel resto del paese.



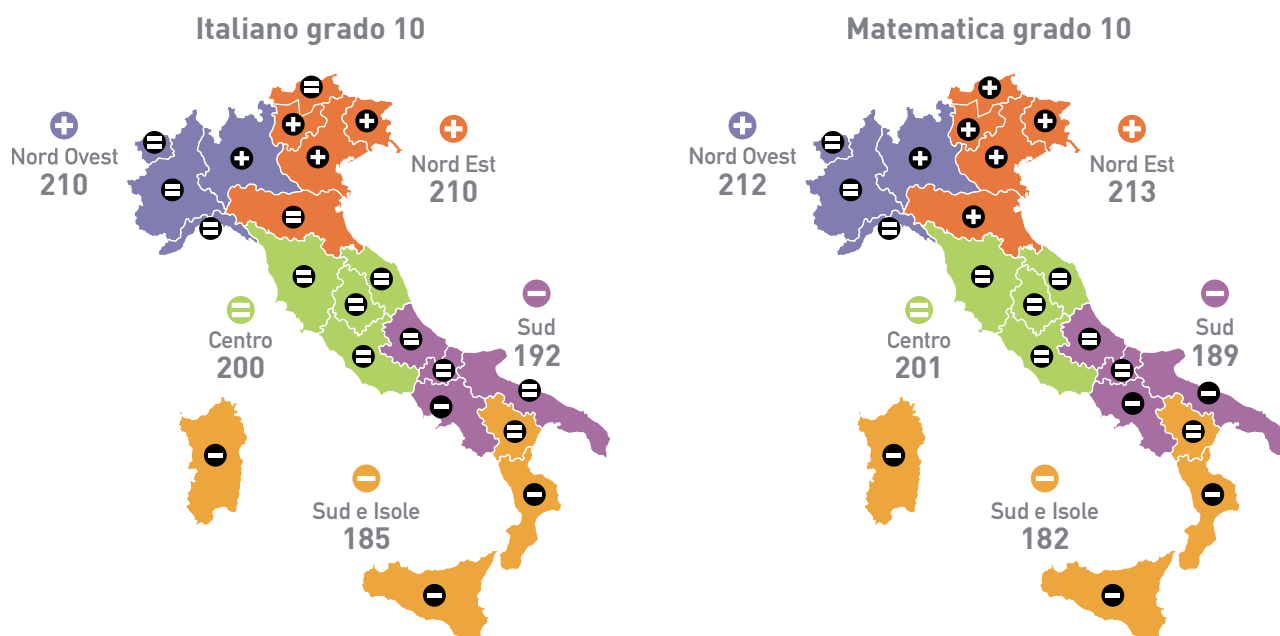
Fonte: elaborazioni su dati ASviS [\[link\]](#).

31 Calcolato come il rapporto percentuale tra la popolazione residente di 15-24 anni con licenza media che non frequenta un corso regolare di studi e/o di formazione professionale e la popolazione residente di 15-24 anni



### Fig.A.15: I risultati di italiano e matematica al grado 2 e 10 nelle regioni italiane, 2018

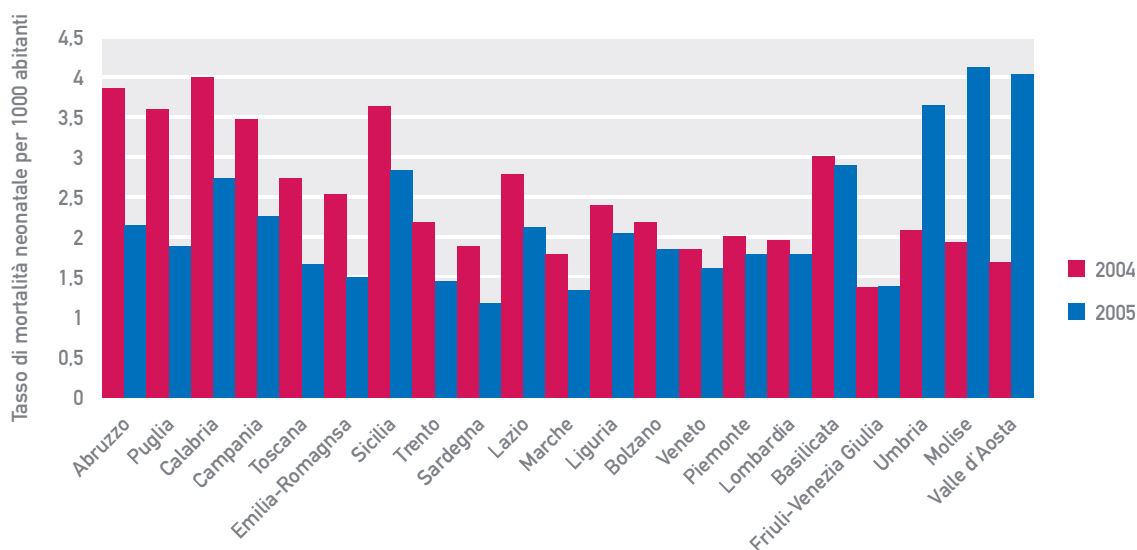
Forti disuguaglianze territoriali, specie tra nord e sud, si osservano anche nelle performance degli studenti e studentesse, come mostrano gli ultimi risultati invalsi in termini di competenze in italiano e matematica, e si allargano man mano che studenti e studentesse proseguono nel corso degli studi.



Fonte: INVALSI (2018), Rapporto prove Invalsi 2018.

### Fig.A.16: Tasso di mortalità neonatale nelle regioni italiane, 2004 e 2013

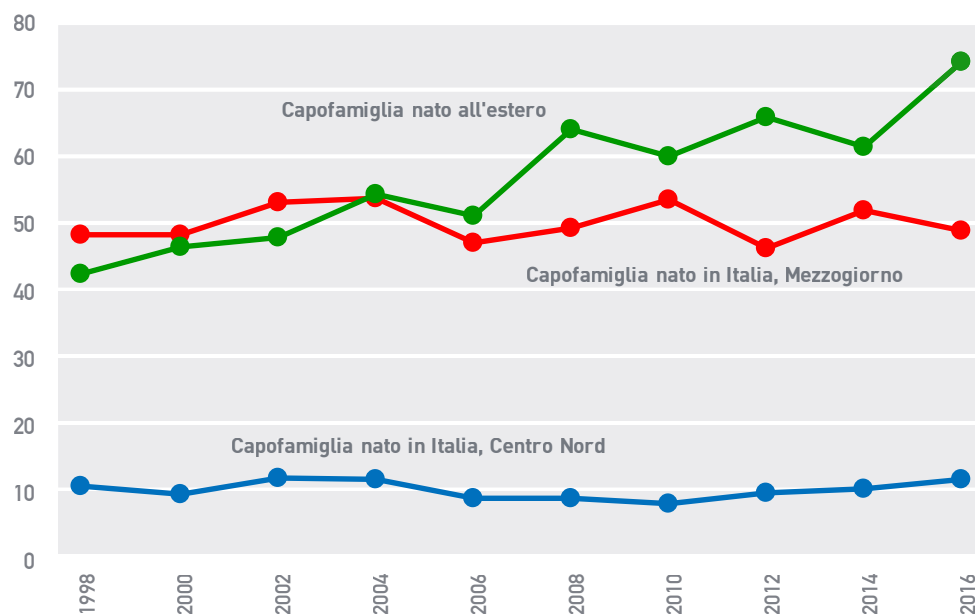
Per il tasso di mortalità neonatale complessivamente ridottosi ancora nell'ultimo decennio e sia pari al 2 per mille nel 2015 persistono differenze regionali nei valori e nei trend: i valori più alti si registrano in Umbria, Valle d'Aosta e Molise dove i valori risultano in crescita tra il 2004 e il 2015.



Fonte: elaborazioni su dati ASviS [link].

### Fig.A.17: Quota di minori che vivono in famiglie a basso reddito per origine e residenza del capofamiglia, Italia, 1998-2016 (%)

*In Italia alla tradizionale differenza nei livelli di reddito tra Centro-Nord e Mezzogiorno si è aggiunto, negli ultimi 20 anni, il divario tra famiglie italiane e quelle immigrate. La maggiore incidenza della povertà tra queste ultime colpisce soprattutto i bambini e le bambine.*



Nota: i grafici mostrano l'andamento dal 1998 al 2016 della quota di minori che vivono in famiglie con reddito inferiore al 60% del valore mediano (Scala di equivalenza dell'OCSCE modificata).

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle famiglie Italiane.

## ALLEGATO 2 - IL PERCORSO PARTECIPATIVO DI PREPARAZIONE

*Un “Programma Atkinson per l’Italia”. L’abbiamo chiamato così nell’ottobre 2017 quando abbiamo iniziato a lavorare sul Program for Action di Anthony Atkinson per individuare i meccanismi di formazione della ricchezza e preparare un pacchetto di proposte per il nostro paese. L’intera Assemblea del ForumDD (allora Comitato Promotore) ha accompagnato l’avvio con vivaci e partecipate discussioni e corrispondenze.*

*Questo lavoro iniziale ci ha poi permesso di raggiungere anche le energie e le idee di una comunità scientifica, di cittadinanza attiva, di studenti e studentesse e di movimenti ben più estesa di quella, già assai ampia, composta dai membri del Forum DD e dalle organizzazioni che lo compongono. Abbiamo ricevuto contributi scritti e svolto seminari (raccolti nei Materiali [\[link\]](#)). Abbiamo incontrato quadri e operatori e operatrici delle organizzazioni di cittadinanza, studenti e studentesse, sindacalisti e sindacaliste, imprenditori e imprenditrici, amministratori e amministratrici pubblici/he, in tutto il paese. È stato un test importante del nostro metodo partecipativo, che proseguirà dopo la presentazione delle proposte. Ne riassumiamo qui le principali tappe*

- Seminario interno (“Fase I” del Programma Atkinson), sul tema “Un lavoro con più forza per contare”, 19 giugno 2018, referenti Daniele Checchi e Lorenzo Sacconi;
- Seminario interno (“Fase I” del Programma Atkinson), sul tema “Un cambiamento tecnologico che accresca la giustizia sociale”, 5 luglio 2018 presso la Fondazione Basso, referenti Fabrizio Barca e Maurizio Franzini;
- Seminario interno (“Fase I” del Programma Atkinson), “Un passaggio generazionale più giusto”, 10 luglio 2018 presso la Fondazione Basso, referenti Elena Granaglia e Salvatore Morelli;
- Incontro interno di confronto con rappresentanti dei sindacati CGIL, CISL e UIL per discutere delle proposte relative al tema “Un lavoro con più forza per contare”, 25 settembre 2018 presso la Fondazione Basso, referenti Daniele Checchi, Lorenzo Sacconi e Fabrizio Barca;
- Incontro “Disuguaglianze”, 4 Ottobre ad Ancona Colle Ameno;
- Convegno “Disuguaglianze. Che cosa sono, che cosa fare per ridurle”, in collaborazione con la Regione Marche e prima giornata di lavori della terza edizione di #marcheuropa, il 5 ottobre 2018 a Osimo (Ancona), referenti Fabrizio Barca, Patrizia Luongo, Nunzia De Capite, Flavia Terribile;
- Incontro “La dinamica autoritaria”, all’interno del Festival di Internazionale, il 6 ottobre 2018 a Ferrara;
- Breve presentazione di due dei tre temi del Programma Atkinson alla cittadinanza, all’interno del calendario del Festival della Partecipazione, organizzato da ActionAid e Cittadinanzattiva, 11-14 Ottobre 2018, L’Aquila, referenti Fabrizio Barca, Elena Granaglia;
- Seminario aperto (“Fase II” del Programma Atkinson), sul tema “Un Lavoro con più forza per contare”, il 30 ottobre 2018 a Milano, presso la Casa della Cultura, referenti Daniele Checchi e Lorenzo Sacconi;
- Seminario aperto (“Fase II” del Programma Atkinson), sul tema “Un cambiamento tecnologico che accresca la giustizia sociale”, il 15 novembre 2018 a L’Aquila presso il GSSI, partner dell’evento, referenti Fabrizio Barca e Maurizio Franzini;
- Incontro con 700 ragazzi all’interno del Convegno “Radici dei Diritti” e restituzione da parte dei ragazzi del lavoro svolto dalla classe Quinta A Lorgna Pindemonte sul tema “Un passaggio generazionale più giusto” del Programma Atkinson, 30 Novembre 2018 a Verona, referenti Nunzia De Capite, Silvia Vaccaro;
- Seminario aperto (“Fase II” del Programma Atkinson), sul tema “Un passaggio generazionale più giusto”, il 5 dicembre 2018 a Roma presso la Città dell’Altra Economia, referenti Elena Granaglia e Salvatore Morelli;
- Incontro “Le disuguaglianze mangiano il futuro: riprendiamocelo”, organizzato dalla Fondazione Palazzo Ducale, 17 gennaio 2019 a Genova, referente Fabrizio Barca;

- Seminario territoriale di presentazione delle proposte con i membri delle Organizzazioni di Cittadinanza Attiva che fanno parte del Forum, 18 gennaio 2019 a Milano presso Spazio Copernico con il Patrocinio del Comune di Milano (organizzazione di ActionAid e UISP);
- Incontro “Disuguaglianze. Dialoghi per lo sviluppo sostenibile”, organizzato da ASviS, 21 gennaio 2019 a Roma;
- Seminario territoriale di presentazione delle proposte delle Organizzazioni di Cittadinanza Attiva che fanno parte del Forum, 29 gennaio 2019 a Roma presso la sede dell’Azione Cattolica (organizzazione di Caritas Italiana, Cittadinanzattiva e Fondazione Basso);
- Workshop, in collaborazione con la Fondazione Unipolis, sul tema “Diversamente ugualmente”, 30 gennaio 2019 a Bologna durante il quale sono stati discussi alcuni dei temi relativi al Programma Atkinson come il Public Procurement, i Consigli del Lavoro e alcune esperienze di Workers Buyout, referenti Fabrizio Barca, Lorenzo Sacconi, Flavia Terribile;
- Workshop, in collaborazione con la Fondazione Comunità di Messina, “Per un cambiamento tecnologico che accresca la giustizia sociale”, 1 febbraio 2019 a Messina, referenti Fabrizio Barca, Vittorio Cogliati Dezza e Gaetano Giunta;
- Incontro organizzato da VOLT Italia “Una società divisa: come costruire ponti”, 6 febbraio 2019 a Milano;
- Workshop presso l’Università Bocconi sulla pubblica amministrazione con studiosi della divisione Government, Health and Not for Profit e con esperti di amministrazione sanitaria e locale; 7 febbraio 2019.
- Lezione, in partnership, per la scuola politica ALISEI di Monza e Brianza, 7 febbraio a Monza, referenti Fabrizio Barca, Patrizia Luongo;
- Seminario territoriale di presentazione delle proposte con i membri delle Organizzazioni di Cittadinanza Attiva che fanno parte del Forum, 12 febbraio 2019 a Napoli presso la sede di Dedalus Cooperativa Sociale (organizzazione a cura di Dedalus Cooperativa Sociale, Fondazione Comunità di Messina, Legambiente);
- Incontro al Rotary Roma sul tema “Disuguaglianze, tecnologia e passaggio generazionale”, 26 febbraio, Roma;
- Incontro sul tema “Le disuguaglianze” svoltosi a Milano il 25 febbraio 2019, co-organizzato da la Casa della Carità e da la Casa della Cultura di Milano, 25 febbraio 2019, referente Lorenzo Sacconi.
- Lezione e discussione “Politiche contro le disuguaglianze in Italia”, alla Scuola di cultura politica 2018-2019, 7 marzo 2019 a Milano, referente Fabrizio Barca;







**FORUM  
DISUGUAGLIANZE  
DIVERSITÀ**

## Parte I

# UN CAMBIAMENTO TECNOLOGICO CHE ACCRESCA LA GIUSTIZIA SOCIALE



**15 PROPOSTE PER  
LA GIUSTIZIA SOCIALE**

Ispirate dal Programma  
di Azione di Anthony Atkinson





## PARTE I.

# UN CAMBIAMENTO TECNOLOGICO CHE ACCRESCA LA GIUSTIZIA SOCIALE

*“La direzione del cambiamento tecnologico deve essere una preoccupazione esplicita delle politiche; va incoraggiata l’innovazione in una forma che accresca l’occupabilità dei lavoratori e valorizzi la dimensione umana della fornitura di servizi”*

Dalla proposta 1 di Anthony Atkinson



## I.1 CONOSCENZA E POTERE. LE RAGIONI DI GIUSTIZIA SOCIALE PER INTERVENIRE

Di fronte a noi sta l’ennesima biforcazione della storia: da una parte uno scenario di regressione sociale, dall’altra uno scenario di emancipazione sociale. La strada che imboccheremo dipende in gran parte da come allocheremo il controllo della conoscenza. È stato sempre così e oggi è ancora più vero, per via del procedere tumultuoso della tecnologia dell’informazione; con straordinari incrementi nella capacità di raccogliere, accumulare, elaborare, trasmettere e utilizzare informazioni al fine di produrre, selezionare, decidere, combinare domanda e offerta e indirizzare messaggi mirati. Ma chi avrà il controllo di tutto ciò? Chi deciderà quali problemi deve risolvere l’intelligenza artificiale? Chi potrà approvvigionarsi al patrimonio di conoscenza che cresce esponenzialmente? Chi ne trarrà benefici?

Ricerca scientifica e innovazioni tecnologiche non hanno

un effetto predeterminato sulla giustizia sociale e sulle disuguaglianze. Questo effetto dipende dall’utilizzo che si fa della ricerca e delle innovazioni; dai problemi che si chiede loro di risolvere; dai cambiamenti dell’organizzazione sociale e istituzionale e delle forme di mercato che le accompagnano. Nello sviluppo delle scoperte scientifiche e delle tecniche si aprono quindi di continuo biforcazioni: fra un uso che accresce e un uso che riduce la giustizia sociale. La scelta che si compie dà vita a un dato cambiamento tecnologico, ossia a un particolare processo di trasformazione sociale, che non è più neutrale rispetto alla giustizia sociale. Questa scelta dipende, ovviamente, dai rapporti di potere e dalla cultura che prevalgono in ogni data fase.

Nell’ultimo trentennio a questa semplice verità non si è prestata attenzione. Si è guardato piuttosto agli effetti che

ricerca e innovazioni tecnologiche potevano avere sul complesso della società (“sull’umanità”, si dice spesso) e sulla forza competitiva di una data nazione o di un dato continente. L’ideologia prevalente, discussa nelle “Motivazioni”, ha indebolito la leva pubblica e respinto le istanze dei movimenti collettivi, lasciando che fossero i grandi poteri privati a compiere le scelte decisive. Accanto a indubbi progressi, che spiegano l’assenza di un moto di reazione, ne sono derivati una straordinaria concentrazione di potere e di ricchezza e uno squilibrio delle scelte che hanno concorso in maniera determinante all’aumento delle disuguaglianze e ai fenomeni sociali che ne sono derivati.

È tempo di riprendere il governo del cambiamento tecnologico in un modo coerente con i principi della democrazia e della giustizia sociale. Non è facile, perché molta cattiva strada è stata fatta. L’arroganza anche personale dei grandi capitani dell’industria digitale nei confronti delle istituzioni democratiche ne è solo un segno plateale<sup>1</sup>. Questa parte del Rapporto ha raccolto molti altri segni di questa cattiva strada. Ma siamo convinti, come molti altri, che si possa ancora invertire la rotta, e che le cose da fare siano suggerite dai tanti esperimenti già all’opera. È tuttavia necessario che l’alternativa assuma carattere sistemico, attraverso diffuse azioni collettive e politiche pubbliche. Ecco perché uno dei tre obiettivi generali delle nostre proposte consiste proprio nell’*indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale, in particolare migliorando il benessere dei più deboli: ultimi, penultimi e vulnerabili.*

### UN CAMBIAMENTO TECNOLOGICO SQUILIBRATO

I progressi realizzati dal cambiamento tecnologico sono indubbi e riguardano in molti casi anche i ceti deboli. È bene ricordarne alcuni. I rapidi progressi nel campo della salute consentono oggi di prevenire o bloccare epidemie. I dati personali immessi in rete hanno permesso di dare un’identità a milioni di essere umani che prima non potevano accedere ai loro diritti. Sono state automatizzate attività produttive pericolose e dannose per la persona umana. È cresciuta la possibilità di produrre energia senza causare danni irreversi-

<sup>1</sup> Si veda, per tutti, il caso della mancata comparizione dell’informatico e presidente di Facebook, Mark Elliot Zuckerberg, di fronte alla Commissione parlamentare per digitale, cultura, media e sport del governo Britannico (link). Nelle conclusioni del Rapporto conclusivo del febbraio 2019 *Disinformation and Fake News*, la Commissione scrive: “Decidendo di non comparire di fronte alla Commissione e di non rispondere di persona ad alcun nostro invito, Mark Zuckerberg ha mostrato disprezzo nei confronti del Parlamento britannico e della ‘Commissione internazionale’ che include membri di nove assemblee legislative del mondo”. Si confronti questa impotenza con la potenza della Commissione Pecora (il Committee on Banking and Currency del Congresso USA, presieduta da Ferdinand Pecora) anche nei confronti del capitano di industria di allora J.P. Morgan, capo della Banca Morgan. Nel 1932-34 la Commissione investiga le cause della crisi di Wall Street del 1929 e conduce alla dis-integrazione della Banca Morgan e alle leggi per la regolazione dei mercati finanziari che hanno governato la finanza USA (e ispirato una simile regolazione in altri paesi) fino alla svolta involutiva compiuta dal pensiero neo-liberale.

bili all’ambiente. Masse di informazioni che fino a ieri erano prerogativa di pochi sono divenute accessibili a tutti, ed è cresciuta in modo esponenziale la tempestività dell’informazione. Ciò rende possibili forme nuove di reciprocità e mutualismo o la costruzione di solidarietà e scambi anche fra soggetti senza potere e fisicamente distanti. E poi, possiamo conoscere all’istante le opzioni disponibili di un prodotto desiderato e acquisirlo con tempestività, mentre sono esplose le possibilità di intrattenimento (a cui sono destinati due terzi dei *byte* in rete): due benefici che hanno edificato e cementato il nostro spesso incondizionato consenso.

Ma c’è un’altra faccia della medaglia che minaccia soprattutto i ceti deboli e crea rischi crescenti per il futuro. Larga parte della conoscenza scientifica e delle informazioni raccolte attraverso la rete sono utilizzate da un numero limitato di imprese private, in posizione monopolistica, che ne trae altissimi rendimenti e che possono esercitare un’influenza forte e crescente sulle nostre preferenze di mercato e politiche. Nel campo della salute queste posizioni monopolistiche conducono a limitare la produzione di medicine indispensabili per molti popoli e a mettere in crisi la sostenibilità finanziaria dei sistemi sanitari pubblici.

Ancora, le decisioni sui processi di automazione, che sono spesso il risultato della ricerca pubblica e dell’apprendimento realizzato nell’interazione con il lavoro, vengono assunte senza che il lavoro stesso abbia una voce. Una massa crescente di decisioni concernenti il lavoro (assunzioni, carriera), il consumo (accesso al credito o altri servizi) e la stessa erogazione di servizi pubblici viene assunta sulla base di algoritmi di apprendimento automatico che seguono criteri non verificabili e utilizzano informazioni sulle nostre identità che mettono a repentaglio la privacy. Gli stessi algoritmi consentono di segmentarci in micro-gruppi che divengono destinatari di messaggi pubblicitari e politici, sottratti al pubblico confronto.

Questi effetti negativi hanno concorso in maniera decisiva al peggioramento delle disuguaglianze, economiche, sociali e di riconoscimento, illustrato nelle “Motivazioni”. Insomma, il cambiamento tecnologico avvenuto nell’ultimo trentennio appare squilibrato a sfavore della giustizia sociale.

### I TRE TRATTI DELLO SQUILIBRIO

Lo squilibrio della strada intrapresa è catturato da tre tratti fra loro interdipendenti:

- il *paradosso* per cui un vasto patrimonio pubblico di *open science* viene costruito da entità pubbliche e con mezzi finanziari di tutti noi, per poi lasciarne l’utilizzo a pochi soggetti privati che lo privatizzano per costruire potenti posizioni di monopolio;
- *l’exasperazione della protezione della proprietà intellettuale*;
- avere permesso l’affermazione di una *“sovranità privata” di pochi monopoli* sui dati personali che immettiamo in

rete e sugli algoritmi di apprendimento automatico che li utilizzano al di fuori del nostro controllo.

Il *paradosso* che concorre alla concentrazione di controllo sulla conoscenza sta in questo: esiste e si è espanso in modo accelerato in questi anni un vasto patrimonio di *open science*, frutto di investimenti di risorse pubbliche (oltre 300 miliardi di euro nell'area OCSE), la cui qualità, gratuità di accesso e libertà di utilizzo hanno un forte potenziale di riduzione delle disuguaglianze; ma in realtà avviene l'opposto, l'*open science* concorre a dar vita a un monopolio (o a equilibri di oligopolio). La libertà di accesso, infatti, non garantisce che tutti abbiano il capitale di conoscenze necessario ad utilizzare questo patrimonio; chi, per gli investimenti in conoscenza già realizzati e per la posizione di partenza, è in grado di accedere per primo a quel bene pubblico per produrre beni e servizi acquisisce una robusta posizione di monopolio. Si determina così *“un'appropriazione privata di conoscenze che nascono come bene pubblico”* e i consumatori si trovano a pagare un prezzo, anche assai elevato, per prodotti che essi stessi hanno concorso a produrre con le imposte pagate.<sup>2</sup>

L'*esasperazione della protezione della proprietà intellettuale* è stata accelerata dalla svolta politica avvenuta l'1 gennaio 1995 quando con l'Accordo TRIPS, realizzato nel contesto dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO), la protezione della proprietà intellettuale assume carattere globale, facendone la condizione per accedere ai benefici del libero commercio internazionale. Nella difficile ricerca di un equilibrio fra la natura della conoscenza come bene pubblico globale primario, che non essendo *“consumabile”* è bene sia accessibile a tutti, e la tutela della proprietà intellettuale, utile a garantire un profitto ragionevole a chi realizza ricerca dagli esiti incerti in contesti privati, in quel momento si produce uno sbilanciamento a favore del secondo valore. Esso riduce la diffusione della conoscenza, colpisce i paesi, come l'Italia, con prevalenza di imprese che non hanno la scala per realizzare ricerca, e favorisce la monopolizzazione della conoscenza.

Il terzo tratto del cambiamento tecnologico consiste nella formazione graduale e a lungo non contrastata di una *“sovranità privata” di pochi monopoli sui dati personali e sugli algoritmi di apprendimento automatico*<sup>3</sup>. L'appropriazione privata delle conoscenze si è estesa all'uso della massa di dati che oltre 4 miliardi di persone immettono ogni giorno in Internet, in uno scambio assolutamente ineguale fra lavoro non remunerato e

*“permesso”* di accesso ai servizi della rete. Per molti prodotti ci troviamo così a pagare tre volte: per la ricerca pubblica di cui le imprese si sono avvalse; per il prezzo monopolistico dei prodotti; e sotto forma di lavoro non remunerato. Si tratta di un altro paradosso: una rete che può distribuire potere, usata per accentrarlo.

Quanto agli algoritmi, essi sono usati, ogni giorno di più, per assumere decisioni che riguardano tutti gli aspetti della nostra vita: assunzioni e governo del lavoro; erogazione di servizi pubblici; accesso ai servizi del mercato; informazione e politica. Il loro impiego sta dietro molti dei progressi che abbiamo prima richiamato. Ma, al tempo stesso, come illustreremo nel paragrafo I.4.3, questo sistema ha aggravato o creato gravi problemi per la giustizia sociale: per la possibilità di utilizzo dei dati identitari (immessi in rete) senza consenso o consapevolezza delle persone; per i profitti e la concentrazione di ricchezza che ciò consente; per gli utilizzi a fini di sorveglianza e intimidazione; per l'opacità della gestione da parte di sistemi centralizzati (privati o pubblici); per l'impossibilità di verificare la logica delle decisioni assunte dagli algoritmi; per il loro potenziale di amplificazione delle discriminazioni; per la fisiologica spinta a diffondere *fake news*; per la possibilità di segmentarci in gruppi manipolabili.

In sintesi, a esito di questi tre processi, l'appropriazione privata delle conoscenze ha preso nella nostra era il posto che un tempo svolgeva l'appropriazione del petrolio da parte delle grandi compagnie petrolifere: conoscenze e dati al posto del petrolio. Nel 2018, fra le prime dieci imprese del mondo per valore di mercato, sette si basano su tecnologie dell'informazione: le nuove *“sette sorelle”*<sup>4</sup>. La proprietà intellettuale (di cui i brevetti tecnologici costituiscono una componente fondamentale) rappresenta oggi l'84% del capitale delle prime 500 società quotate rilevate da S&P, contro il 17% degli anni '70<sup>5</sup>.

## RESPINGERE L'ALIBI DELL'INELUTTABILITÀ E RIPRENDERE LA BANDIERA DELLA MODERNIZZAZIONE

Non c'è nulla di ineluttabile in questo stato delle cose. Le ragioni dello squilibrio dell'attuale cambiamento tecnologico vanno trovate in scelte politiche e culturali, le stesse che, nella lettura di Anthony Atkinson, spiegano la generale inversione di tendenza dell'ultimo trentennio.

Con l'egemonia dell'ideologia neoliberale (descritta in *“Motivazioni”*), la giustizia sociale ha pesato via via sempre meno sulle scelte da compiere a ogni biforcazione, affidando invece tale funzione sempre di più solo al *“mercato”*, e più

2 Cfr. il contributo di Massimo Florio e Francesco Giffoni in *Materiali* [link]. Questo paradosso assume aspetti particolarmente eclatanti nel campo della salute e farmaceutico: un recente studio relativo ai 210 farmaci approvati fra il 2010 e il 2016 dalla Food and Drug Administration degli USA mostra che almeno il 38%, e forse assai più, della ricerca realizzata per produrre quei farmaci, poi brevettati, è stata sostenuta dal National Institutes of Health, la più grande infrastruttura pubblica di ricerca del mondo in campo biomedico. (cfr. ancora Florio e Giffoni).

3 Cfr. paragrafo I.4.3 per definizioni e analisi. Come argomenteremo, altrettanto rischiosa per la giustizia sociale è la strada alternativa di una *“sovranità statale”*, esplorata con decisione dalla Cina.

4 Le sette imprese sono: Apple, Amazon, Alphabet (Google), Microsoft, Facebook, Alibaba, Tencent Holdings. Per il confronto con le *“sette sorelle”* petrolifere, Florio e Giffoni rinviano a *L'Economist*, 5 giugno 2017.

5 Cfr. il contributo al ForumDD di Ugo Pagano e Alessandra Rossi in *Materiali* [link].

precisamente alle grandi *corporations*: si è assunto che esse utilizzassero la loro straordinaria macchina di raccolta ed elaborazione della conoscenza per assumere decisioni che avrebbero servito l'interesse generale<sup>6</sup>. E si è arrivati a ritenere un "riflesso novecentesco" la preoccupazione per i grandi monopoli<sup>7</sup>. È stata così avallata una sorta di idolatria del cambiamento tecnologico in quanto tale, confondendo le tecnologie dell'informazione con il modo con cui esse sono state usate. Sono state indebolite le forme di intervento pubblico, le istituzioni, le pratiche a tutela dei valori e dei diritti toccati da quello stesso cambiamento. E sono stati scoraggiati i movimenti e le comunità di innovatori che miravano e mirano ad un uso diverso di quelle stesse tecnologie.

Nella stessa direzione ha operato l'indebolimento del potere negoziale e di controllo del lavoro sull'applicazione e l'indirizzo delle tecnologie. I sindacati hanno faticato ad adattare la loro rappresentanza rispetto ad un mondo del

<sup>6</sup> L'economista Daron Acemoglu, in una riflessione originata dalla crisi del 2008 (*The crisis of 2008: structural lessons for and from economics*, in Policy Insight, n.28), include questa tesi fra gli esempi di "condiscendenza" degli economisti (si intende, di quelli ortodossi) durante il trentennio.

<sup>7</sup> Scrive lo scrittore Alessandro Baricco (in *The Game*, Einaudi, 2018) a proposito della paura per i colossi del web: "Mi spingo a pensare che ci sia il rischio di sopravvalutare il problema a causa di un riflesso ancora novecentesco, che non tiene conto dell'attuale campo da gioco: è come uscire da casa col terrore di essere travolti da un carrozza a cavalli". I colossi del web come la carrozza a cavalli: chi si oppone a loro va contro la modernità. Ma la modernità sono le tecnologie dell'informazione, i colossi del web sono solo il modo in cui le tecnologie dell'informazione sono state usate, a causa dei gravi errori compiuti (inclusa la confusione di essi con la modernità).

lavoro scompaginato dalla pressione delle masse di lavoro dell'Asia e dalle stesse nuove tecnologie. Ma soprattutto, i sindacati sono stati oggetto di un tentativo sistematico di sfiancamento. Ancora più grave visto che avrebbero dovuto essere sollecitati e appoggiati nella difficile azione di adattamento: il capitalismo resta in strada solo se il lavoro organizzato lo mantiene dentro paletti di ragionevolezza. Questo indebolimento, che valutiamo nella Parte III di questo Rapporto, ha ridotto la possibilità per i lavoratori e le lavoratrici di portare il loro punto di vista e i loro interessi dentro ai processi decisionali. E ha così concorso allo scenario attuale.

Oggi, a seguito delle tensioni sociali originate da quegli squilibri e della straordinaria concentrazione di potere e ricchezza che essi hanno concorso a produrre, sta tornando l'attenzione della cultura, della ricerca e delle istituzioni sugli effetti del cambiamento tecnologico sulla giustizia sociale. Le biforcazioni che si sono aperte divengono più chiare e iniziano a essere dibattute (cfr. Riquadro E): esistono quindi le condizioni e le basi per articolare l'obiettivo generale di giustizia sociale in specifici obiettivi e per individuare le azioni pubbliche e collettive necessarie per invertire la rotta del cambiamento tecnologico.

L'Italia è decisamente indietro in questo risveglio. Nonostante esperienze interessanti in campo pubblico e privato, il confronto pubblico oscilla ancora fra idolatrie e demonizzazioni della tecnologia. È urgente cambiare marcia e riprendere in mano la bandiera della modernizzazione tecnologica. Il ForumDD, con le proposte che avanza, intende contribuire a tale cambiamento.

### Riquadro E ESEMPI DI BIFORCAZIONE

**Cambiamenti negli strumenti, nei medicinali e nei metodi per la cura della salute** che accrescono la "speranza di vita in buona salute" dei ceti deboli per chiudere i forti divari oggi esistenti fra ceti deboli e forti, *anziché* innalzare soprattutto o solo la speranza di vita dei ceti forti, muovendo verso una società sempre più ingiusta e insostenibile.

**Una verifica automatica, in tempo reale, delle prestazioni lavorative** utilizzata per accrescere l'autonomia del lavoratore, in un processo decisionale in cui il *management* può essere sottoposto a critica, *anziché* utilizzata per accrescere il controllo e il governo unilaterale dei comportamenti del lavoratore, con sua perdita di autonomia.

**Una robotizzazione della produzione** che riduca gli incidenti sul lavoro e il lavoro usurante e che consenta una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro, liberando per tutti tempo per la cura e il godimento di sé stessi, degli altri e della natura, e riequilibrando il divario di genere nei compiti svolti senza retribuzione, *anziché* accrescere alienazione e stress di chi affianca i processi automatizzati, creare disoccupazione e produrre una crescente polarizzazione del lavoro.

**Un impiego degli algoritmi di apprendimento automatico nella selezione delle domande di lavoro** che avvenga d'intesa con le organizzazioni del lavoro e consenta di ridurre le distorsioni e discriminazioni soggettive individuali in base a genere, età, origine etnica, religione o impegno politico, sindacale e civico; *anziché* un impiego opaco e incontrollato di quei dati che sostituisca le distorsioni individuali con distorsioni sistematiche legate agli stessi dati utilizzati.

**L'utilizzo dei dividendi delle innovazioni** per realizzare massicci investimenti in servizi rivolti alla persona, riducendo disuguaglianze e generando nuova e buona occupazione, *anziché* per accrescere investimenti finanziari di breve termine che amplificano le disuguaglianze di ricchezza e potere e l'instabilità.

**Un impiego della massa di informazioni che forniamo quotidianamente al web** che avvenga sotto il nostro controllo, serva a meglio soddisfare i nostri bisogni e ci tuteli da abusi della privacy, *anziché* avvenire in modo opaco, renderci oggetto di messaggi mirati, di forme discriminatorie o estrattive nell'offerta di servizi e di sorveglianza.



Una diffusione di tecnologie sostenibili che benefici prima di tutto i ceti deboli e le aree fragili, anziché privilegiare i ceti sociali più abbienti e le aree dove essi vivono.

L'utilizzo delle tecnologie dell'informazione nell'istruzione primaria e secondaria che, attraverso un complementare investimento negli insegnanti e nelle loro condizioni, benefici in primo luogo i cittadini di aree rurali remote e periferiche, anziché riservare di fatto l'accesso ai frutti più avanzati del cambiamento ai ceti forti a causa del divario nella copertura di rete e nella qualità dell'insegnamento o del contesto.

## 1.2 LE BIFORCAZIONI NEL CAMBIAMENTO TECNOLOGICO

Come raggiungere lo scenario desiderato? Come fare in modo che il cambiamento tecnologico accresca la giustizia sociale? Come favorire, a ogni biforcazione, decisioni “più giuste”? Come invertire la rotta rispetto all'ultimo trentennio?

Per rispondere a queste domande bisogna, innanzitutto, che la narrativa dell'“ineluttabilità” sia smontata in modo dettagliato. Bisogna partire dalle scelte che hanno influenzato il cambiamento tecnologico in questi trenta anni e dai fattori di riequilibrio che sono venuti meno nel bilanciare la concentrazione di potere economico. Possiamo così capire come intervenire sui meccanismi alla base di tali scelte, per redistribuire il potere decisionale, e attivare tutte le forme con cui i cittadini organizzati possono influenzare l'indirizzo del cambiamento tecnologico<sup>8</sup>. Alcune di queste leve agiranno attraverso il mercato, altre agiranno in modo diretto, altre, ancora, ridisegneranno il confine stesso fra mercato e non-mercato.

Scrivono Anthony Atkinson: “*Qui non si tratta del fatto che lo Stato scelga i vincitori ma è questione di riconoscere la potenziale influenza delle decisioni governative nelle molte fasi di un processo complesso*” e ancora “*quando si prendono decisioni a sostegno dell'innovazione (indipendentemente dal fatto che abbiano a che fare con i finanziamenti, le licenze, la regolamentazione, l'acquisto o la formazione) il governo deve considerare esplicitamente le implicazioni distributive*” (p.124)

In quanto segue, consideriamo i canali di trasmissione del cambiamento tecnologico sulla giustizia sociale con riguardo a quattro dimensioni della nostra vita:

- Lavoro: occupazione, retribuzioni, dignità, autonomia e sicurezza
- Servizi pubblici essenziali e ricchezza comune
- Consumo di beni e servizi sul mercato
- Informazione, cultura e politica

### LAVORO: OCCUPAZIONE, RETRIBUZIONI, DIGNITÀ, AUTONOMIA E SICUREZZA

L'impatto del cambiamento tecnologico sul lavoro è la dimensione sulla quale vi è oggi il massimo di consapevolezza e

<sup>8</sup> Scrivono nel loro Rapporto conclusivo Rethinking Society for the 21st Century i 260 studiosi di tutto il mondo e di molteplici discipline che hanno dato vita all'International Panel on Social Progress: “il potere economico e politico da forma alla direzione del cambiamento scientifico e tecnologico, chiudendo gli spazi della partecipazione democratica” (p.59).

preoccupazione, in particolare per gli effetti sul livello di occupazione e delle retribuzioni. Accanto a questi effetti, il cambiamento tecnologico influenza anche le condizioni non monetarie del lavoro: l'autonomia, l'equilibrio di vita fra lavoro e non-lavoro, la non discriminazione e la sicurezza. Consideriamo separatamente questi aspetti.

Le tecnologie dell'informazione e l'automazione, permettendo di rafforzare i cambiamenti organizzativi iniziati dagli anni settanta-ottanta, tendono a produrre una sostituzione di lavoro con capitale (materiale e immateriale) o, nel caso di molti servizi tradizionali (come biglietterie, home-banking), con auto-produzione da parte dei consumatori. Essi tendono inoltre a produrre una polarizzazione di lavori, delle forme contrattuali e delle retribuzioni.

Queste tendenze possono trovare contrappesi in diversi fattori. Il primo fattore di riequilibrio può venire dalla concorrenza. Se la concorrenza fra imprese nell'applicazione del cambiamento tecnologico è alta, le rendite da monopolio diminuiscono e questo riduce le disuguaglianze distributive e di potere decisionale, mentre la riduzione dei prezzi e la moltiplicazione delle soluzioni innovative può dare luogo a nuove attività e soddisfare nuovi bisogni, riequilibrando l'effetto sulle disuguaglianze e sull'occupazione. Ma le politiche adottate nell'ultimo trentennio hanno indebolito la concorrenza.

Proprio mentre cresceva l'importanza della conoscenza intangibile come fattore di competitività, si decideva nel 1994 di estendere all'economia globale la tutela dei diritti di proprietà privata intellettuale, con l'Accordo TRIPS<sup>9</sup> nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC/WTO). L'obiettivo era quello di evitare forme di concorrenza sleale nello sfruttamento delle conoscenze, prevedendo l'armonizzazione fra i paesi aderenti all'OMC di standard minimi di tutela e un legame fra protezione dei diritti e politiche commerciali che rafforzasse i primi.

Sebbene l'Accordo TRIPS incorpori diverse forme di flessibilità, gli spazi di deroga non sono, nei fatti, stati utilizzati. “*Questa scelta, in assenza di un coordinamento internazionale sul fronte complementare del finanziamento pubblico della ricerca, ha trasformato radicalmente il sistema d'incentivi a livello di*

<sup>9</sup> TRIPS - Trade Related aspects of Intellectual Property Rights (Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale).

*impresa e di paese [estendendo] in modo straordinario i benefici derivanti dai diritti di proprietà intellettuale*<sup>10</sup>. Sono così cresciuti ulteriormente i benefici da monopolio delle imprese che per prime si avvalgono dei risultati dell'*open science*, vista anche la loro capacità e propensione a fare il vuoto attorno a sé, brevettando innovazioni senza utilizzarle, per bloccare possibili competitori (*vacuum-cleaning innovation*), con effetti negativi sullo sviluppo e sulle disuguaglianze.

In Italia a questa politica si è aggiunta quella delle privatizzazioni, che è andata nella stessa direzione. Stante la storica carenza di grandi imprese e il loro cronico sotto-investimento in ricerca, sia prima che dopo la seconda guerra mondiale questo ruolo era stato in parte svolto dalle imprese pubbliche. La scelta di affrontare le gravi degenerazioni avvenute nelle partecipazioni statali ricorrendo alle privatizzazioni, realizzate a tappe forzate (il caso dell'IRI) e senza costruire una governance adeguata del nuovo assetto privato, ha ridotto non solo quel ruolo, ma anche la possibilità di contrastare i grandi monopoli privati.

Più in generale, l'avversione ideologica per l'intervento dello Stato nell'economia ha scoraggiato le autorità politiche, ancor più che in altri paesi, dall'utilizzare il significativo sistema di imprese pubbliche ancora posseduto per perseguire qualsivoglia strategia, e dunque anche una strategia che mirasse a favorire l'utilizzo del crescente patrimonio di *open science* per finalità di giustizia sociale. Salvo alcuni tentativi, è mancata anche una politica come quella tedesca che favorisce le alleanze fra centri di ricerca e le piccole e medie imprese, tagliate fuori dai grandi serbatoi di conoscenza.<sup>11</sup>

In presenza di questi fattori, la spinta concorrenziale che viene dall'emergere di comunità di innovatori in rete non può essere sufficiente come fattore di ribilanciamento, ma si tratta comunque di un fenomeno a cui prestare attenzione. Le opportunità di circolazione delle informazioni e di cooperazione a distanza offerte dalla rete sono infatti favorevoli a tale effervescenza innovativa. Inoltre, stanno nascendo vere e proprie forme neo-cooperative di impresa che utilizzano tecnologie di rete per produrre piattaforme e serbatoi di conoscenza comune, che sfidano la logica dei diritti di proprietà intellettuale<sup>12</sup>. Ma il loro sviluppo è reso marginale proprio dalla natura proprietaria delle attuali piattaforme digitali e dall'assenza di politiche pubbliche che le favoriscano.

La seconda modalità potenziale di riequilibrio è offerta dal reinvestimento dei "dividendi dell'innovazione" in servizi essenziali attraverso strategie di sviluppo rivolte ai luoghi. Il miglioramento dell'accesso e della qualità dei servizi di istruzione, salute, assistenza sociale, casa e mobilità - specie

10 Cfr. il contributo al ForumDD di Ugo Pagano, Alessandra Rossi in Materiali [\[link\]](#).

11 Cfr. ancora il contributo di Pagano e Rossi in Materiali [\[link\]](#).

12 Oltre ai casi più noti di Wikipedia o di Openstreetmap, si consideri il caso della comunità "Fourthievesvinegar" ([link](#)), che rende disponibile in open-source la conoscenza per la costruzione di un laboratorio automatizzato per la produzione di medicinali, con un sistema che consente agli utilizzatori di comunicare e di contribuire allo sviluppo del sistema stesso.

per i ceti deboli e sfruttando proprio le nuove tecnologie - rappresenta uno strumento primario di compensazione delle ingiustizie originate da un cambiamento tecnologico non governato. L'elevata intensità di lavoro che caratterizza questi settori produttivi amplia le opportunità di offrire lavoro e, in molti casi, lavoro di qualità. Il rigetto ideologico di ogni strategia pubblica di "programmazione" e il persistente sotto-investimento nell'amministrazione pubblica in Italia hanno scoraggiato questa strada, che pure ha visto sperimentazioni significative, sia a livello regionale che nazionale. In una direzione simile possono agire in modo volontario le imprese private, tenendo conto dell'impatto sociale delle proprie decisioni. Sulla carta si tratta di forme di valutazione diffuse, specie nelle imprese medie e grandi, e denotate con il termine di "responsabilità sociale d'impresa". Ma solo in alcuni casi esse incidono sui processi decisionali e comunque non in misura tale da produrre significativi effetti di riequilibrio.

La partecipazione strategica dei lavoratori e delle lavoratrici alle decisioni di investimento, nelle sue varie forme, può fornire una terza forma di riequilibrio. La strada non è quella della partecipazione agli utili della propria azienda di appartenenza, senza un peso sulle sue scelte strategiche, ma quella di esercitare, appunto, un controllo o comunque un vaglio preventivo sulle scelte di innovazione e investimento dell'azienda e sul riparto e impiego dei rendimenti: ne potrà derivare un'attenzione ad alcuni obiettivi di giustizia sociale altrimenti assente. L'Italia ha da tempo forme diverse di partecipazione strategica, che hanno svolto in molti contesti un ruolo significativo<sup>13</sup>. Ma in questo trentennio non si è posta particolare attenzione a queste forme.

In sintesi, negli ultimi trenta anni questi contrappesi non hanno operato in modo adeguato e le tendenze negative hanno prevalso su quelle positive, in tutto l'Occidente. Ciò non riguarda tanto il livello complessivo di occupazione<sup>14</sup>, quanto la polarizzazione dei lavori. A opportunità e retribuzioni crescenti per lavoratori e lavoratrici qualificati/e in attività professionali, tecniche e manageriali, è corrisposto un peggioramento di opportunità e retribuzioni per i lavoratori e le lavoratrici con qualifiche intermedie, sostituiti dall'automazione e spinti verso lavori precari e pseudo-autonomi<sup>15</sup>.

13 Veri e propri Workers buyout, in cui i lavoratori e le lavoratrici esercitano il controllo dell'azienda; partecipazione di rappresentanti dei lavoratori/lavoratrici negli organi societari; informazione preventiva in merito alle decisioni aziendali con un meccanismo strutturato di confronto. Cfr. Unipolis, La partecipazione dei lavoratori nelle imprese, Il Mulino, 2018. Questa strategia viene esaminata in profondità nella Parte II del Rapporto e dà vita alla Proposta n. 14.

14 Sugli effetti dell'automazione sui livelli di occupazione non vi è convergenza delle analisi.

15 Per lavoro pseudo-autonomo, intendiamo lavoro non subordinato ma i cui mezzi di produzione materiali o immateriali e le cui condizioni di lavoro sono controllate da un soggetto terzo: è il caso di larga parte del mondo delle cosiddette "partite IVA" e della cosiddetta gig-economy. Un recente studio (Eurofound, The many faces of self-employment, 2017) stima che dei 32 milioni di lavoratori e lavoratrici autonomi/e europei/e (il 15% della forza lavoro), circa un quarto lavora in condizioni di vulnerabilità e di autonomia fittizia.

La costruzione di piattaforme digitali private ha consentito l'emergere di nuove imprese che hanno dis-intermediato e re-intermediato interi mercati (degli affitti, della mobilità, delle consegne a domicilio, etc.) svolgendo la funzione di "intermediari digitali" fra utenti e lavoratori/lavoratrici e scaricando su queste/i ultime/i la volatilità della domanda e comprimendone le retribuzioni e le condizioni di lavoro. Si sono inoltre aperti forti divari salariali anche fra settori e imprese che operano nello stesso settore e fra settori ad alta tecnologia e resto dell'economia<sup>16</sup>. Nel loro complesso, le retribuzioni sono cresciute meno della produttività e la quota dei redditi da lavoro sul reddito è diminuita progressivamente<sup>17</sup>. Si sono inoltre aperti crescenti divari territoriali, perché la perdita dei posti di lavoro e la creazione di nuovi posti ha riguardato territori diversi.

Le prospettive per il futuro appaiono allarmanti. Anche in questo caso non c'è consenso sulle prospettive dell'occupazione complessiva<sup>18</sup>, ma c'è *convergenza nel ritenere che persisterà e si aggraverà la polarizzazione dei lavori e delle retribuzioni*<sup>19</sup>. Ne deriverebbero ulteriori effetti fortemente negativi sulla distribuzione del reddito, un freno ai meccanismi di mobilità territoriale e rischi di un ulteriore rallentamento o caduta della domanda aggregata<sup>20</sup>.

In questo contesto la situazione dell'Italia presenta criticità aggiuntive, per via di diversi tratti del suo sistema: debolezza e scarsa propensione alla ricerca delle grandi imprese private; progressivo indebolimento (via privatizzazioni) del sistema delle grandi imprese pubbliche, che storicamente aveva svolto un ruolo sostitutivo; particolare esposizione

16 Cfr. A. D. Guarascio e M. Pianta, Tecnologie e disuguaglianze di reddito, in M. Franzini e M. Raitano, "Il mercato rende disuguali?", Il Mulino, 2018. Cfr. anche i contributi al ForumDD di Giovanni Dosi e Maria Erica Virgillito e di Mario Pianta, disponibili in Materiali [\[link\]](#).

17 Cfr. M. Franzini, e M. Pianta, Le disuguaglianze. Quante sono, come combatterle, Laterza, 2016; E. D'Elia, S. Gabriele, Chi ha raccolto i frutti della crescita economica? L'andamento della distribuzione funzionale dei redditi, 1995-2016, in "Il mercato rende disuguali? La disuguaglianza dei redditi in Italia", a cura di M. Franzini, M. Raitano, Il Mulino, Bologna, 2018.

18 Secondo alcuni il cambiamento tecnologico porterà ad un aumento significativo della disoccupazione (cfr. C.B. Frey, M.A. Osborne, The future of employment: how susceptible jobs are to computerisation?, Technological Forecasting and Social Change, 114, no. 1: 254-280, 2013), per altri l'impatto sarà più contenuto (cfr. M.G. Arntz, U. Terry, U. Zierahn. The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, 2016), e per alcuni addirittura trascurabile (cfr. A.C. Jäger, O. Moll, C. Som, S. Zenker, S. Kinkel, R. Lichtner. Analysis of the impact of robotic systems on employment in the European Union, European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology, 2015; M.I. Wolter, M. Mönning, C. Hummel, E. Schneemann, G. Weber, R. Zika, T. Helmrich, C. Neuber-Pohl. Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft, IAB- Forschungsbericht 08/201, 2015). Cfr. anche D. Acemoglu, P. Restrep, Automation and new tasks, in corso di pubblicazione, Brookings Papers on Economic Activity, 2019.

19 Cfr. la sintesi di molte diverse analisi sul caso USA presentata da D.H. Autor, *Work of the Past, Work of the Future*, Ely Lecture, American Economic Association, gennaio 2019.

20 "Se la rivoluzione tecnologica porterà a una forte riduzione, anche transitoria, dei redditi da lavoro, chi comprenderà i beni e i servizi prodotti con tecniche sempre più automatizzate?", si chiede I. Visco, Stabilità e sviluppo in un'economia globale, Intervento all'Accademia dei Lincei, 14 dicembre 2018.

delle PMI agli effetti negativi della monopolizzazione della conoscenza; modesta quota di laureati; scarsa diffusione delle competenze digitali e della relativa formazione; debolezza della pubblica amministrazione

Lo squilibrio negativo del cambiamento tecnologico riguarda anche gli aspetti non-monetari del lavoro.

Abbiamo già detto della dignità del lavoro, che riguarda il rispetto di sé, legato al livello e alla ragionevolezza della propria retribuzione. Il cambiamento tecnologico avvenuto polarizzando le retribuzioni ha messo spesso a rischio tale dignità. La stessa cosa vale per l'autonomia del lavoro, intesa come la possibilità e capacità di assumere decisioni e di influenzare decisioni altrui, un fattore determinante per la "soddisfazione" nel lavoro e che accresce sia il potere negoziale nel presente, sia l'impiegabilità futura. La capacità di verifica automatica e in tempo reale delle prestazioni lavorative connessa ai processi di automazione può favorire l'integrazione dei lavoratori e delle lavoratrici nel processo decisionale attraverso un confronto sostanziale, ma può anche dare al management la possibilità di accrescere il controllo gerarchico dei comportamenti e del tempo di lavoro, mortificando l'autonomia<sup>21</sup>.

L'indebolimento del potere negoziale del lavoro, perseguito anche dalle politiche, e l'investimento insufficiente delle organizzazioni sindacali nell'analisi del cambiamento tecnologico e nella rappresentanza del lavoro precario hanno tendenzialmente favorito una riduzione dell'autonomia. Esistono situazioni in controtendenza, ma non fanno sistema. Ha così prevalso "la percezione di un peggioramento della qualità del lavoro in termini di monotonia piuttosto che di creatività, di senso di sé, della capacità di agire in modo autonomo".<sup>22</sup> È una parte importante delle disuguaglianze di riconoscimento oggi così importanti.

Lo stesso scenario si presenta per l'equilibrio fra tempo di lavoro e tempo di non-lavoro. Qui la divaricazione fra utopia e distopia emerge con nettezza: fra un futuro in cui le macchine lavoreranno "nell'interesse di tutti" e ciascuno potrà dedicarsi alla cura e al godimento degli altri, della natura e di se stesso, mentre prodotti e proventi saranno distribuiti in modo giusto; e un futuro in cui macchine e conoscenza produrranno redditi per chi le possiede, mentre chi non le possiede sarà costretto a lavori marginali e sottopagati (visto l'eccesso di offerta) e solo alcuni potranno permettersi di curare e pensare. La realtà di oggi ci descrive una situazione in cui larghe masse di popolazione, i vulnerabili, gli ultimi e i penultimi, non stanno certamente riguadagnando un controllo sul proprio tempo di vita ma, al contrario, sono domina-

21 Su questo aspetto, cfr. Cfr. M. Sai, *Vento dell'Est. Toyotismo, lavoro, democrazia*, Ediesse, 2015

22 Cfr. R.J. Shiller, *Narratives about technology-induced job degradation. Then and now*, NBER Working Papers, febbraio 2019.



ti da una costante incertezza sul futuro che li spinge ad accettare cattive condizioni di lavoro: un passo verso la distopia.<sup>23</sup> In generale, in assenza di un riequilibrio, l'aumento dell'otium "per i nostri nipoti" – per riprendere l'immagine di Keynes del 1930 – rischia di avvenire solo per alcuni, a scapito di tutti gli altri.

Il terzo aspetto non monetario riguarda la non-discriminazione, ossia il fatto che la selezione per un lavoro dipenda "dalle proprie capacità" di svolgerlo e non invece da fattori pregiudiziali connessi al genere, all'età, alle origini etniche, alla religione (o non-religione) o all'impegno sindacale, civile o politico. Qui il cambiamento tecnologico pesa soprattutto attraverso il ricorso crescente ad algoritmi di apprendimento automatico (di seguito algoritmi), modelli che per un dato obiettivo – selezionare personale - forniscono previsioni su fenomeni futuri – il "rendimento" futuro della persona selezionata - sulla base di correlazioni fra fenomeni del passato, continuamente aggiornate con grandi masse di dati. L'impatto sulla giustizia sociale dipende dalle modalità di applicazione: un'ennesima biforcazione. Come discutiamo in dettaglio nel paragrafo I.4.3, gli algoritmi rischiano di aggravare le distorsioni, perché tendono a riprodurre le condizioni del passato, per l'elevata scala di applicazione e per il crisma di oggettività. Ma non è detto che sia così, dipende dalle azioni pubbliche e collettive che vengono messe in atto<sup>24</sup>.

Anche in merito agli effetti sulla sicurezza, siamo di fronte a una biforcazione. Si tratta di un aspetto della massima importanza, viste le vittime e gli infortuni che ancora si contano, e quelli con ogni probabilità oggi occultati (secondo l'INAIL, nei primi 9 mesi del 2018, ci sono stati in Italia 834 incidenti con esito mortale). Le nuove tecnologie, come i software per la visualizzazione in 3D, potrebbero essere usate dai lavoratori e dalle lavoratrici nel settore delle costruzioni, delle industrie minerarie e di altri settori per studiare preventivamente i luoghi di lavoro in modo da avere maggiori informazioni sui potenziali rischi. Effetti positivi potrebbero anche venire dalla sostituzione dei lavori più rischiosi e usuranti. Ma può succedere che ci si muova in direzione opposta. Infatti, le tecnologie che permettono di tracciare il lavoro possono essere utilizzate per incentivare un'intensificazione dei ritmi di lavoro che può accrescere sia il numero di incidenti sul lavoro, sia il rischio di *workers burnout*. Ancora una

volta, gli effetti positivi prevarranno solo se questo obiettivo sarà reso prioritario dai lavoratori e dalle lavoratrici nella loro azione rivendicativa e dallo Stato nelle proprie regole.

## SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI E RICCHEZZA COMUNE

Il cambiamento tecnologico può avere effetti significativi sulle disuguaglianze nell'accesso e nella qualità dei servizi essenziali (istruzione, salute, servizi sociali, mobilità, comunicazione) e dell'ambiente (acqua, terra, aria, paesaggio), la nostra ricchezza comune<sup>25</sup>. Anche qui si aprono forti biforcazioni e la direzione non è segnata.

Le disuguaglianze relative alla ricchezza comune riguardano in primo luogo le differenze nella possibilità delle persone di accedere a tale ricchezza: ospedali o scuole lontane dal luogo di vita; assenza di spazi comuni di incontro prossimi; mancanza di tempo o di mezzi per raggiungere e godere del patrimonio naturale o paesaggistico; minori opportunità di accesso per le donne; etc. Le disuguaglianze riguardano poi la qualità di tale ricchezza comune: ospedali o scuole di prossimità di cattiva qualità; terreni e aree circostanti degradate o pericolose sul piano ambientale o della sicurezza; etc. In queste dimensioni di vita, nuovi beni e servizi resi possibili dalle innovazioni in atto possono accrescere la giustizia sociale.

Effetti positivi si possono avere per i *servizi essenziali ed erogati in modo universale dallo Stato*. Soprattutto per la salute – diagnostica, chirurgia, organizzazione dei servizi sanitari, etc. – le innovazioni possono produrre effetti positivi sulla speranza di vita in buona salute, avvantaggiando in particolare i più vulnerabili che non hanno a disposizione l'alternativa della sanità privata. L'integrazione nell'insegnamento di metodi che si avvalgono della rete e della costruzione di comunità virtuali, la possibilità di condividere senza limiti lezioni, filmati ed esperimenti possono consentire di chiudere il divario di istruzione di chi vive in aree remote, nelle periferie o comunque in ritardo o crisi di sviluppo. Lo stesso vale per i progressi nella mobilità pubblica. Simili effetti positivi si possono avere, per salute e istruzione, grazie alla possibilità delle singole persone di attingere in rete a un patrimonio di conoscenza pubblico o di entrare a far parte di reti di mutualità. Ma può avvenire il contrario di tutto ciò.

Gli effetti del cambiamento tecnologico sulle disuguaglianze saranno infatti negativi se l'accesso ai suoi frutti più avanzati verranno riservati a chi occupa i gradini più elevati nella distribuzione di reddito o a chi ha più opportunità di avvalersene, attraverso la diversificazione dei prezzi o meccanismi di razionamento. È quanto avviene per tutti i servizi su rete se interi territori e i loro abitanti non godono

23 Controverosa è poi la possibilità offerta dalla rete di offrire sul mercato parte del proprio spazio e del proprio tempo: si pensi all'affitto di camere. Si può, da un lato argomentare che ciò consenta, specie ai ceti deboli, di accrescere i propri redditi. Ma questo effetto è contrastato dall'erosione della sfera non-economica della vita - la possibilità di utilizzare quegli spazi per socialità, amicizia e solidarietà - e dalla forte tendenza alla concentrazione dell'offerta del servizio, con conseguente alterazione dei valori mobiliari di interi quartieri e l'espulsione da essi proprio dei ceti deboli.

24 Si vedano fra gli altri: V. Eubanks, *Automating Inequality*, Martin's Press, 2018; R. Abebe, *Why AI Needs to Reflect Society*, "Forbes Insight", 2018 [link]. Agli algoritmi è dedicata l'analisi del paragrafo I.4.3, che conduce alla Proposta n. 7.

25 Della ricchezza comune fanno parte anche le conoscenze disponibili su piattaforme materiali o immateriali e i luoghi della rete dove si attinge a informazione e si realizzano comunicazione e relazioni. Questi aspetti sono considerati nella terza e quarta delle dimensioni di vita qui considerate.



di una copertura digitale simile agli altri, come è ancora adesso in Italia. È quanto può avvenire sistematicamente per i servizi della salute e di cura della persona, se costi elevatissimi dei nuovi e più avanzati metodi di prevenzione e cura legati alla monopolizzazione della conoscenza mettono in difficoltà i servizi sanitari pubblici. Simile rischio si corre in campo educativo se l'innovazione tecnologica nelle scuole delle aree rurali o delle periferie urbane si tradurrà in lavagne elettroniche sotto-utilizzate o nell'abuso di pedagogia a distanza, senza un investimento radicale nel corpo insegnante. E così nell'accesso alla mobilità, se l'investimento nelle nuove tecnologie si concentra solo su poche linee ad alta velocità che collegano i centri metropolitani, trascurando le aree periferiche.

Il ricorso ai modelli di intelligenza artificiale nello svolgimento di funzioni essenziali dello Stato - *tutela sociale delle persone, giustizia e sicurezza* -, sebbene avviato con finalità di efficienza e efficacia, può determinare minacce per la giustizia sociale. È quanto avvenuto, prima di tutto negli Stati Uniti, con l'introduzione di discriminazioni sistematiche in interventi preventivi sulla sicurezza o in decisioni in merito alla pericolosità di persone sotto giudizio o incarcerate. Può avvenire negli interventi di assistenza sociale, riproducendo disuguaglianze o minando il principio di una relazione personalizzata con i beneficiari e producendo così mortificazione<sup>26</sup>.

Anche il tema dell'impatto sulla giustizia sociale dei *cambiamenti tecnologici che mirano alla giustizia ambientale* è prioritario; si tratta di innovazioni in campo energetico, dei nuovi materiali, della mobilità, di beni di prima necessità che toccano la vita quotidiana delle persone in molteplici aspetti. Questi cambiamenti, che tornano a essere raccolti nell'espressione "Green New Deal", presentano una peculiarità. Essi sono assolutamente urgenti per la tutela della qualità di vita (o della vita stessa) sul nostro pianeta in tutti i suoi aspetti. E dunque, anche in termini di giustizia sociale, hanno un effetto positivo e univoco sulle future generazioni<sup>27</sup>: una categoria potenzialmente infinita di persone resa particolarmente debole e vulnerabile dal fatto di non avere alcun potere. Ma a questo effetto decisivo si accompagna una biforcazione nei distinti effetti sui ceti deboli e sui ceti forti oggi viventi: quei cambiamenti possono favorire la qualità di vita di tutti in modo indifferenziato, anzi, con particolare beneficio dei ceti deboli; o viceversa, possono essere attuati con disattenzione per le fragilità sociali e per ciò stesso diventare esclusivo beneficio dei ceti forti, accrescendo le disuguaglianze. Non prestare attenzione all'im-

patto sociale delle politiche ambientali ne frena o blocca la possibilità di realizzazione.<sup>28</sup>

## CONSUMO DI BENI E SERVIZI SUL MERCATO

Questa terza dimensione in cui il cambiamento tecnologico impatta sulla giustizia sociale riguarda le nostre opportunità di consumo sul mercato, soprattutto di servizi. La tecnologia dell'informazione ha permesso di accrescere queste opportunità e ancor più esse potranno ampliarsi. Ma sorgono rischi altrettanto significativi che possono colpire la nostra libertà, soprattutto quella dei ceti deboli.

Il quadro delle opportunità offerte dall'uso della rete è noto e in alcuni casi esso ha avvantaggiato proprio i ceti deboli: informazione, assistenza, intrattenimento e comunicazione multimediale; servizi privati di mobilità e di alloggio a prezzi ridotti; distribuzione di beni alimentari, farmaci e altri prodotti; etc. Inoltre, l'utilizzo di algoritmi di apprendimento automatico può consentire di adattare la disponibilità di prodotti alle esigenze che i consumatori esprimono in determinate circostanze (stagionali, di clima, di emergenza), favorendo in particolare i ceti deboli che non hanno alternative di approvvigionamento. La disponibilità di un vasto patrimonio di conoscenze in rete, se accessibile, consente potenzialmente a ogni persona di costruirsi un proprio patrimonio cognitivo (un esempio è la salute), di sviluppare le idee esistenti in modo utile a sé e alla propria comunità, di diventare essa stessa produttrice di servizi. Ciò tende potenzialmente a rompere la barriera fra produttore e consumatore e può favorire processi di mutualismo.

Ma sono all'opera fattori che agiscono in senso opposto e che possono ridurre la giustizia sociale. Ne discutiamo nel paragrafo I.4.3; qui ci limitiamo a menzionarli: cessione gratuita di dati identitari personali fuori dal nostro controllo; condizioni contrattuali del servizio fissate in modo opaco e non verificabile; prezzi che incorporano la disponibilità a pagare dell'utente; stravolgimento della natura originaria del servizio (per credito e assicurazioni); accentuazione del condizionamento esterno delle preferenze attraverso la nostra segmentazione in "gruppi target"; potere di pochi soggetti che controllano le piattaforme di produzione e distribuzione del nostro intrattenimento, fissandone i prezzi ripartendone i ritorni e stabilendone i contenuti.

In sintesi, i cambiamenti in atto nella tecnologia dell'informazione, accrescendo straordinariamente la massa e la trattabilità (in tempo reale) delle informazioni, accrescono la possibilità di adattare il prodotto a misura di ogni persona, senza discriminazioni, fino a farla diventare parte attiva di questo adattamento. Ma al tempo stesso quei cambiamenti accrescono la possibilità che tale potenzialità sia usata dai produttori (da pochi produttori) per condizionare i gusti dei consumatori e *de facto* restringerne le possibilità di scelta ed estrarne ogni

26 Cfr. ancora V. Eubanks (2018). Il tema è ripreso e sviluppato nel paragrafo I.4.3.

27 La sostenibilità rientra nella definizione di giustizia sociale, poiché, come osserva Amartya Sen, "giustizia sociale" (libertà sostanziale, nel suo linguaggio) non è solo "la capacità di ciascuno di fare le cose alle quali assegna un valore" ma anche la capacità di "non compromettere la possibilità delle future generazioni di avere la stessa o più libertà".

28 Cfr. paragrafo I.4.5 per questa necessità che giustizia ambientale e sociale siano perseguite assieme.

possibile beneficio attraverso condizioni contrattuali differenziate. Da un lato sta un modello di società dove cresce il mutualismo. Dall'altro un mondo in cui il capitalismo porta il suo tratto individualista fino a forme estreme e distopiche<sup>29</sup>.

## INFORMAZIONE E POLITICA

Si tratta qui dell'impatto del cambiamento tecnologico sulla nostra capacità di maturare convincimenti politici in merito ai fatti, a cosa sia giusto o sbagliato fare e a chi meglio possa governarci. Per valutare tale impatto è utile fare riferimento a una condizione base della democrazia: che i nostri convincimenti maturino attraverso un confronto acceso, aperto, informato e ragionevole<sup>30</sup>, che combini ragione e sentimenti. Gli effetti del cambiamento tecnologico su questa condizione sono, ancora una volta, non univoci.

Da un lato, infatti, lo straordinario aumento nella capacità, anche individuale, di raccolta, accumulazione, interconnessione e circolazione delle informazioni accresce il bagaglio e la tempestività del nostro sapere e dunque gli elementi in base ai quali costruire i nostri convincimenti. E accresce la possibilità di confrontarli con i convincimenti di altri, rompendo antichi privilegi, e costruendo comunità virtuali di dialogo fino a ieri inimmaginabili. In teoria, dunque, sembra realizzarsi una distribuzione di potere e un rafforzamento dei diversi requisiti del "confronto democratico" prima richiamati. In realtà, il modo proprietario con cui sono governati oggi la rete e i nostri dati personali minacciano in tre modi quel confronto: a) attraverso la perdita di controllo sui dati personali; b) grazie alla facilità con cui informazioni distorte e false si diffondono sulla rete; e c) grazie all'assenza di trasparenza e alle distorsioni nei messaggi politici che riceviamo attraverso la rete. Sono le stesse minacce messe a fuoco da molti, a cominciare da Timothy John Berners-Lee, che del *world wide web* è uno degli inventori<sup>31</sup>, e che impediscono che il "potere distribuito" possa essere esercitato.

Le tre minacce sono fra loro legate. L'uso non controllato di dati identitari personali consente a chi di quei dati si impadronisce – come è successo, anche in modo fraudolento – di profilare ognuno di noi, e di segmentarci in micro-gruppi a cui poi destinare messaggi politici dedicati, o informazioni parziali o artefatte. È lo stesso meccanismo utilizzato per la vendita di servizi e beni sul mercato, mirato a fare maturare

29 Il campo della salute e assicurativo è quello dove la divaricazione appare senza veli. La possibilità di conoscere all'inizio della vita di una persona le sue probabilità di patologie e di sopravvivenza a ogni stadio della vita verrà utilizzato: in un modello di mutualismo assicurativo universale, per programmare i servizi e i costi futuri, compensando i costi di chi ha avuto una cattiva sorte con quelli di chi ha avuto una buona sorte; in un modello assicurativo privato, per fissare in modo efficiente premi assicurativi differenziati a ogni persona, escludendo di fatto chi quei premi non potrà sostenere. Giustizia sociale massima, nel primo caso; divaricazione sociale assoluta, nel secondo caso.

30 Per gli opportuni riferimenti a questa definizione (in larga misura derivata da A. Sen, *L'idea di giustizia*, Mondadori, 2010) cfr. WikiForum [\[link\]](#)

31 Si veda il suo articolo sul Guardian del 12 marzo 2017 [\[link\]](#).

in noi determinati convincimenti. Ma qui esso va a colpire la stessa condizione affinché la formazione di quei convincimenti sia democratica: ossia che essi siano messi alla prova di un confronto aperto e informato. Infatti, le informazioni di cui ognuno di noi si trova a disporre saranno non solo in parte contraffatte (e in modo non verificabile), ma addirittura diverse le une dalle altre. Il confronto, quindi, è per definizione chiuso. Il sistema attuale asseconda e amplifica la nostra tendenza a ricercare solo informazioni e opinioni che confortino quelle che già abbiamo, invece di svolgere il compito che ogni piattaforma democratica di confronto dovrebbe avere, vale a dire contrastare questa tendenza.

Ma c'è di più. Le opinioni che quotidianamente affidiamo a Facebook, Twitter o altri social network vengono accumulate e vivisezionate da algoritmi di apprendimento automatico che mirano ad estrarre dal gran rumore della rete il nostro "senso comune" prevalente. A prima vista, può sembrare utile che ciò avvenga perché può consentire di orientare l'offerta politica sulla nostra domanda. Ma non è così.

In realtà, il nostro linguaggio quotidiano, il significato delle nostre parole, riflette i nostri pregiudizi istintivi<sup>32</sup>, mentre le nostre opinioni e i nostri orientamenti possono poi assumere forme che si allontanano da tali pregiudizi istintivi, che tuttavia lasciano traccia nel linguaggio. A questa "evoluzione" dà un contributo importante proprio il confronto acceso e aperto con opinioni diverse, nel quale si manifesta la pressione dei sentimenti degli altri sui nostri sentimenti<sup>33</sup>. Ma non è questo che gli algoritmi colgono quando elaborano milioni di parole raccolte in rete. Essi colgono piuttosto i pregiudizi istintivi racchiusi nel linguaggio. E questo esito ci viene restituito come se si trattasse delle nostre opinioni e dei nostri orientamenti. Ammantato dal crisma di un'elaborazione oggettiva, questo messaggio viene da tutti noi interpretato come l'"opinione prevalente", il "nuovo senso comune". Che con ogni probabilità non corrisponde a ciò che emergerebbe da un confronto aperto, informato e ragionevole.

In conclusione, è evidente che oggi il cambiamento tecnologico è squilibrato in senso contrario alla giustizia sociale. Al di là della "contabilità delle disuguaglianze"<sup>34</sup>, pure utile, appaiono dunque fondate le preoccupazioni e le ansie con cui il cambiamento tecnologico viene oggi vissuto dai ceti deboli del nostro paese e dell'intero Occidente, illustrate nel Riquadro F. È urgente e possibile affrontare queste preoccupazioni con interventi che orientino il cambiamento tecnologico verso la giustizia sociale.

32 Cfr. in particolare Caliskan-Islam, J.J. Bryson, A. Narayanan, *Semantics derived automatically from language corpora necessarily contain human biases*, mimeo, Princeton University-University of Bath, August, 2018.

33 Su questo punto cfr. J.Heidt, *Why Good People Are Divided by Politics and Religion*, Pantheon Books, 2012

34 Cfr. Riquadro A in *Motivazioni, Obiettivi e Metodo e Allegato A*

## Riquadro F

## LE PREOCCUPAZIONI GENERATE DAL CAMBIAMENTO TECNOLOGICO

## NEL LAVORO

- Polarizzazione dei lavori, delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro
- Bassi salari e mortificazione della dignità del lavoro
- Lavoro precario, stress e erosione della parte non-economica della vita
- Aumento del controllo gerarchico del lavoro e minore sua autonomia
- Distorsioni e opacità nei meccanismi di selezione

## NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI E NELLA RICCHEZZA COMUNE

- Benefici in salute, istruzione e mobilità non disponibili per ceti deboli
- Discriminazione e opacità nelle erogazioni sociali
- Cambiamenti tecnologici rivolti alla sostenibilità mirati ai ceti forti e pagati dai ceti deboli

## NEL CONSUMO E NEI SERVIZI SUL MERCATO

- Scambio ineguale, assenza del nostro controllo e violazione della privacy nell'uso dei nostri dati identitari in rete
- Opacità e discriminazioni (anche di prezzo) nelle condizioni contrattuali per l'acquisto di servizi
- Alterazioni della natura del servizio (credito e assicurazioni)
- Accentuazione del condizionamento esterno delle preferenze
- Venir meno dell'opzione di servizi "con componente umana" a prezzi accessibili a tutti

## IN POLITICA E NELLA DEMOCRAZIA

- Utilizzo incontrollato dei dati identitari che riversiamo in rete per segmentarci in "gruppi" e conseguente freno al confronto aperto e informato fra opinioni diverse
- Facilità di diffusione di informazioni distorte e false
- Trasformazione dei "pregiudizi istintivi" racchiusi nel nostro linguaggio in "opinioni prevalenti" o "nuovo senso comune".

## 1.3 UNA STRATEGIA DI AZIONE: OBIETTIVI E STRUMENTI

Non esiste una "ricetta magica" per indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale. Al contrario, se guardiamo alla storia, la strada della giustizia sociale è stata sempre il frutto di processi multiformi, che hanno coinvolto il complesso della società e sperimentato contemporaneamente strade diverse. Anche oggi è proprio nel corpo della società che esistono esperienze, pratiche, movimenti, modi di fare impresa, azioni collettive, esperimenti di politiche che offrono gli spunti da cui partire per sperimentare soluzioni alternative. Il problema è che esse non fanno sistema. Questa è la svolta da realizzare, portando a livello di sistema la loro sperimentazione. Realizzando quei cambiamenti nelle politiche e nelle regole e pratiche generali che possano riequilibrare i poteri e dare spazio alle sperimentazioni. Redistribuendo poteri economici e politici e riorientando così il cambiamento tecnologico nella direzione di una maggiore giustizia sociale.

Nel perseguire questo disegno, il ForumDD ha individuato un gruppo di strumenti sui quali, secondo il proprio metodo, ha chiesto contributi e ha avviato un confronto, di cui queste pagine sono l'esito<sup>35</sup>. Si tratta di strumenti che

toccano tutti i canali con cui il cambiamento impatta sulla giustizia sociale; riguardano il livello locale, nazionale, europeo e internazionale; includono sia azioni collettive, sia politiche pubbliche (per la cui attuazione è comunque necessaria un'azione collettiva). Ogni strumento può influenzare molteplici aspetti della giustizia sociale ed è spesso interconnesso con gli altri. Essi tengono conto delle specificità dell'Italia: del peso nel suo sistema di piccole e medie imprese; della posizione intermedia che essa ricopre, in campo produttivo, nella gerarchia delle tecnologie; delle difficoltà che oggi incontra nel preservare questa posizione; della debolezza della sua amministrazione pubblica.

nio Coccia, Giovanni Dosi, Luca Enriques, Massimo Florio, Francesco Giffoni, Federico Mucciarelli, Ugo Pagano, Alessandro Pajewski, Mario Pianta, Giorgio Resta, Edoardo Reviglio, Alessandro Sterlacchini, Stefano Vella e Maria Erica Virgillito, per i quali si rinvia ai contributi raccolti in [Materiali \[link\]](#). Hanno inoltre contribuito Vittorio Alvino, Cristiano Antonelli, Marco Cammelli, Antonia Carparelli, Gianmario Cinelli, Alberto Cottica, Roberto Cingolani, Bruno Dente, Ettore Di Cesare, Pasquale Di Rubbo, Andrea Di Stefano, Alessandra Faggian, Giovanni Fattore, Francesco Ferrante, Magali Fia, Andrea Filippetti, Michele Flammini, Francesco Longo, Lorenza Micacchi, Marco Modica, Manuela Monti, Guido Ortona, Claudio Papa, Sabina Ratti, Andrea Roventini, Raffaella Saporito, Salvatore Scalzo, Francesco Sergi, Gianni Silvestrini, Giovanni Stilo, Andrea Surbone, Fabrizio Traù e Francesco Vella.

35 Hanno contribuito Roberto Aloisio, Nerina Boschiero, Claudio Bruno, Euge-

Nelle proposte ci muoviamo su tutte le scale geografiche. La natura globale del cambiamento tecnologico impone un forte impegno su scala extra-nazionale. L'internazionalizzazione del tema è anche necessaria per scongiurare la deriva di soluzioni nazionali che mirino a recuperare giustizia sociale a scapito dei ceti deboli di altri paesi, con spirali ingiuste e pericolose. L'Unione Europea è l'ambito entro cui muoversi per raggiungere la massa critica necessaria per poter pesare politicamente a livello internazionale e per incidere su alcune grandi scelte tecnologiche. Di fronte allo strapotere di USA e Cina in campo tecnologico e ai loro due modelli di governo del digitale – entrambe fondati sulla concentrazione dei poteri – l'Europa ha la carta della cultura dell'inclusione, delle comunità, della conoscenza come patrimonio comune. Non sono parole leggere, perché si traducono in fatti pesanti. Basti pensare al modello di ricerca pubblica dell'UE volto alla produzione di *open science*<sup>36</sup> e al Regolamento Generale per la Protezione dei Dati, che colloca l'Unione Europea all'avanguardia nel tentativo di costruire una tutela dei diritti digitali. Si tratta di sfruttare questo potenziale con un radicale cambio di strategia politica.<sup>37</sup>

Ma un ruolo centrale possono e devono svolgere i livelli di governo nazionale e locale. Non si dica che per loro non c'è più spazio. Esistono, in primo luogo, ampi spazi entro i quali, anche in assenza di interventi a livello europeo o internazionale, l'Italia può invertire l'attuale stato delle cose. L'Italia può, inoltre, contare, in ambito pubblico, sociale e privato, su una miriade di esperienze innovative e anticipatorie, ancorché spesso trascurate, di attenzione alla giustizia

sociale nel campo dell'innovazione. Infine, le azioni collettive e pubbliche a scala locale sono indispensabili per dare efficacia e adattare ai contesti le azioni di livello europeo e internazionale.

Le politiche pubbliche suggerite sottendono la scelta di obiettivi di medio-lungo termine, a livello nazionale ed europeo: “politiche pubbliche per obiettivi”, o *mission oriented strategies*. Ma in esse vi è la consapevolezza, non sempre presente nel rilancio delle politiche pubbliche per obiettivi, che questi ultimi devono avere la natura di principi generali, di “contratti aperti”. La loro attuazione va declinata a misura dei luoghi e con un ruolo centrale delle autorità locali e della partecipazione pubblica, secondo i metodi della “politica rivolta ai luoghi (*place-based*)”<sup>38</sup>. Proprio per questa loro natura, alcune delle proposte avanzate possono essere anticipate con iniziative sub-nazionali a opera di soggetti privati e pubblici.

L'**obiettivo generale** a cui sono rivolti tutti gli interventi proposti lo abbiamo così riassunto: *fare in modo che il cambiamento tecnologico accresca la giustizia sociale, in particolare migliorando il benessere dei più deboli, ultimi, penultimi e vulnerabili*. Per raggiungere questo obiettivo è necessario intervenire sui meccanismi che oggi guidano le scelte sulla direzione e l'utilizzo delle innovazioni, in particolare *redistribuendo il potere di chi compie quelle scelte*.

Abbiamo declinato questo obiettivo generale in una serie di **obiettivi specifici** descritti nel Riquadro G. A questo elenco di obiettivi fanno riferimento molte proposte. Nella loro attuazione concreta da essi andrebbero derivati opportuni indicatori, utilizzando informazioni disponibili o realizzando indagini ad hoc.

## Riquadro G

### OBIETTIVI VERSO CUI ORIENTARE IL CAMBIAMENTO TECNOLOGICO

**Obiettivo generale:** *indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale, in particolare migliorando il benessere dei più deboli, ultimi, penultimi e vulnerabili.*

Questo obiettivo generale si articola in **obiettivi specifici**. Un primo gruppo di obiettivi si riferisce in modo particolare al lavoro:

- Favorire una distribuzione del dividendo derivante dalle innovazioni più favorevole ai redditi da lavoro e una minore divaricazione delle retribuzioni
- Favorire il reinvestimento del dividendo delle innovazioni in servizi pubblici essenziali (istruzione, salute, mobilità e servizi sociali)
- Accrescere l'autonomia e la soddisfazione delle lavoratrici e dei lavoratori e ridurre il lavoro ripetitivo
- Ridurre le disuguaglianze di genere nei tempi di lavoro non pagato
- Favorire l'accesso di ogni persona a lavori di qualità corrispondenti alle proprie potenzialità e aspirazioni
- Realizzare un migliore equilibrio tra tempo di lavoro e di non-lavoro, liberando tempo da destinare alla cura e al godimento degli altri, della natura, di sé, ecc.
- Ridurre gli incidenti sul lavoro, accrescendo la sicurezza

<sup>36</sup> È il modello che Massimo Florio e Francesco Giffoni nel loro contributo (cfr. [Materiali](#)) chiamano “modello Ginevra”.

<sup>37</sup> Il ForumDD trova conforto e sintonia con molte tesi innovative e molte proposte contenute nel rapporto Uguaglianza Sostenibile [\[link\]](#) predisposto dalla Commissione Indipendente sull'Uguaglianza Sostenibile.

<sup>38</sup> Cfr. F. Barca, P. McCann, and A. Rodriguez-Pose, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, Journal of Regional Science, Vol 52, No 1, 2012; F.Barca, *Place-based policy and politics*, Renewal, n.1 2019.



Un secondo gruppo di obiettivi si riferisce in modo particolare ai servizi pubblici essenziali e alla ricchezza comune:

- Accrescere la “speranza di vita in buona salute” di ultimi, penultimi e vulnerabili, riducendo i divari connessi alla condizione sociale e quelli connessi al genere
- Chiudere il divario negativo nell’istruzione e nella mobilità di chi vive in famiglie disagiate o in aree remote, di periferia urbana o comunque in ritardo o crisi di sviluppo
- Nel contesto di cambiamenti tecnologici mirati alla giustizia ambientale, privilegiare le ricadute immediate e future su ultimi, penultimi e vulnerabili e sulle aree in ritardo o in crisi di sviluppo

Un terzo gruppo di obiettivi riguarda in modo trasversale l’accesso alla conoscenza, l’utilizzo dei dati personali e l’impiego degli algoritmi di apprendimento automatico, e si riferisce a tutte le dimensioni di vita:

- Favorire l’accumulazione di conoscenza che divenga un bene pubblico accessibile a tutte e tutti
- Assicurare che l’utilizzo di dati personali al fine di profilare<sup>39</sup> una persona sia trasparente, non produca discriminazioni e altri effetti negativi sulla giustizia sociale e sia soggetto al diritto di oblio dei dati stessi
- Dare alle persone nella veste di produttori di dati via rete la possibilità di controllare, dibattere preventivamente e influenzare, in forma individuale o collettiva, il loro uso.
- Permettere alle persone di conoscere e comunque contestare, in forma individuale o collettiva, la logica di decisioni (pubbliche o di produttori sul mercato) assunte sulla base di algoritmi
- Assicurare che in tutti i servizi pubblici che si avvalgono di algoritmi l’intervento umano sia determinante nelle decisioni e nelle relazioni con il pubblico, e promuovere nei servizi privati la permanenza di tale intervento
- Contrastare in modo collettivo, prevenire, limitare e regolare il micro-targeting<sup>40</sup> per finalità di mercato e politiche, governato da algoritmi sulla base dei dati personali forniti in rete.
- Promuovere ogni luogo di confronto acceso, aperto, informato e ragionevole dove si confrontino opinioni e aspirazioni diverse

A molti obiettivi specifici sopra indicati concorre, infine, il seguente obiettivo intermedio:

- Accrescere il grado di concorrenza tra le imprese nell’applicazione delle innovazioni alla produzione di beni e servizi, con una compressione delle rendite che esse consentono

Al conseguimento di questi obiettivi sono rivolte **10 proposte** raggruppate per tematica:

*Libertà di accesso e condivisione della conoscenza*

1. La conoscenza come bene pubblico globale: modificare gli accordi internazionali e intanto farmaci più accessibili

*Una missione strategica per la ricerca e le imprese pubbliche della conoscenza*

2. Il “modello Ginevra” per un’Europa più giusta
3. Missioni di medio-lungo termine per le imprese pubbliche italiane
4. Promuovere la giustizia sociale nelle missioni delle Università italiane
5. Promuovere la giustizia sociale nella ricerca privata
6. Collaborazione fra Università, centri di competenze e piccole e medie imprese per generare conoscenza

*Dati personali e intelligenza artificiale: un’alternativa possibile*

7. Costruire una sovranità collettiva su dati personali e algoritmi

*Investire i dividendi del cambiamento tecnologico nei servizi fondamentali*

8. Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi
9. Gli appalti innovativi per servizi a misura delle persone

*Tecnologie per la giustizia ambientale che accrescano la giustizia sociale*

10. Orientare gli strumenti per la sostenibilità ambientale a favore dei ceti deboli

Un’**undicesima proposta** è poi funzionale alle precedenti e alle proposte delle altre due Parti del Rapporto:

*E le amministrazioni pubbliche coinvolte dalle proposte?*

11. Reclutamento, cura e discrezionalità del personale delle PA

<sup>39</sup> Per profilare una persona si intende “analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento sul lavoro, la situazione economica, le preferenze personali, gli interessi, l’affidabilità, il comportamento, l’ubicazione o gli spostamenti fisici” di una persona”. Per la fonte di questa definizione si veda il contributo di Giorgio Resta ai Materiali [\[link\]](#).

<sup>40</sup> Per micro-targeting si intende la segmentazione granulare, operata da algoritmi, delle persone che utilizzano la rete in gruppi accomunati da caratteristiche rilevanti per l’obiettivo dell’algoritmo: ogni micro-gruppo può così diventare destinatario di messaggi dedicati, pubblicitari o politici.

## 1.4 LE PROPOSTE

### 1.4.1 LIBERTÀ DI ACCESSO E CONDIVISIONE DELLA CONOSCENZA

Il processo di appropriazione privata delle conoscenze dell'ultimo ventennio è una delle principali cause della forte concentrazione di ricchezza e di potere economico e della polarizzazione prodottasi nell'universo delle imprese e del lavoro in termini di profitti e di salari. A questo processo hanno concorso molteplici cause che affrontiamo nelle nostre proposte. Una di queste cause è la svolta avvenuta con l'Accordo TRIPS del 1995, con cui la protezione della proprietà intellettuale viene legata ai benefici del libero commercio internazionale.

Impedire l'accesso e l'utilizzo della conoscenza, che per sua natura non si consuma con l'uso, è in generale irragionevole, in sé e perché equivale a frenare il processo di formazione di nuova conoscenza e le sue applicazioni. Eppure, se si ragiona sul processo di produzione della conoscenza, si comprende che in alcuni casi la protezione della proprietà intellettuale può essere ragionevole. Ricercare è infatti costoso, tanto più nel caso della ricerca scientifica, ed è un'attività dagli esiti assai incerti, nella rilevanza e nei tempi. Chi svolge attività di ricerca, motivato/a in genere dall'obiettivo in sé di scoprire o creare, ha necessità di essere assicurato/a da quell'incertezza e coperto/a nei costi che incorre. Due sono le strade per farlo. Svolgere la ricerca in infrastrutture pubbliche che si diano carico dei costi a spese dell'intera collettività e che assicurino una retribuzione, come a ogni dipendente pubblico/a<sup>41</sup>. Ovvero svolgere la ricerca in imprese private, che abbiano la certezza di potere ricavare un profitto ragionevole dagli esiti che arriveranno, tale da coprire i costi sostenuti anche quando gli esiti non ci sono stati o da finanziare nuova ricerca. In questo secondo caso può dunque essere ragionevole assicurare protezione alla proprietà intellettuale.

Ma l'introduzione di un ostacolo al libero accesso alla conoscenza va fatto tenendo conto dei suoi costi: la lesione di un principio generale di giustizia; il freno alle innovazioni adattive o complementari che sempre scaturiscono da ogni innovazione primaria; gli effetti negativi sull'avanzamento scientifico che si producono quando ad un confronto aperto e ad una continua verifica dei risultati si sostituisce un clima di segretezza e diffidenza; e infine il rischio che le imprese acquisiscano brevetti per bloccare lo sviluppo di innovazioni da parte dei concorrenti. La considerazione di questi costi ha storicamente indotto a ricercare un delicato bilanciamento fra i due valori. Fino alla svolta del 1995.

Nell'apprezzare le conseguenze di quella svolta, si consideri che essa avviene nel momento di decollo delle tecnologie dell'informazione e della rete, con i loro effetti sulla capacità di produzione, diffusione e elaborazione dei dati. Proprio in questo momento, aderendo al trend iniziato negli Stati Uniti nel 1980 (*Bayh Dole Act*) con la disciplina dello sfruttamento commerciale della ricerca pubblica costruita per favorire le proprie maggiori imprese, l'Accordo TRIPS estende la protezione della proprietà intellettuale a livello globale, consentendo di applicare sanzioni commerciali a chi non aderisce. Vengono introdotte diverse flessibilità, consentendo eccezioni in caso di emergenza nazionale o di pratiche anticoncorrenziali, o la possibilità per i governi nazionali di concedere "licenze obbligatorie" per l'utilizzo di un'invenzione brevettata senza il consenso del proprietario del brevetto, previo il pagamento di un compenso. Ma nel tempo esse sono state assai scarsamente utilizzate, salvo, a seguito della crisi dell'HIV nel 1997, nel campo della salute (si veda oltre).

Come argomentano Pagano e Rossi<sup>42</sup>, questa scelta istituzionale, ha esteso in modo straordinario i benefici derivanti dalla protezione della proprietà intellettuale. Una grande impresa che, anche grazie agli investimenti realizzati in ricerca, si approvvigiona prima di altre al serbatoio di *open science* può ottenere vasti benefici in termini di flussi di profitti attesi in tutto il mondo. "L'appropriazione privata della conoscenza - scrivono - rende il capitale intangibile una fonte inesauribile di economie di scala e di scopo e genera monopoli intellettuali di grande dimensione. Dei beni non-rivali, in contrasto con la loro natura economica intrinseca, non sono detenuti come beni comuni. Essi sono privatizzati e monopolizzati e originano disuguaglianze molto più forti dei tradizionali beni capitali privati."

Sta qui l'origine della polarizzazione fra imprese (e lavoratori/lavoratrici) di cui si è detto. "Le imprese con un nutrito portafoglio di diritti di proprietà intellettuale hanno un elevato incentivo a investire in capacità innovative che, in un circolo virtuoso, permettono l'acquisizione di nuovi diritti di proprietà intellettuale. Un corrispondente circolo vizioso si determina per le imprese che sono prive di diritti di proprietà intellettuale. L'assenza di diritti di proprietà rende rischioso l'apprendimento di capacità innovative e porta a sua volta a una bassa acquisizione di diritti di proprietà intellettuale". Nelle fasi di produzione intermedia della catena del valore, opera una vasta parte del sistema delle imprese con scarso potere contrattuale e tagliate fuori dai benefici. Esse sempre di più sono caratterizzate da minore redditività e minori salari.

L'Accordo TRIPS ha anche prodotto un incentivo perverso

41 Si veda in proposito il contributo di Francesco Giffoni e Massimo Florio nei [Materiali](#).

42 Cfr. Il contributo disponibile in [Materiali](#).

so per i singoli Stati nazionali. Ognuno di essi è infatti scoraggiato dall'accrescere il proprio investimento nella ricerca pubblica, poiché i suoi risultati sono accessibili da imprese di ogni paese, mentre le proprie imprese nazionali possono approvvigionarsi all'*open science* di altri Stati. In assenza di un coordinamento internazionale, ne deriva una tendenza a disinvestire nella ricerca pubblica. Il caso delle infrastrutture di ricerca europee<sup>43</sup>, frutto di alleanze fra molteplici Stati può essere visto come un rimedio a questo limite.

L'Italia è particolarmente colpita dal primo dei due effetti. Pesa, in primo luogo, la sua dipendenza da un sistema di medie e piccole imprese che non hanno la massa critica e non hanno costruito alleanze per realizzare quegli investimenti in ricerca che sono necessari ad attingere con tempestività alla ricerca pubblica disponibile. Pesa lo storico sotto-investimento in ricerca delle medie e grandi imprese private. Pesa il processo di privatizzazione che, anche per come è stato condotto, ha indebolito la grande industria italiana proprio nel momento in cui le economie di scala e di scopo legate alla dimensione di impresa hanno accresciuto il loro peso per lo sfruttamento del capitale intangibile e per la competizione nei mercati globali. Pesa, infine, l'assenza di "obiettivi strategici" per le imprese pubbliche di grande dimensione ancora esistenti<sup>44</sup>.

## SALUTE E FARMACI

Gli effetti negativi per lo sviluppo e la giustizia sociale del regime attuale di protezione della proprietà sono particolarmente gravi nel caso della salute e dell'accesso e prezzo dei farmaci. Sorge qui un'evidente e nota tensione fra la protezione della proprietà intellettuale e il "diritto alla salute" definito nel preambolo della costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come "uno dei diritti fondamentali di ogni essere umano senza distinzione di razza, religione, credo politico, condizione economica o sociale", e ribadito in tutte le sedi internazionali<sup>45</sup>. Come conciliare l'impegno chiesto ai governi di realizzare "il più alto livello di salute raggiungibile" e le disposizioni dell'Accordo TRIPS? Come impedire che la protezione globale della proprietà intellettuale introdotta con l'Accordo TRIPS divenga responsabile della negazione dell'accesso ai farmaci per centinaia di milioni di persone nei paesi meno sviluppati, di costi esorbitanti per i sistemi sanitari universalisti come quello italiano, del rischio di esclusione di nuove cure da tali sistemi, della mancata produzione di medicinali destinati a patologie rare?

Come ricordato nel contributo di Vella e Petrini (dispo-

nibile nei [Materiali](#)), è evidente che i problemi che motivano sul piano economico la protezione della proprietà intellettuale per tutte le imprese private si pongono in maniera significativa per i farmaci e per le terapie mediche: l'entità delle spese di ricerca; la limitata quantità dei suoi esiti positivi; l'incertezza sui tempi di tali esiti; i lunghi tempi per le autorizzazioni alla commercializzazione. Ma i problemi che derivano dalla protezione sono particolarmente seri<sup>46</sup>. All'opacità delle spese in ricerca e sviluppo sostenute dalle imprese<sup>47</sup>, si aggiunge in questo settore così rilevante per la vita umana, l'elevata disponibilità a pagare da parte dei "consumatori", che domina le strategie di prezzo.

Spesso non sono affatto le spese di ricerca a spingere verso l'alto i prezzi, bensì proprio le aspettative di profitto derivanti dalla posizione monopolista assicurata dalla protezione della proprietà intellettuale: queste aspettative si traducono in balzi straordinari del valore di mercato di piccole start-up che hanno realizzato importanti innovazioni; il pagamento di quel valore da parte di un gigante del settore sconta elevati prezzi, che successivamente "non possono non" essere praticati. Da tutto ciò discendono due effetti: una vera e propria scarsità dei "farmaci innovativi per le cosiddette 'malattie neglette', quelle che colpiscono gli abitanti dei paesi più poveri"; prezzi che rendono i medicinali "inaccessibili per i pazienti che vivono in Paesi con risorse limitate e che mettono a rischio la sostenibilità di sistemi sanitari pubblici, anche di paesi relativamente ricchi". "L'immunoterapia per la cura del cancro e gli agenti antivirali ad azione diretta per il virus dell'epatite C sono esempi di trattamenti straordinariamente innovativi ed efficaci, con tuttavia costi proibitivi per i sistemi sanitari"<sup>48</sup>.

In sintesi, nel campo della salute assume ancora più rilievo il paradosso di una massiccia ricerca pubblica, sostenuta da tutti i cittadini, che conduce alla produzione di *open science* che viene poi privatizzata, incrementata di ricerca privata, e che alla fine conduce a vendere prodotti in un mercato dominato dal venditore. Per citare un esempio, si pensi al National Institute of Health, la più grande infrastruttura pubblica di ricerca biomedica del mondo, che ha contribuito alla produzione di 210 farmaci (prevalentemente antitumorali e antinfettivi) approvati dalla Food and Drugs Administration degli Stati Uniti con 100 miliardi di dollari tra il 2010 e il 2016. Il valore della corrispondente ricerca privata, intervenuta a valle di quella pubblica, è invece incerto, anche se si stima di importo simile. "La contabilità sociale del

43 Cfr. ancora il contributo di Francesco Giffoni e Massimo Florio (in [Materiali](#)).

44 Questo limite è affrontato dalla Proposta n. 3.

45 Si vedano ad esempio: Convenzione ONU sui diritti economici, sociali e culturali del 1966; Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità; le Risoluzioni dell'Human Rights Commission/Council, in particolare la risoluzione 2001/21.

46 Cfr. anche Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health (CIPIH) Report, 2006.

47 Si veda in proposito anche l'Appendice del contributo di Francesco Giffoni e Massimo Florio (in [Materiali](#)).

48 "Negli USA il costo per paziente di un nuovo farmaco antitumorale è di circa 100mila dollari all'anno, con significativi aumenti dei prezzi di lancio di anno in anno": da Giffoni e Florio, in [Materiali](#).

settore sarebbe da rivedere”, commentano Giffoni e Florio.<sup>49</sup>

Una scossa alla situazione aggravata dall'Accordo TRIPS ha luogo già nel 1997, a seguito della paura e della mobilitazione mondiali originate dalla diffusione dell'HIV. La scelta del governo sudafricano di Mandela di permettere il ricorso a farmaci generici non protetti da brevetto e di garantire la trasparenza dei prezzi, viene in un primo momento sfidata dalle società multinazionali, sostenute da USA e UE, ma viene alla fine accettata. Si arriva così, con la dichiarazione di Doha<sup>50</sup>, ad un'attivazione, nel campo della salute, di flessibilità previste dall'accordo TRIPS.

Queste flessibilità si sono manifestate in questi anni in molteplici forme, prima di tutto nel ricorso al metodo delle licenze obbligatorie. Sempre nel 1997, l'OMS redige una lista di “medicinali essenziali” sui quali concentrare l'obiettivo di diffusione e accessibilità, poi continuamente esteso. Allo stesso tempo, si sviluppano a livello internazionale partenariati pubblico-privato che raccolgono mezzi finanziari per la promozione di farmaci generici: il Global Fund, ad esempio, nato nel 2002, si concentra sulle malattie neglette (HIV, tubercolosi, malaria) raccogliendo ogni anno circa 4 miliardi di euro. A livello pubblico, viene costituito da UNITAID il Medicine Patent Pool, che mira a promuovere la concessione volontaria di licenze e la condivisione dei brevetti. Si tratta sostanzialmente di istituzioni che riequilibrano a favore del diritto alla salute delle persone il potere negoziale nel rapporto con i detentori dei brevetti.

Un approccio simile, di natura negoziale, è quello adottato dai singoli Stati nazionali o dalle loro alleanze. Specie nei paesi che, come l'Italia, in coerenza con l'obiettivo di assicurare il diritto alla salute, si sono dotati di un Sistema

sanitario universale che rimborsa i farmaci necessari, il potere di negoziazione dei prezzi è concentrato in un'autorità nazionale. Vella e Petrini (in *Materiali* [link]) richiamano le diverse soluzioni per la determinazione dei prezzi a cui queste negoziazioni danno luogo, mirando, a seconda dei casi, a fare emergere le effettive spese di ricerca delle imprese, a fare valere principi di concorrenza, a impedire differenziazioni di prezzo, a tenere conto dell'effettiva efficacia dei medicinali.

Nonostante questi passi in avanti, l'attuale sistema è assolutamente inadeguato. Non garantisce risorse sufficienti per la ricerca e lo sviluppo di medicine in grado di curare malattie che colpiscono principalmente persone prive di risorse finanziarie sia nei paesi sottosviluppati che in quelli sviluppati. Anche laddove le medicine sono disponibili, il loro prezzo spesso proibitivo le rende inaccessibili a larghi strati della popolazione. Le numerose iniziative realizzate nel corso degli ultimi due decenni per porre rimedio a questi problemi sono decisamente limitate nello scopo, riguardando solo alcune specifiche malattie e una porzione minima degli investimenti globali in Ricerca e Sviluppo in ambito medico.

Questo sintetico quadro mostra che la protezione globale della proprietà intellettuale deve essere parte integrante di una svolta nelle politiche che miri ad accrescere la giustizia sociale. Da esso emerge anche che il campo della salute è quello dove è più urgente che ciò avvenga, dove è possibile coniugare gli interessi delle popolazioni povere del mondo con quelli dei ceti deboli dei paesi industriali e dove, anche per tale ragione e per le esperienze maturate, esistono maggiori possibilità di riuscire davvero a cambiare le cose.

## PROPOSTA N. 1 La conoscenza come bene pubblico globale: modificare gli accordi internazionali e intanto farmaci più accessibili

*Si propongono tre azioni che mirano ad accrescere l'accesso alla conoscenza. La prima azione riguarda la promozione, attraverso l'UE, di una modifica di due principi dell'Accordo TRIPS, che incentivi la produzione e l'utilizzo della conoscenza come bene pubblico globale. Le altre due azioni riguardano il campo farmaceutico e biomedico; si propone, sempre attraverso l'UE, di arrivare a un nuovo accordo per la Ricerca e Sviluppo, in sede di Organizzazione Mondiale della Sanità, che consenta di soddisfare l'obiettivo del “più alto livello di salute raggiungibile” e, contemporaneamente di rafforzare l'iniziativa negoziale e strategica affinché i prezzi dei farmaci siano alla portata dei sistemi sanitari nazionali e venga assicurata la produzione di quelli per le malattie neglette.*

Dal confronto intenso che, nella preparazione di questo Rapporto, ha toccato questi temi e prodotto questa diagnosi

sono emerse indicazioni su cosa è necessario fare. La proposta che il ForumDD fa sua comprende tre distinte linee di azione che l'Italia dovrebbe intraprendere<sup>51</sup>:

49 Cfr. Ancora l'Appendice del contributo di Giffoni e Florio, in *Materiali* [link].

50 L'Accordo TRIPS “può e deve essere interpretato e attuato” per sostenere il “diritto di proteggere la salute pubblica [e] promuovere l'accesso ai medicinali per tutti”, compresa la determinazione sovrana dei motivi in base ai quali possa essere rilasciata una licenza obbligatoria.

51 L'analisi e le proposte contenute in questo paragrafo derivano dai contributi di Ugo Pagano e Alessandra Rossi, di Stefano Vella e Carlo Petrini e di Nerina Boschiero disponibili in *Materiali*.



- Promuovere attraverso l'Unione Europea la modifica di alcuni principi dell'Accordo TRIPS
- Promuovere attraverso l'Unione Europea un nuovo Accordo internazionale per la Ricerca e Sviluppo nel campo farmaceutico e biomedico
- Rafforzare, ad accordi internazionali dati, l'iniziativa negoziale e strategica volta a ribilanciare gli interessi di giustizia sociale nel campo farmaceutico.

Le prime due linee di azione, che vedono l'Unione europea come terreno iniziale di intervento, servono a mettere la questione sulle sue giuste gambe, ad avviare un sommovimento prima di tutto culturale, a ristabilire la gerarchia dei valori, a riconoscere che a essere errati sono i principi, a indurre l'Unione Europea a proporre ai propri cittadini una strada che risponda alla loro rabbia. Non sono proposte velleitarie. Pensarlo vuol dire non avere compreso che le disuguaglianze e la dinamica autoritaria di questa fase si affrontano solo, come suggerisce Anthony Atkinson, con una svolta radicale, che – è qui proprio il caso – corregga gli errori degli ultimi trenta anni. Impegnarsi a discutere quelle proposte, contraddirle, migliorarle, modificarle e poi farle andare avanti vorrebbe dire già di per sé contribuire ad aprire una fase nuova, in cui cessiamo di agire a margine di assetti fondamentalmente sbagliati.

La terza linea di azione, nello spirito pragmatico del ForumDD, vuole richiamare che, mentre si lavora a modificare accordi e principi generali, è sempre bene presidiare l'esistente. Lo si deve fare impegnandosi a esercitare con più forza, sul terreno della disponibilità dell'accesso e del prezzo dei farmaci, il potere negoziale nei confronti dei produttori privati che un paese come l'Italia deve avere. Un impegno che sia a favore dei nostri ceti deboli, ma anche delle popolazioni dei paesi più poveri, uniti da questo impegno. Lo si può fare anche impegnandosi in progetti che diano vita, a livello europeo, a imprese pubbliche capaci in questo settore di svolgere una importante funzione anti-monopolista.

### PROMUOVERE ATTRAVERSO L'UNIONE EUROPEA LA MODIFICA DI ALCUNI PRINCIPI DELL'ACCORDO TRIPS<sup>52</sup>

Per correggere le distorsioni sistematiche indotte dall'Accordo TRIPS è necessario, in primo luogo, un rovesciamento della gerarchia dei valori. Si tratta di accantonare, nei principi generali di questo Accordo, la fallace analogia fra proprietà intellettuale e proprietà dei beni tangibili e di dare priorità alla natura della conoscenza come bene che consente molteplici usi simultaneamente compatibili: permettendo lo sviluppo e la concorrenza delle applicazioni; promuovendo, a valle di ogni innovazione, altre innovazioni adattive;

creando quel contesto di confronto aperto e di continua verifica dei risultati che stimola l'avanzamento scientifico. Per andare in questa direzione si può intervenire sul secondo "riconoscendo" del preambolo dell'accordo che oggi recita:

*"Recognizing that intellectual property rights are private rights"*  
(Riconoscendo che i diritti di proprietà intellettuale sono diritti privati)

modificandolo come segue:

*"Recognizing that knowledge is the most important global common of humankind and that a limited attribution of intellectual private property rights can be sometimes justified as an incentive to develop it"* (Riconoscendo che la conoscenza è il più importante bene comune globale dell'umanità e che una limitata attribuzione di diritti privati di proprietà può essere talvolta giustificata per incentivarne la produzione)

Si tratta di un'inversione di priorità che elimina l'insostenibile riconoscimento della proprietà intellettuale come valore assoluto, e introduce i due valori secondo la loro giusta e ragionevole gerarchia di priorità. È evidente che un simile principio darebbe ben altro peso e spazio alle "flessibilità" previste dall'accordo, elevandole a strumenti di attuazione di questo principio.

Una simile modifica può generare effetti benefici sia sull'eguaglianza sia sull'efficienza economica. Aumentare la quota di conoscenza liberamente accessibile significa incrementare la possibilità di usare molte volte e senza costi aggiuntivi fattori produttivi oggi sottoutilizzati. Questo comporta forti benefici redistributivi perché riduce gli ostacoli all'investimento innovativo delle imprese e dei paesi che non detengono un consistente portafoglio di diritti di privativa sulla conoscenza, contribuendo ad accrescere l'eguaglianza di opportunità e una più equa distribuzione dei profitti e della ricchezza nella catena del valore globale, con conseguenti effetti anche sulle remunerazioni dei lavoratori e delle lavoratrici.

Si potrebbe obiettare che a decidere dell'uso o meno delle flessibilità sono i rapporti di forza geo-politici. E che l'attuale messa in discussione generale del "multilateralismo" da parte degli USA rende comunque vana questa strada. Effettivamente il funzionamento dell'intero OMC è oggi compromesso dall'adozione, da parte degli Stati Uniti, di una politica di ridimensionamento del ruolo di questa istituzione che si manifesta dal 2017 nell'azione di boicottaggio del Tribunale di appello dell'organizzazione – l'organo di sette membri che elabora le decisioni in merito alle controversie fra paesi – impedendo la sostituzione dei suoi membri scaduti, e nel tentativo di uso delle regole in modo interamente funzionale alla propria politica commerciale protezionistica<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Gli Stati Uniti hanno, per la prima volta nella storia dell'organizzazione, invocato la clausola cosiddetta della "Security Exception" per giustificare misure che considerano "essenziali" e "necessarie" per la sicurezza nazionale e quindi sottratte a qualsiasi controllo e che invece sono ritorsive e chiaramente protezionistiche (ad esempio, dazi e tariffe su alluminio, acciaio, automobili ed altro).

<sup>52</sup> Per queste proposte, si veda il contributo di Ugo Pagano e Alessandra Rossi (in [Materiali](#)), che le hanno proposte al ForumDD.

Ma, a parte la volatilità del quadro geo-politico internazionale, lo scenario appena evocato ci ricorda che il rilancio del multilateralismo, necessario per la ricerca della convivenza pacifica, non può avvenire attorno ai vecchi principi. Ha bisogno di partire da una critica severa di come esso è stato realizzato, specie nell'ultimo trentennio e, appunto, dei suoi errori di principio. Sono del resto proprio questi errori a spiegare il consenso che l'attacco al multilateralismo trova oggi in larghe masse della popolazione, che non ne hanno avuto alcun vantaggio. La proposta qui avanzata è proprio una delle molte<sup>54</sup> che mirano a rimettere il governo internazionale delle cose su altre gambe. Sarebbe la mobilitazione attorno a questa modifica a costituire il modo di catalizzare forze assai diverse per premere per la modifica dei rapporti di forza che oggi possono fare apparire vana la proposta. E a portare questa tematica in un negoziato per l'adattamento dell'OMC al nuovo assetto del commercio internazionale che è comunque necessario.

Sul piano operativo, l'attuazione della proposta richiederebbe una progressiva e chiara definizione dei criteri con cui valutare l'equilibrio fra i due valori: il tema di come valutare le "flessibilità" infatti rimane, ancorché a gerarchia di valori rovesciata. Pagano e Rossi suggeriscono a tale scopo di dare vita ad un'"Agenzia internazionale indipendente". L'Agenzia svolgerebbe "una funzione di raccolta e aggregazione delle informazioni sulle circostanze nelle quali specifici diritti di proprietà intellettuale esercitano un effetto di blocco per gli investimenti innovativi particolarmente pernicioso ... In questi casi l'agenzia potrebbe imporre una licenza obbligatoria che comporta l'immissione nel pubblico dominio del diritto di proprietà intellettuale e prevede una compensazione del detentore del diritto". La valutazione si potrebbe dotare di un sistema informatico capace di aggregare le valutazioni del più ampio numero possibile di esperti globalmente distribuiti.

Veniamo così alla seconda proposta di modifica. Essa mira a risolvere l'attuale effetto perverso dell'accordo che, come si è visto, finisce per indurre ogni singolo Stato a comportamenti opportunistici, riducendo l'investimento in ricerca pubblica, visto che è possibile approvvigionarsi liberamente alla ricerca pubblica offerta dagli altri Stati. Non si esce, evidentemente, da questo effetto perverso proteggendo la ricerca pubblica dall'uso aperto, ma individuando un meccanismo che prevenga questi comportamenti opportunistici.

Una strada possibile consiste in un'integrazione all'attuale comma 2 dell'articolo 8, proprio quello che introduce "flessibilità", prevedendo una tutela dall'abuso dei diritti di proprietà intellettuale:

*"Appropriate measures, provided that they are consistent with the provisions of this Agreement, may be needed to prevent the abuse of intellectual property rights by right holders or the resort to practices which*

*unreasonably restrain trade or adversely affect the international transfer of technology"* (Misure appropriate, purché siano compatibili con le disposizioni del presente accordo, possono essere necessarie per impedire l'abuso dei diritti di proprietà intellettuale da parte dei titolari o il ricorso a pratiche che comportino un'ingiustificata restrizione del commercio o pregiudichino il trasferimento internazionale di tecnologia)

il seguente testo:

*"Appropriate measures may also be needed to prevent country policies, inconsistent with the aim to contribute to the development of global public knowledge, which generate unfair competitive advantages."* (Misure appropriate possono anche essere necessarie per prevenire politiche dei singoli paesi che non siano coerenti con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo della conoscenza pubblica globale, generando così ingiusti vantaggi competitivi).

Questa proposta pone l'esigenza di stabilire e vigilare sullo standard di cosa si debba intendere per una politica di investimento in ricerca pubblica "coerente" con l'obiettivo generale. Anche questa funzione potrebbe essere svolta dall'Agenzia di cui si è detto.

## PROMUOVERE ATTRAVERSO L'UNIONE EUROPEA UN NUOVO ACCORDO INTERNAZIONALE PER LA RICERCA E SVILUPPO NEL CAMPO DELLA SALUTE

Sul terreno della ricerca farmaceutica e biomedica esistono, più che in ogni altro campo, le condizioni per un deciso passo in avanti nell'accrescere la libertà di accesso e condivisione della conoscenza. Il ForumDD raccoglie dunque e rilancia una proposta, presente da tempo a livello internazionale, che, attraverso il contributo di Nerina Boschiero (cfr. nota in [Materiali](#)) è entrata nel confronto che ha accompagnato la preparazione del Rapporto: che l'Italia promuova un'iniziativa dell'Unione Europea nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, per realizzare un nuovo accordo internazionale relativo alla ricerca e sviluppo nel campo della salute.

Come si ricava dalla documentazione che ha accompagnato, proprio in sede di Organizzazione mondiale della sanità (OMS)<sup>55</sup>, lo sviluppo dell'ipotesi, essa muove dal convincimento che per qualificare la conoscenza medica, la divulgazione dei risultati raggiunti mediante la ricerca (inclusa la ricerca scientifica di base) e lo sviluppo di nuove medicine, tecnologie mediche e innovazioni terapeutiche come beni pubblici globali, sia opportuno e necessario uno strumento giuridico internazionale *vincolante* (e non già semplici *guidelines* da proporre alle imprese) liberamente contrattato dagli Stati. Esso potrebbe garantire che gli Stati contraenti si rendano "garanti" di investimenti pubblico/privati per prov-

55 Si vedano in particolare i resoconti del Rapporto *Public health, innovation and intellectual property rights* del 2008, elaborato da una Commissione costituita dall'OMS, il Rapporto dello stesso OMS *Global Strategy and Plan of Action 2011*, le proposte intergovernative rese in quel contesto all'OMS *Intergovernmental Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property*.

54 Cfr. ad esempio Dani Rodrik, *La globalizzazione intelligente*, Laterza, 2015

vedere ai bisogni di salute del mondo, sostenendo e finanziando lo sviluppo di vaccini e di medicine essenziali per far fronte alle attuali emergenze sanitarie.

Questo nuovo accordo internazionale andrebbe negoziato sotto gli auspici dell'OMS, la cui costituzione prevede questa competenza.<sup>56</sup> Si tratterebbe di concentrare l'attenzione sulla ricerca e sviluppo relativa a tre principali tipi di malattie: quelle di I° tipo che riguardano tanto i paesi ricchi che quelli poveri, dato il largo numero di popolazione vulnerabile alle stesse; quelle di II° tipo che, pur riguardando sia i paesi ricchi che quelli poveri, affliggono questi ultimi in modo sproporzionato; quelle di III° tipo che riguardano, per lo più o quasi esclusivamente, i paesi poveri del mondo<sup>57</sup>.

Con riguardo a questi tre ambiti, la finalità dell'accordo riguarderebbe il miglioramento assoluto e relativo dell'accesso ai farmaci e alle terapie delle parti più deboli della popolazione, in tutti i paesi. E più precisamente: il miglioramento dell'attuale sistema degli incentivi alla ricerca e sviluppo di medicine, innovazioni terapeutiche e tecnologie mediche necessarie a soddisfare i bisogni dei portatori di malattie comunicabili o non comunicabili del terzo mondo, dei poveri del primo e del secondo mondo che non possono permettersi di acquistare né medicine né cure mediche, oltre che dei portatori di malattie rare che, proprio in quanto tali, non interessano il mercato.

In base all'accordo, gli Stati assumerebbero una serie di impegni. Dal confronto avvenuto in sede internazionale emergono, tra gli altri, i seguenti punti prioritari:

- fissare le priorità di ricerca e investimento sulla base di studi scientifici condivisi sul c.d. *global "disease burden"* e in generale utilizzare meccanismi trasparenti ed inclusivi per stabilire le priorità in ambito biomedico, che devono corrispondere ai reali bisogni delle popolazioni e non già ad una agenda di R&S dettata dal potenziale commerciale dei nuovi prodotti;
- garantire trasparenza rispetto ai reali costi per la ricerca e lo sviluppo delle nuove tecnologie e prodotti farmaceutici;
- standards condivisi di divulgazione dei risultati dei clinical trials, resi pubblici ed accessibili a tutti gli stadi in pubblici registri;
- prevedere meccanismi di condivisione dei dati e di accesso aperto ai risultati delle ricerche finanziate con fondi

pubblici, vietando la brevettazione di prodotti e tecnologie medicali sviluppate con fondi pubblici, ad esempio da Università pubbliche;

- individuare criteri etici per la stessa ricerca di base ed avanzata;
- individuare meccanismi governativi di finanziamento, regolare e sostenibile, per la R&S relativa a malattie del I, II e III tipo, da erogare in funzione delle capacità di ogni singolo Stato membro ( in termini di percentuali sul PIL nazionale) e di contributi volontari, al fine di garantire a tutti l'accesso a prodotti farmaceutici di qualità;
- individuare incentivi per investimenti pubblico/privati nel settore, basati sul meccanismo di "de-link" tra i costi per la ricerca e lo sviluppo e il prezzo finale del prodotto;
- rafforzare le capacità di innovazione e ricerca dei paesi in via di sviluppo, che consenta loro di rispondere prontamente ai bisogni di salute pubblica della propria popolazione (anche in caso di emergenze sanitarie).

L'ipotesi di un nuovo Accordo in tema di proprietà intellettuale e salute qui ripreso può incontrare, come l'ipotesi di intervento sull'Accordo TRIPS, l'obiezione relativa all'attuale fase di particolare crisi del multilateralismo: come pensare oggi a un obiettivo così ambizioso? Questa obiezione incontra, prima di tutto, la stessa contro-obiezione prima richiamata: che proprio la crisi del vecchio multilateralismo richiede che il suo rilancio avvenga con una particolare attenzione al tema della giustizia sociale. Ma c'è anche una seconda critica. Sul tema dell'ingiustizia sociale in campo sanitario, sul fatto che l'attuale sistema, con i suoi prezzi altissimi e i suoi paradossi, sia ingiusto e non possa reggere, esiste già un'allerta e una relativa mobilitazione internazionale. Che vede allineati gli interessi dei ceti deboli dei paesi industriali e dei poveri del mondo intero. L'obiettivo di modificare l'attuale sistema per dare concretezza all'obiettivo del "più alto livello di salute raggiungibile" può promuovere e dare uno sbocco a questa mobilitazione.

Ma c'è di più. Questa iniziativa potrebbe essere percepita e potrebbe diventare una testa di ponte per l'obiettivo più generale relativo a tutti i settori del sapere, specie se si muovesse esplicitamente in sintonia con quella sui principi dell'Accordo TRIPS. La capacità delle tematiche connesse alla salute di svolgere questa funzione di apripista è testimoniata dal successo globale della Convenzione quadro sul controllo del tabacco, adottata dall'OMS. Essa è stata considerata di recente dall'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC come parametro internazionale sulla base del quale vagliare le condotte degli Stati potenzialmente in violazione di obblighi internazionali del commercio internazionale, in particolare per quanto riguarda le restrizioni ai diritti di proprietà intellettuale (marchi, brevetti) relativi a prodotti dannosi per la salute.

<sup>56</sup> Cfr. WHO Constitution, articolo 2(k): "In order to achieve its objective, the functions of the Organization shall be: (...) (k) to propose conventions, agreements and regulations, and make recommendations with respect to international health matters and to perform such duties as may be assigned thereby to the Organization and are consistent with its objective". Ai sensi dell'articolo 19, "The Health Assembly shall have authority to adopt conventions or agreements with respect to any matter within the competence of the Organization. A two-thirds vote of the Health Assembly shall be required for the adoption of such conventions or agreements, which shall come into force for each Member when accepted by it in accordance with its constitutional processes."

<sup>57</sup> Esempi di malattie del primo tipo sono il cancro; del secondo tipo la tubercolosi e l'HIV; rientrano nel terzo tipo, a titolo di esempio, la malaria e la leishmaniosi.



## RAFFORZARE, AD ACCORDI INTERNAZIONALI DATI, L'INIZIATIVA NEGOZIALE E STRATEGICA VOLTA A RIBILANCIARE GLI INTERESSI DI GIUSTIZIA SOCIALE NEL CAMPO FARMACEUTICO

E siamo all'impegno per migliorare lo stato delle cose anche a regole date, magari mentre si lavora sulle due iniziative fin qui descritte. In questo caso, si tratta di realizzare un maggiore impegno, pubblico e collettivo, sulle linee di azione già in atto rivolte a due conseguenze dell'attuale squilibrato sistema di appropriazione privata della conoscenza: la scarsità o inaccessibilità di farmaci in molti paesi più poveri del mondo; la determinazione negoziale dei prezzi per il nostro Sistema sanitario nazionale. È poi possibile, sempre ad accordi nazionali dati, ragionare sull'ipotesi di un'iniziativa europea. Vediamo brevemente.

Per quanto riguarda il rafforzamento delle linee di azione esistenti, Stefano Vella e Carlo Petrini nel loro contributo al ForumDD (in [Materiali](#)) indicano le principali aree dove questo rafforzamento potrebbe avere luogo. Esse riguardano fra l'altro: il campo dei meccanismi di determinazione e negoziazione dei prezzi dei farmaci, dove l'Italia è chiamata ad un impegno accresciuto in sedi europee o multilaterali (gli accordi BeNeLuxAI e di La Valletta) e nel valutare e sperimentare metodi alternativi per la determinazione dei prezzi; la preparazione anticipata (*horizon scanning*) all'immissione sul mercato di medicinali innovativi, per valutarne e prevederne l'impatto in termini di salute e di spesa; il miglioramento della qualità delle informazioni sui costi di ricerca e sviluppo sostenuti dalle imprese private e la tracciabilità del sostegno pubblico alla ricerca nei farmaci; l'impegno in sede europea affinché le imprese lancino i propri prodotti in modo simultaneo in tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda poi l'impegno per aumentare l'accesso ai medicinali essenziali nei paesi a minore reddito, l'impegno di molte organizzazioni di cittadinanza attiva dovrebbe essere accompagnato da un maggiore impegno pubblico. Un canale significativo è il Medicine Patent Pool costituito presso UNITAID, di cui si è detto. Va appoggiata e sviluppata l'iniziativa lanciata con la strategia 2018-22 che fissa obiettivi ambiziosi per aumentare l'accesso ai farmaci contro l'HIV, l'epatite C e la tubercolosi e l'estensione del proprio mandato ad altri farmaci brevettati a valore medico.

Maggiore impegno appare infine possibile nei partenariati pubblico-privati per lo sviluppo di nuovi prodotti, "dando priorità – scrivono ancora Vella e Petrini - a investimenti nella ricerca che non attraggono il settore privato, ma dove il settore pubblico può contribuire in modo sostanziale allo sviluppo di prodotti specifici. In questo caso, l'accesso a prezzi accessibili potrebbe essere garantito da licenze volontarie o dall'acquisto di brevetti." Questa strada sollecita anche a ragionare su ipotesi più impegnative che vedano una ricomposizione della ricerca pubblica e

*open science* con le fasi innovative a valle che conducono ai farmaci.

È l'ipotesi che, seguendo Massimo Florio e Francesco Giffoni, descriviamo nella Proposta n. 2 per una conoscenza che concorra alla giustizia sociale: estendere il modello di responsabilità pubblica delle infrastrutture di ricerca "dalla fase a monte della catena di creazione di valore allo stadio successivo, quello in cui si formano le grandi imprese basate sulla conoscenza", realizzando alleanze fra privato e pubblico. Nel caso della salute, e più in generale con riferimento alle nuove domande che nascono dalla transizione demografica, scrivono i due autori: "Si potrebbe immaginare un CERN della medicina, anche studiando il caso dei National Institutes of Health, l'organizzazione pubblica USA nel Maryland che raggruppa 27 istituti di ricerca, ospitati in 75 fra edifici e laboratori, universalmente considerata l'eccellenza mondiale nel campo (ha contribuito a 156 premi Nobel). Si dovrebbe reinventare la relazione fra una grande impresa scientifica di questo tipo e la sanità pubblica del modello europeo e rompere il tabù per cui gli Stati non possono produrre i farmaci e i servizi che per lo più, in Europa, essi stessi acquistano."

Come si vede, anche nei confini più stretti delle "regole internazionali date" esiste, soprattutto a livello di Unione Europea nel suo complesso, lo spazio per interventi significativi che affrontino meglio di oggi la questione dell'accesso alla conoscenza come bene comune globale.

### 1.4.2 UNA MISSIONE STRATEGICA PER LA RICERCA E LE IMPRESE PUBBLICHE DELLA CONOSCENZA

Il modo migliore per affrontare un paradosso è entrarci dentro e cambiare la prospettiva, con radicalità. È quello che pensiamo sia necessario fare per uscire dal particolare paradosso per cui gran parte della ricerca scientifica che muove il cambiamento tecnologico è finanziata da tutti noi con le imposte, ma la conoscenza che ne deriva è appropriata da pochi che ne traggono vasti profitti. Una via di uscita consiste nel ridurre la cogenza della tutela dei diritti di proprietà intellettuale (cfr. Proposta n. 1) ovvero nel ripristinare i nostri diritti sui nostri dati personali e sul loro utilizzo (Proposta n. 7). Ma c'è anche un'altra strada, da perseguire assieme a quelle, che penetra all'interno del paradosso: se è lo Stato, espressione della collettività, a produrre o promuovere quella ricerca, lo Stato si assuma anche la responsabilità di guidarne l'utilizzo.

Non c'è in questa prospettiva alcun desiderio di trasferire il governo del cambiamento tecnologico da un "grande fratello privato" a un "grande fratello pubblico", che potrebbe fare anche peggio del primo, se a qualche Ufficio del Piano fosse affidato il compito di decidere cosa ricercare e cosa non ricercare, dove e come innovare. Ciò che si propone è di pre-

tendere dallo Stato che onori l'impegno assunto con tutti noi quando con le nostre imposte ha scelto di finanziare una vasta rete di infrastrutture pubbliche di ricerca, il sistema delle Università o la ricerca privata attraverso appositi incentivi: l'impegno di utilizzarli nel rispetto dei principi costituzionali e quindi, fra gli altri, dell'obiettivo di giustizia sociale dell'articolo 3 della Costituzione. E che la stessa cosa lo Stato faccia nel controllare un vasto insieme di imprese pubbliche, che sono protagoniste del cambiamento tecnologico.

I modi con cui chiediamo allo Stato di onorare il suo impegno sono quattro. La prima proposta investe l'Europa

nel suo complesso: estendere il "modello Ginevra" di organizzazione europeo della ricerca pubblica (oltre mille infrastrutture di ricerca) dallo stadio della produzione di scienza a quello in cui la scienza viene utilizzata per produrre innovazioni nei beni e nei servizi. Le altre proposte sono tutte a scala italiana: assegnare alle imprese pubbliche italiane, Cassa Depositi e Prestiti *in primis*, missioni strategiche di medio-lungo termine che includano obiettivi di giustizia sociale; promuovere obiettivi di giustizia sociale nelle missioni delle Università italiane; promuovere obiettivi di giustizia sociale nel finanziamento della ricerca privata.

## PROPOSTA N. 2 Il "modello Ginevra" per un'Europa più giusta

*Si propone di promuovere a livello europeo degli "hub tecnologici sovranazionali di imprese" che si occupino di produrre beni e servizi che mirino al benessere collettivo, partendo dalle infrastrutture pubbliche di ricerca esistenti ed estendendo il loro ambito di azione dalla fase iniziale della catena di creazione di valore a quelle successive.*

*L'obiettivo è quello di sfruttare il successo di forme complesse e autonome di organizzazione per rendere accessibili a tutti i frutti del progresso scientifico e affrontare il paradosso attuale per cui un patrimonio di open science prodotto con fondi pubblici viene di fatto appropriato privatamente da pochi grandi monopoli.*

L'esistenza di un vasto patrimonio di *open science* frutto della ricerca di centinaia di Istituti pubblici di ricerca rappresenta un grande potenziale per accrescere la giustizia sociale. Ma paradossalmente oggi quel patrimonio produce l'effetto contrario: le imprese private, in grado di accedere per prime a quel bene pubblico per produrre beni e servizi grazie agli investimenti in conoscenza già realizzati e alla posizione di partenza, realizzano un'appropriazione privata di conoscenze nate come bene pubblico e acquisiscono una robusta posizione di monopolio.

Questa posizione è già oggi fonte di profonde disuguaglianze; e ancor più gravi disuguaglianze rischia di generare in futuro. Basti pensare allo *Human Genome Project* (HGP), costato circa 3 miliardi di dollari, interamente finanziati dal settore pubblico di diversi Paesi. "Grazie a esso, sequenziare interamente un genoma umano richiede meno di mille dollari e meno di un'ora con le nuove tecnologie. Sarà presto possibile sequenziare il genoma di milioni di esseri umani e utilizzare l'informazione per una medicina mirata a gruppi geneticamente affini. Migliaia di brevetti sono stati depositati da società private. L'offerta di farmaci, test diagnostici, apparecchiature mediche è saldamente nelle mani di imprese oligopolistiche private, le quali hanno ottenuto gratuitamente le conoscenze genetiche e tecnologiche con cui potranno riformulare le loro strategie. Nel prezzo dei nuovi farmaci molecolari vi è certamente la spesa di R&S in-house da parte delle imprese, ma i pazienti pagheranno una rendita su questi nuovi farmaci che in ultima analisi derivano dal loro stesso finanziamento come contribuenti del HGP".<sup>58</sup>

È possibile superare questo paradosso, estendendo il modello di responsabilità pubblica delle infrastrutture di ricerca esistenti "dalla fase a monte della catena di creazione di valore allo stadio successivo, quello in cui si formano le grandi imprese basate sulla conoscenza.". È l'idea avanzata da Massimo Florio e Francesco Giffoni (cfr. [Materiali](#)) che abbiamo fatto nostra. L'idea investe l'intera Unione Europea, offrendole l'opzione di un grande disegno strategico per i propri cittadini. E investe l'Italia, dove, come si argomenta nella successiva proposta 3, esistono le condizioni per imprimere una svolta strategica all'insieme di imprese pubbliche già controllate dallo Stato.

Il sistema europeo di ricerca pubblica, definito "modello Ginevra" dagli autori, visto il ruolo di apri-pista svolto sin dal 1954 dal CERN (Consiglio Europeo per la Ricerca Nucleare) di Ginevra, si presta in modo particolare a imboccare questa strada. Si tratta di un modello di governo pubblico di vaste infrastrutture di ricerca, materiali e immateriali fondato sui seguenti principi: priorità di investimento frutto di una consultazione internazionale fra comunità scientifica, decisori politici e altri finanziatori; accessibilità flessibile alle risorse comuni da parte di molti utenti e dunque amministrazione e gestione condivisa delle infrastrutture; offerta di un ambiente di apprendimento per studenti e giovani scienziati; catene di approvvigionamento tecnologico internazionale sensibili a strategie nazionali o obiettivi di sviluppo territoriale; generazione e gestione di "*big data*" disponibili gratuitamente; libero accesso e rapida diffusione dei dati scientifici e risultati prodotti; disseminazione delle informazioni al pubblico e nascita di comunità virtuali di cittadini interessati.

<sup>58</sup> Cfr. il contributo al ForumDD di Massimo Florio e Francesco Giffoni in [Materiali](#). Il testo che segue è estratto dal loro contributo.

Sono circa trecento in Europa le maggiori infrastrutture di ricerca con queste caratteristiche (oltre mille, considerando anche quelle di minore dimensione): dallo *European Advanced Transnational Research Infrastructure in Medicine* allo *European Spallation Source*, dal *Digital Research Infrastructure for the Arts and Humanities* allo *European Very Large Telescope*, dai *Laboratori nazionali del Gran Sasso* alla *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*<sup>59</sup>.

Si tratta di imprese pubbliche di nuovo tipo, caratterizzate da: autonomia di bilancio (hanno un patrimonio proprio, alimentato da trasferimenti da parte di coalizioni di Stati e altri *stakeholders*), autonomia manageriale (il management lo scelgono essenzialmente le comunità di ricercatori) e una combinazione di capitale, lavoro e sapere tecnico-scientifico. Esse realizzano un risultato che le imprese private non possono realizzare: investire a lunghissimo termine nella conoscenza (progetti pluridecennali), renderla accessibile gratuitamente o al costo di produzione, senza confini geografici o barriere legali, gestire un'organizzazione complessa con un management internazionale selezionato su criteri di merito e incentivato da motivazioni intrinseche non da premi finanziari. L'esistenza e il successo di queste imprese pubbliche dimostrano ciò che negli ultimi trenta anni si è perso nel senso comune: che per avere organizzazioni efficienti ed efficaci non è necessario l'obiettivo del profitto.

Nasce qui l'idea. Estendere questo modello di organizzazione dallo stadio della produzione di scienza a quello in cui la scienza viene utilizzata per produrre innovazioni nei beni e nei servizi. Si tratta di partire dalle aree dove già si concentra l'investimento delle infrastrutture di ricerca europee e dove massima è la necessità e la possibilità di una svolta per la giustizia sociale e ambientale (transizione energetica, mobilità, economia digitale, salute e transizione demografica, cambiamento climatico). In queste aree, l'Unione Europea dovrebbe promuovere la nascita di "hub tecnologici sovranazionali di imprese" che realizzino il trasferimento scientifico e tecnologico creando o partecipando a clusters di imprese pubbliche, miste e anche private consorziate e orientate a missioni pubbliche di lungo termine<sup>60</sup>. Il "modello Ginevra" diventerebbe così un modello per diffondere al massimo e rendere accessibili a tutti i frutti del progresso scientifico, e per indirizzare la ricerca e le innovazioni tecnologiche a realizzare progressi necessari per rendere più uguali le opportunità e per accrescere la giustizia sociale assieme a quella ambientale. Sono i progressi che non è nell'interesse o nelle possibilità delle imprese private realizzare.

59 Per un elenco completo ed una valutazione cfr. M. Florio, *Investing in Discovery. Cost-Benefit Analysis of Science and Research Infrastructures*, in corso di pubblicazione, MIT Press.

60 A livello europeo si stanno compiendo primi passi verso la creazione di un network paneuropeo di hub tecnologici, sebbene gli stanziamenti per queste iniziative siano ancora limitati. Il programma Digital Europe, inoltre, ha tra i suoi obiettivi principali la creazione di hub europei per l'innovazione digitale, in particolare si mira a crearne uno per ogni regione

C'è in questa proposta una frattura importante con il senso comune dominante dell'ultimo trentennio che vuole limitare il ruolo dello Stato alle funzioni di regolazione e redistribuzione. La regolazione serve, ma essa ha dimostrato di non riuscire a riequilibrare la distribuzione di potere e ricchezza permessa dalle nuove tecnologie dell'informazione; e non consente allo Stato di entrare dentro il processo di apprendimento che può consentire di orientare le scelte. La redistribuzione serve, ma prelevare a valle dei processi di formazione della ricchezza è spesso uno sforzo vano, se i meccanismi muovono verso la concentrazione, e non può trovare alla lunga consenso e legittimazione adeguate.

È necessario che lo Stato svolga fino in fondo il ruolo di "Stato imprenditore": per realizzare "mission-oriented strategies" sono infatti spesso necessarie "mission-oriented organizations". Nonostante i processi di privatizzazione, lo Stato controlla ancora un vasto sistema di imprese. E soprattutto ha continuato a svolgere con notevoli risultati il governo pubblico di un vasto sistema di infrastrutture sociali. Ora, sotto la pressione di una situazione sociale e ambientale insostenibile, lo Stato è chiamato a usare fino in fondo questo potenziale. Come dimostra la stessa esperienza delle infrastrutture di ricerca, lo Stato può assumersi direttamente la responsabilità di risolvere i problemi e di raggiungere obiettivi strategici: facendolo, le proprie organizzazioni hanno l'opportunità di apprendere e lo sprone ad agire derivante dalla visibilità e verificabilità degli obiettivi.

Imboccare questa strada potrebbe imprimere una svolta alla individuazione di soluzioni tecnologiche che l'attuale sistema, fondato su *open science* più imprese private, che ne utilizzano i risultati, non è in grado di assicurare. Nel caso della *transizione energetica*, ad esempio, le grandi imprese private non hanno l'incentivo di investire nella scoperta dei principi scientifici e tecnologici che ne potrebbero erodere la profitabilità, mentre la strada di sussidiarie tecnologiche ancora immature è inadeguata: potrebbe farlo un hub supernazionale che miri a chiudere definitivamente con il progresso scientifico l'era dei combustibili fossili, della fissione nucleare, delle reti in rame, dello spreco energetico. Si realizzerebbe qui un incontro dei due obiettivi della giustizia ambientale e della giustizia sociale, al centro della Proposta n. 10.

Nel caso della *cura della salute*, sia il salto a farmaci antitumorali che non costino al paziente o al contribuente importi insostenibili, sia lo sviluppo degli strumenti operativi per evitare crisi alimentari potrebbero avvenire grazie a questo modello. "Ancora più evidente forse – scrivono Florio e Gifoni – è la maturità di una nuova impresa pubblica che rompa le barriere che ci costringono a pagare un prezzo per la comunicazione digitale e per l'elaborazione dei dati, quando sono a portata di mano le innovazioni che renderebbero pari a zero il costo marginale di elaborare e trasmettere l'informazione elettronica in ogni sua forma: voce, dati,

contenuti.”: è una strada che darebbe grande forza agli interventi descritti nella Proposta n. 7 su come costruire una “sovranità collettiva” su dati personali e algoritmi.

Un confronto strategico a livello europeo su questi e altri obiettivi strategici consentirebbe di individuare le priorità, e di mobilitare risorse umane e finanziarie. Rappresenterebbe

in sé un rilancio dell’Unione Europea su ben altre basi rispetto all’ultimo amaro decennio. L’Italia potrebbe promuovere questa proposta in campi che siano anche congeniali ai propri punti di forza, sia nei servizi (in primo luogo, salute e cura delle persone), sia nel sistema manifatturiero, specie nelle macchine utensili.

### Proposta n. 3 Missioni di medio-lungo termine per le imprese pubbliche italiane

*Si propone di assegnare alle imprese pubbliche italiane missioni strategiche di medio lungo periodo che ne orientino le scelte, in particolare tecnologiche, verso obiettivi di competitività, giustizia ambientale e giustizia sociale. I punti di forza della proposta sono: l’identificazione di un presidio tecnico; la trasparenza della responsabilità politica; il monitoraggio dei risultati; la garanzia della natura di medio-lungo termine degli obiettivi; e il rafforzamento delle regole a tutela dell’autonomia del management.*

Lo Stato può orientare direttamente il cambiamento tecnologico verso la giustizia sociale e ambientale attraverso le imprese pubbliche su cui esercita il controllo (cfr. le due tabelle). È la tesi che muove la Proposta n. 2 di un “modello Ginevra” da adottare in modo concertato a livello europeo, ma anche una strada che l’Italia può intraprendere comunque, utilizzando in modo appropriato la leva del sistema di imprese pubbliche sulle quali esercita un controllo: in primo

luogo la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), con le sue partecipate, e le imprese controllate dal Ministero dell’Economia e Finanze (MEF). È questa l’idea che anima la proposta: tornare ad assegnare alle imprese pubbliche una missione strategica di medio-lungo periodo sui terreni della competitività, dell’impatto ambientale e della giustizia sociale, e adattare la loro governance in modo da assicurare a un tempo la verificabilità dei risultati e l’autonomia del management.

## Dettaglio delle grandi imprese quotate a controllo pubblico (MEF e CDP)

(valori al 7 gennaio 2019)

Società Quotate Controllate	Capitalizzazione corrente (migliaia di EUR)	Quota MEF	Quota CDP	Quota MEF + CDP	Quota Parte MEF	Quota Parte CDP	Quota parte MEF + CDP (migliaia di EUR)
POSTE ITALIANE S.p.a.	€ 9.252.483	29%	35%	64%	€ 2.707.277	€ 3.238.369	€ 5.945.646
ENEL SPA	€ 52.419.403	24%	0%	24%	€ 12.360.495	€ -	€ 12.360.495
BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA S.P.A.	€ 1.370.480	68%	0%	68%	€ 931.926	€ -	€ 931.926
ENI S.P.A.	€ 52.114.218	4%	26%	30%	€ 2.261.757	€ 13.424.623	€ 15.686.380
LEONARDO - SOCIETA' PER AZIONI	€ 4.518.823	30%	0%	30%	€ 1.364.685	€ -	€ 1.364.685
SNAM S.P.A.	€ 14.001.039	0%	30%	30%	€ -	€ 4.252.116	€ 4.252.116
TERNA S.P.A.	€ 10.468.039	0%	30%	30%	€ -	€ 3.124.710	€ 3.124.710
SAIPEM S.P.A.	€ 3.590.954	0%	13%	13%	€ -	€ 450.665	€ 450.665
FINCANTIERI S.P.A.	€ 1.665.891	0%	72%	72%	€ -	€ 1.193.444	€ 1.193.444
ITALGAS S.P.A.	€ 4.176.758	0%	26%	26%	€ -	€ 1.087.628	€ 1.087.628
ANSALDO ENERGIA	€ 2.544.000	0%	60%	60%	€ -	€ 1.524.874	€ 1.524.874
ENAV S.P.A.	€ 2.339.252	53%	0%	53%	€ 1.246.354	€ -	€ 1.246.354
<b>Totale Società Quotate Controllate</b>	<b>€ 157.135.341</b>				<b>€ 20.872.494</b>	<b>€ 28.296.427</b>	<b>€ 49.168.921</b>



Complessivamente, la CDP e le maggiori imprese controllate dalla CDP o direttamente dal MEF<sup>61</sup> occupano oggi circa 480mila dipendenti con un attivo di bilancio pari a circa 6,5 miliardi di euro. Il loro valore di portafoglio complessivo, per MEF e CDP, è pari a circa 49 miliardi di euro (28 in capo a CDP e in capo al MEF). Limitandosi alle grandi imprese quotate, esse rappresentano una quota assai elevata del totale delle grandi imprese quotate italiane: il 46% del fatturato, il 29% della capitalizzazione di borsa, il 32% dei dipendenti.

La Cassa depositi e prestiti, in particolare, con circa 420 miliardi di euro, è la seconda più grande banca promozio-

nale nazionale europea (senza licenza bancaria) dopo la tedesca KfW (che ha un attivo di 473 miliardi di euro). È posseduta per l'82,8% dal MEF, il 15,9% da 61 Fondazioni di origine bancaria e il restante azioni proprie. Dall'inizio della crisi dello scorso decennio ha ampliato molto le sue attività. Oggi può svolgere una funzione significativa nell'intervento pubblico nell'economia, attraverso il suo pacchetto di partecipazioni di controllo, il finanziamento delle infrastrutture economiche e sociali, la gestione e valorizzazione di patrimonio immobiliare pubblico, i mutui agli enti locali e i Fondi destinati alle utilities locali e alle piccole e medie imprese.

### Società non quotate controllate dal MEF

Azienda	Quota partecipazione MEF (%)	Fatturato (mln di euro)	Totale Attività (mln di euro)	Dipendenti
Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane <sup>62</sup>	100%	9.299	63.013	74.436
Rai S.p.A.	99,56%	2.443	989	11.850
CDP S.p.A. <sup>63</sup>	82,77%	2.965	367.265	741
Invitalia <sup>64</sup>	100%	173	4.663	1.546
Consap - Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.a.	100%	25	351	210
Consip S.p.A.	100%	57	78	432
Equitalia Giustizia S.p.A.	100%	21	24	230
GSE - Gestore dei Servizi Energetici S.p.a.	100%	14.545	6.112	600
IPZS - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a.	100%	372	1.486	1.776
SOGEI - Società Generale di Informatica S.p.a.	100%	533	428	2.113
SO.G.I.N. - Società Gestione Impianti Nucleari S.p.a.	100%	408	880	926
Sogesid S.p.a.	100%	41	125	530
STMicroelectronics Holding N.V. <sup>65</sup>	50%	6.980	9.681	45.468

61 L'insieme comprende, oltre alla CDP, le seguenti categorie: a) imprese quotate MEF (ENAV, ENEL, ENI, Leonardo, Monte dei Paschi di Siena); b) Invitalia, Coni Servizi, Consip, FS - Ferrovie dello Stato Italiane, GSE - Gestore Servizi Energetici, IPZS - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, RAI - Radio Televisione Italiana, SOGEI - Società Generale di Informatica, SOGIN - Società di Gestione Impianti Nucleari; c) imprese quotate CDP (Poste Italiane, Italgas, Saipem, ENI, Terna, SNAM, Ansaldo Energia, Fincantieri); d) imprese non quotate CDP (Inalca, Open Fiber, Valvitalia). Sono escluse le imprese che non rientrano nella categoria "grandi imprese". Non sono incluse imprese come Telecom, di cui la CDP detiene circa il 5% e dunque non può essere considerata una partecipazione di controllo, sebbene la Cassa possa esercitare un importante ruolo decisionale e di indirizzo delle politiche. Per informazioni sulla struttura e sulle attività della CDP Cfr. *CDP 2021 Dall'Italia per l'Italia*, 2018 [\[link\]](#).

62 Bilancio consolidato al 31.12.2017.

63 Cifre riferite alla Capogruppo CDP S.P.A. L'attivo di Gruppo ammonta a 419,5 miliardi di euro. Il totale dei dipendenti nel Gruppo supera le 30.000 unità.

64 Bilancio consolidato al 31.12.2017.

65 Valori riferiti al Gruppo STMicroelectronics Holding N.V.



Sul piano formale, già oggi, CDP le società da essa controllate e le imprese pubbliche direttamente controllate dal MEF prevedono principi, programmi ed obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.<sup>66</sup> Nel Piano Industriale 2019-2021 presentato di recente<sup>67</sup>, CDP prevede per i propri investimenti lo sviluppo di “interventi diretti sul territorio”, segnatamente di Piani Città per riqualificazioni urbane e “target di Piano coerenti con gli obiettivi dell’Agenda ONU 2030 attinenti alle sfide dell’Italia”. Sempre CDP, nel ruolo di Capo Gruppo, si propone inoltre di allineare tutti i portatori di interesse (incluse le società partecipate e gli investitori istituzionali) alle pratiche di *Corporate Governance* e di Responsabilità sociale che guidano l’agire dell’azienda all’interno del suo perimetro operativo e nell’esercizio di voto nelle società del Gruppo.

Tuttavia, se sistemi di *Environmental, Social and Governance* (ESG) sono comuni a tutti le grandi imprese pubbliche, la loro traduzione in azioni concrete non necessariamente rispetta le ambiziose intenzioni dichiarate. Si tratta di capire a quali azioni corrispondano questi impegni, quali siano con precisione gli obiettivi specifici fissati e se e come essi vengano monitorati. Nel caso della CDP si tratta, ad esempio, di capire quali siano i requisiti fissati per i piani di riqualificazione urbana in termini degli interessi dei ceti deboli, e quali indicatori di disuguaglianza siano assunti a riferimento all’interno del vasto dominio dell’Agenda ONU 2030. Ma il limite di questi segnali non sta nell’operato delle imprese pubbliche in questione. Sta nel fatto che queste iniziative e le priorità individuate non corrispondono a una missione strategica nazionale assunta dallo Stato che quelle imprese controlla. I sistemi di sostenibilità ambientale e sociale apprestati in questi anni andrebbero “messi a sistema” attraverso una regia, flessibile e trasparente, da parte dello Stato.

L’assenza di missioni strategiche appare eclatante nel caso dell’impresa pubblica RAI, anche in considerazione della sua significativa dimensione, di scala europea. Come si legge in alcuni materiali in corso di lavorazione<sup>68</sup>: “è paradossale che la RAI co-produca *Suburra* con Netflix o l’*A-mica* geniale con HBO, senza ricevere e restituire al sistema nazionale almeno una quota dei preziosi dati generati anche grazie a un finanziamento dei contribuenti italiani”.

Non si tratta, sia ben chiaro, di caricare le imprese pubbliche di obiettivi estemporanei di breve periodo, legati a crisi aziendali, condizioni cicliche o squilibri territoriali. Proprio lo scivolamento verso questa logica ha deteriorato durante gli anni ’70 il governo di un sistema di imprese pubbliche, o come allora si chiamavano “a partecipazione statale”, che

pure nel primo quindicennio post-bellico (sviluppando un’autonomia in parte ottenuta già durante il fascismo) aveva dato risultati eccellenti per il paese. Si tratta piuttosto di tornare ad assegnare a queste imprese esplicite missioni strategiche di medio-lungo termine, flessibili ma non continuamente soggette a revisione al succedersi (frequente) dei governi. Non ci riferiamo solo a missioni strategiche attinenti alla giustizia sociale, ma relative anche alla giustizia ambientale e, ovviamente, alla competitività del paese, nella logica dei cosiddetti “Programmi di missione integrati di innovazione” o *Mission Oriented Innovation Integrated Programs and Networks*<sup>69</sup>.

Non vale qui l’obiezione per cui le imprese, e segnatamente le imprese quotate, devono essere guidate dal solo obiettivo del profitto. Questo obiettivo, specie in un contesto concorrenziale, è il metro ultimo della sostenibilità finanziaria di un’azienda. Ma ogni impresa che opera sul mercato è guidata anche da altri obiettivi: la tenuta o la conquista di un mercato, l’introduzione di una nuova produzione, “fare storia” in un dato settore, esercitare potere o influenza; ma anche contribuire alla tutela dell’ambiente o allo sviluppo di un territorio, o migliorare la vita di ceti deboli. Indipendentemente dall’adozione di “codici di responsabilità ambientale o imprenditoriale”, ogni imprenditore utilizza il controllo anche per conseguire uno o più di questi obiettivi. Sarebbe anomalo che gli amministratori pubblici che esercitano il controllo di imprese per conto dei cittadini, non facessero la stessa cosa. La differenza sta nel fatto che la natura delegata del proprio potere li carica del dovere di fissare in modo democraticamente condiviso, pubblicamente noto e verificabile gli obiettivi da assegnare alle imprese pubbliche.

Lo Stato imprenditore torna a essere un’esigenza, di fronte alla forza della finanza speculativa e dei monopoli privati e all’azione di grandi paesi come Cina, Russia e Stati Uniti, che non si fanno problemi ad intervenire con il capitale pubblico per sostenere interessi nazionali. Nel caso italiano, agli obiettivi di competitività, si unirebbero obiettivi di sostenibilità ambientale e di giustizia sociale. Nel caso della CDP, inoltre, la compresenza di attività assai differenziate, che toccano priorità settoriali del paese assieme a questioni territoriali, consentirebbe di attuare le missioni strategiche con un approccio integrato tra linee di attività che ne potrebbe fare un modello di intervento nell’economia e nella società particolarmente adatto alla particolare struttura produttiva del paese. Da un lato, l’azione delle sue controllate maggiori, come di importanti imprese pubbliche controllate dal MEF, potrebbe consentire l’attuazione di strategie che facciano compiere un salto al sistema delle imprese fornitrici. Dall’altro, i suoi interventi territoriali potrebbero essere funzionali a creare le condizioni di contesto per il successo e

66 Una descrizione di questi sistemi adottati dalle maggiori imprese pubbliche è rinvenibile ai seguenti link. CDP [\[link\]](#); Terna [\[link\]](#); ENI [\[link\]](#); SNAM [\[link\]](#); ANSALDO ENERGIA: “Energia Sostenibile Polo di ricerca ed Innovazione” [\[link\]](#); SAIPEM [\[link\]](#); FINCANTIERI [\[link\]](#); ITALGAS [\[link\]](#); SACE [\[link\]](#); POSTEITALIANE [\[link\]](#); ENEL [\[link\]](#); LEONARDO [\[link\]](#); FS [\[link\]](#); STM-MICROELETTRONICS [\[link\]](#); MONTE DEI PASCHI [\[link\]](#).

67 Piano Industriale CDP 2019 – 2021 [\[link\]](#).

68 Materiali in corso di elaborazione a cura di Piero De Chiara e altri.

69 Cfr. M. Mazzucato, *Mission Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities*, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, WP 2017-1.

la positiva ricaduta sociale di quelle strategie.

Si tratta allora da parte dello Stato di esercitare il dovere che compete ad ogni soggetto, individuale o collettivo, che controlla un'impresa: assegnarle missioni strategiche. Nel compiere questo passaggio occorre ovviamente fare tesoro dei gravi errori del passato di cui si è detto. È dunque necessario tutelare l'autonomia del management, schermandolo da un uso improprio del potere da parte di chi esercita i poteri dello Stato. La proposta che di seguito illustriamo mira a realizzare un'innovazione nel governo delle imprese pubbliche che offra anche questa garanzia. È utile descriverla con particolare riferimento alla CDP, il cui nuovo impianto organizzativo appare particolarmente adatto all'innovazione, prevedendo di orientare sia il governo delle partecipazioni, sia le attività dirette su obiettivi di competitività, di sostenibilità ambientale e sociali. Lo schema sarà poi adattabile, in modo semplificato, alle imprese direttamente controllate dal MEF.

Il quadro di riferimento è rappresentato dalla cornice dei *17 Sustainable goals* del ONU.<sup>70</sup> In questo contesto, si tratta di compiere i seguenti passi: articolare l'obiettivo generale di giustizia sociale in una serie di obiettivi specifici; selezionare al loro interno gli obiettivi considerati prioritari da assegnare come missione strategica alle imprese pubbliche per un periodo congruo di tempo; monitorare l'attuazione di tale missione in modo trasparente e facendone oggetto di pubblico dibattito. Per realizzare questo risultato, la proposta può essere articolata in tre funzioni, distinte e interdipendenti: una funzione tecnica, che garantisca la qualità, chiarezza e verificabilità degli obiettivi; una funzione politica, che assuma in modo democratico la decisione sulle priorità; una funzione manageriale, che presieda all'attuazione degli obiettivi nella piena garanzia della propria autonomia.

70 Cfr. SDGs UN [\[link\]](#)

## Riquadro H IL COMITATO PER LE IMPRESE PUBBLICHE

Il Comitato avrebbe compiti di studio, analisi e di pubblicazione di dati sul sito e produrrebbe un Rapporto Annuale da trasmettere al Parlamento, mentre sarebbe privo di poteri prescrittivi. In tema di indicatori, il Comitato, oltre a individuare un insieme aperto di indicatori che possano essere utilizzati come *proxies* di quegli obiettivi da parte delle imprese pubbliche (integrandolo come esse credono), elabora anche le linee guida metodologiche per la rilevazione di indicatori ancora non disponibili (ma rilevabili da parte delle imprese pubbliche) e di metodi di analisi valutativa utili allo scopo. È inoltre compito del Comitato predisporre annualmente o biennialmente un Rapporto sullo stato di attuazione delle missioni strategiche, sulla base di informazioni e materiali predisposti dalle imprese pubbliche stesse.

Per quanto riguarda composizione e nomina del Comitato, si può immaginare che i suoi membri durino in carica 5 anni e siano composti da un Presidente, un "Comitato Scientifico" con 6 membri e una ventina di tecnici che vi lavorano a tempo pieno (di cui metà funzionari dell'Amministrazione e l'altra metà nominati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze su proposta del Presidente del "Comitato" in seguito a istruttoria effettuata dal "Comitato Scientifico"). Il Presidente potrebbe essere nominato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dopo un'istruttoria effettuata dal "Comitato Scientifico". La nomina del Presidente potrebbe avere il consenso ed essere ratificata dal Presidente della Repubblica. Il Presidente durerebbe 5 anni e sarebbe remunerato. Il "Comitato Scientifico" si riunirebbe una volta al mese e i suoi membri riceverebbero un gettone di presenza e il rimborso delle spese.

Per lo svolgimento della funzione tecnica, si propone di costituire un apposito "Comitato per le Imprese Pubbliche" presso il MEF, seguendo l'esempio ed in parte il percorso del "Comitato per il benessere equo e sostenibile" istituito nel 2016 sempre al MEF<sup>71</sup>, ma prevedendo che tale nuovo Comitato abbia natura permanente (cfr. Riquadro H). Il "Comitato" avrebbe la natura di organo tecnico ed interno all'Amministrazione. La sua funzione iniziale sarebbe quella di articolare l'obiettivo generale di giustizia sociale, di sostenibilità ambientale e di competitività in un insieme di obiettivi specifici e nei relativi indicatori: la lista di obiettivi proposta dal ForumDD (cfr. Riquadro D) può costituire il punto di partenza per quanto riguarda l'ambito della giustizia sociale.

71 Con l'approvazione della legge n. 163/2016 di riforma del bilancio dello Stato e sotto lo sprone dell'iniziativa dell'ASviS, è stato operato il primo riconoscimento normativo degli indicatori di benessere equo e sostenibile, prevedendone l'inserimento nel ciclo di predisposizione dei documenti di programmazione economica del Governo. Tale innovazione costituisce il primo riconoscimento che nella valutazione delle politiche pubbliche si debba tenere conto di dimensioni volte a misurare il benessere complessivo di una società e la sua sostenibilità. Il Documento di Economia e Finanza (DEF) dovrà includere un allegato, predisposto dal MEF, nel quale siano riportati: a) l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori selezionati di benessere equo e sostenibile; b) le previsioni sulla loro evoluzione nel periodo di riferimento del DEF, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e dei contenuti del Programma Nazionale di Riforma. In aggiunta a ciò, entro il 15 febbraio di ogni anno, andrà presentata alle Camere (per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari) una apposita Relazione, predisposta dal MEF, in cui si evidenzia l'evoluzione degli indicatori di benessere equo e sostenibile, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso ([link](#)). A tal fine è stato istituito il Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile che, come previsto dall'art.14 della legge n. 163/2016, ha provveduto a selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, l'insieme degli indicatori di benessere equo e sostenibile da analizzare in un apposito allegato al DEF. Il Comitato è stato presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (delegato) e composto dal Presidente dell'ISTAT e dal Governatore della Banca d'Italia (delegati) e da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica. I dodici indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati dal Comitato sono stati adottati - previo parere delle competenti Commissioni parlamentari - con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 novembre 2017. L'adozione di tale D.M. ha esaurito il mandato del Comitato.

La scelta degli obiettivi specifici da porre al centro delle missioni strategiche assegnate alle imprese pubbliche è invece una funzione politica, affidata al Ministro dell'Economia, al Governo e al Parlamento. La scelta viene istruita dal Ministro dell'Economia ogni cinque anni. Questo forte intervallo di tempo appare necessario per assicurare una stabilità delle stesse missioni, consentire i tempi necessari affinché le imprese pubbliche possano adeguare a esse il proprio operato, ed evitare di esporre il meccanismo alla volatilità del ciclo politico. La stabilità degli obiettivi prescelti e della strategia viene rafforzata dal loro inserimento nel Piano Nazionale di Riforma. È questa quella parte (terza) del Documento di Economia e Finanza che illustra gli interventi messi in atto a livello nazionale e regionale e la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione Europea. Una volta istruito dal MEF e approvato dalla Conferenza Stato Regioni, il Piano deve essere approvato dal Consiglio dei Ministri e quindi con apposite risoluzioni delle due Camere.

L'iter di approvazione, il ruolo del Parlamento e delle Regioni, l'essere parte del semestre europeo, offrono quindi una forte legittimazione a questo atto e all'assegnazione di obiettivi strategici alle imprese pubbliche. Il peso politico e strategico di queste scelte e la loro apertura a un pubblico confronto con i cittadini sarebbero rafforzati qualora il semestre europeo dovesse conoscere l'evoluzione oggi proposta nel Rapporto *Sustainable Equality*<sup>72</sup>: anziché essere dominato dall'obiettivo di evitare squilibri di bilancio, assumerebbe rilievo un mix di obiettivi ambientali e sociali in attuazione di "Patto di sviluppo sostenibile multi-annuale". Gli obiettivi fissati nel modo indicato non saranno di regola modificabili prima di 5 anni. Per modificarli prima della scadenza, sarà necessario in primo luogo avviare un procedimento aperto e trasparente, che coinvolga gli stakeholders in base alle *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Sarà inoltre opportuno prevedere che tali eventuali modifiche siano condizionate ad un più ampio consenso politico che coinvolga anche le minoranze parlamentari.

Il Ministro dell'Economia, a valle dell'approvazione degli obiettivi strategici da assegnare alle imprese pubbliche, li incorpora in un apposito "Atto di indirizzo" a tutte le imprese pubbliche controllate. Infine, con una cadenza annuale o biennale, il Ministro dell'Economia, in occasione della presentazione della "Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile"<sup>73</sup>, presenta in Parlamento anche la "Relazione sulle imprese pubbliche". La Relazione viene allegata al DEF come Appendice tecnica.

E siamo all'ultima delle funzioni rilevanti per l'attuazione della proposta: la funzione manageriale e in genere il

meccanismo di trasmissione dell'Atto di indirizzo all'interno del sistema delle imprese pubbliche. Si tratta di assicurare che l'assegnazione di indirizzi strategici espliciti non leda in alcun modo l'autonomia del *management*, ma che realizzi obiettivi di interesse generale di lungo periodo.

In sostanza, assetti di governo funzionali alla elaborazione, identificazione e monitoraggio degli obiettivi presuppongono a valle e, specularmente, adeguati sistemi di *governance* delle società partecipate in grado di recepirli e veicolarli. In questo contesto si possono tracciare alcune linee di indirizzo relative alla CDP che aprano la strada a queste nuove modalità di interlocuzione e integrazione. Affronteremo solo la CDP, per il suo ruolo di holding pubblica e per la sua capacità di trasmettere le linee di indirizzo delle politiche pubbliche alla "rete" delle partecipate. La sperimentazione di queste nuove modalità potrà poi diventare in futuro un punto di riferimento anche per il loro graduale recepimento nell'intero sistema delle società controllate direttamente dal MEF.

La finalità, come si diceva, è duplice: da un lato, individuare le modalità attraverso le quali la CDP "veicola" gli obiettivi, dall'altro rafforzare i presidi di efficienza e autonomia della *governance* societaria funzionali ad una attuazione degli obiettivi stessi nel lungo periodo. Nella prima direzione si potrebbe immaginare una codificazione degli obiettivi strategici con una decisione assunta da uno degli organi della CDP, rendendoli così più cogenti e, al contempo, trasparenti. In particolare, gli obiettivi potrebbero essere codificati, in alternativa tra loro: (a) nello statuto di CDP, quindi con maggioranza rafforzata pari all'85% del capitale secondo quanto prevede lo Statuto della CDP (con la necessità di coinvolgere almeno una parte delle Fondazioni); (b) con delibera dell'assemblea ordinaria di CDP e, quindi, con maggioranza semplice.

Nella seconda direzione, che mira a valorizzare stabilità e autonomia della *governance* societaria, si potrebbero ipotizzare i seguenti meccanismi: (a) scaglionamento dei mandati degli amministratori, in maniera tale da far sì che ogni anno scada solo un terzo di loro; (b) introduzione del principio della revocabilità degli amministratori solo per giusta causa, perché altrimenti – ossia in base alla norma vigente che prevede la revocabilità a maggioranza – lo scaglionamento sarebbe facilmente aggirabile; (c) la previsione che almeno due amministratori rispettino requisiti di indipendenza e professionalità rafforzati (l'attuale previsione dello Statuto di CDP è più blanda e incerta).

Sul piano organizzativo interno, sarebbe utile prevedere una struttura interna di uffici "dedicati" alla interlocuzione tecnica con il Comitato costituito presso il MEF, con compiti di istruzione, collaborazione e proposta su come elaborare gli obiettivi da questo indicati. Tale struttura rappresenterebbe il punto di riferimento dell'organo amministrativo riguardo a questo specifico tema e si collocherebbe entro la

72 Cfr. Rapporto della Commissione Indipendente sull'Uguaglianza Sostenibile 2019 – 2014, Proposta 7.3, pag. 172. [\[link\]](#)

73 Si veda al riguardo la prima "Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile", 2018, [\[link\]](#).

tecnostuttura manageriale della società. Il consiglio di amministrazione, inoltre, potrebbe costituire al proprio interno un comitato *ad hoc* avente il compito di dialogare con gli uffici competenti a collaborare con il Comitato del MEF.

Infine, nei rapporti con le proprie partecipate, la CDP dovrebbe adoperarsi tramite specifiche direttive, affinché gli obiettivi di sistema possano essere adottati e seguiti anche da queste. Sarà compito della struttura interna “dedicata” definire le modalità di adeguati flussi informativi per controllare e monitorare (riferendo all’organo amministrativo) la loro messa in atto. Questo serve anche a garantire la trasmissione al Comitato per le imprese pubbliche delle informazioni necessarie allo svolgimento della funzione di monitoraggio.

La proposta sin qui presentata può funzionare se le missioni strategiche nazionali elaborate sul piano tecnico, decise sul piano politico e affidate all’attuazione del management delle imprese pubbliche saranno accompagnate da una verifica e da un pubblico dibattito, vivace, aperto e informato. A tal fine, lo Stato dovrebbe costruire un sistema di controllo, riflessione comune e trasmissione pubblica, contribuendo, da una parte, a garantire la “specialità” delle imprese pubbliche (e della CDP nel suo insieme), e dall’altro, creando un sistema nuovo, capace di unire competitività, innovazione e obiettivi sociali ed ambientali, agganciati ai *sustainable goals* dell’ONU e all’Europa.

#### Proposta n. 4 Promuovere la giustizia sociale nelle missioni delle Università italiane

*Si propongono quattro interventi integrati per riequilibrare gli attuali meccanismi che inducono le Università a essere disattente all’impatto della ricerca e dell’insegnamento sulla giustizia sociale: introdurre la giustizia sociale nella valutazione della terza missione delle Università; istituire un premio per progetti di ricerca che accrescono la giustizia sociale; indire un bando per progetti di ricerca che mirano a obiettivi di giustizia sociale; valutare gli effetti dell’insegnamento universitario sulla forbice di competenze generali delle giovani e dei giovani osservata all’inizio del percorso universitario.*

Entrambe le missioni canoniche dell’Università, la ricerca e l’insegnamento, possono influenzare in modo significativo e consapevole la giustizia sociale, come essa è interpretata dalla nostra Costituzione. Oggi questa è un’occasione perduta. Le quattro proposte che avanziamo vogliono provare a coglierla.

La ricerca universitaria concorre alla formazione di quel patrimonio di conoscenza pubblica dalle cui modalità di impiego derivano profondi effetti sulla giustizia sociale: la formazione di forti monopoli della conoscenza, ovvero l’accesso diffuso a essa; la costruzione di metodi e di un senso comune che prevengono o che promuovono la partecipazione dei cittadini; la disattenzione o l’attenzione per la dignità e l’autonomia del lavoro; il formalismo o la sostanzialità di principi etici nello sviluppo dell’intelligenza artificiale; etc.

L’insegnamento universitario può svolgere un ruolo importante sia nel contribuire a colmare il divario di opportunità dovuto alle condizioni sociali degli studenti e alla qualità del loro precedente percorso educativo, sia nella formazione dei convincimenti e degli atteggiamenti come cittadini in tema di giustizia sociale; ovvero, può trascurare tali obiettivi. Oggi, l’Università non pone la giustizia sociale come esplicito obiettivo della propria attività, se non per i costi ridotti di iscrizione e i sostegni economici previsti per alcune categorie di studenti, né essa viene valutata, formalmente o nel senso comune, per ciò che consegue in termini di giustizia sociale.

È anzi vero il contrario. Il sistema attuale degli incentivi

spinge l’Università a privilegiare il trattamento della conoscenza prodotta come fonte di diritti di proprietà intellettuale o comunque di ricavi monetari. La limitatezza dei fondi destinati al sistema universitario e la loro progressiva restrizione crea un incentivo a ricercare fonti private di finanziamento e utilizzi a fini privati dei frutti della ricerca e dell’insegnamento: essi scoraggiano la diffusione della conoscenza e ne favoriscono la concentrazione.

Ciò è manifesto anche nell’attuale disegno e monitoraggio della cosiddetta Terza Missione dell’Università. Tale missione è definita come la “propensione delle strutture all’apertura verso il contesto socio-economico, esercitata mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze”<sup>74</sup>, ed è sempre più considerata come parte costitutiva del processo di produzione della conoscenza svolto attraverso ricerca e insegnamento, un vero e proprio “contratto sociale con la società”<sup>75</sup>. Ma questo contratto viene oggi valutato con un’attenzione predominante alla commercializzazione della conoscenza, al suo valore di mercato.

Questa distorsione è manifesta nella valutazione della Terza Missione condotta biennialmente dall’Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR). In essa ha sinora prevalso il riferimento agli obiettivi di crescita, “valorizzazione economica delle cono-

74 Cfr. ANVUR, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, 2013, Capitolo II.3.2 [\[link\]](#)

75 Cfr. ANVUR, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, 2018, p. 496 e sgg.



scienze”, “commercializzazione della conoscenza”; mentre il riferimento alle finalità sociali non è stato accompagnato da riferimenti alle disuguaglianze o alla giustizia sociale.

Sul piano operativo, il monitoraggio si concentra su indicatori di valorizzazione economica: brevetti accademici e universitari, spin off, ricavi da contratti con la PA per ricerche commissionate e per formazione continua. Mentre come “produzione di beni pubblici”, accanto alla realizzazione di scavi archeologici e alla fruizione e accesso a strutture museali, assume rilievo solo la “tutela della salute”, dove tuttavia attività commerciali (di nuovo brevetti e spin off) si mescolano con attività sociali (non meglio specificate). Infine, il rapporto fra Università e società è concepito in modo unidirezionale, senza tenere conto di come la società civile possa intervenire sugli oggetti, sui processi e sulle applicazioni della ricerca. Nonostante gli esiti della valutazione della III missione non concorrano all’allocazione dei fondi fra le Università, i segnali che vengono da questo impianto valutativo scoraggiano ulteriormente il sistema universitario a interrogarsi sugli effetti del proprio operato sulla giustizia sociale.

Affinché la giustizia sociale prenda a orientare l’attività dell’Università, non solo in termini di accesso agli studi, occorrono interventi sulle attività canoniche di ricerca e insegnamento e occorre che esse siano valutate anche sotto il profilo del contributo che danno alla giustizia sociale. È con questo obiettivo che vengono qui presentate alcune proposte che, partendo in due casi da iniziative di recente intraprese proprio dall’ANVUR, possono essere realizzate in tempi relativamente brevi. Esse possono investire l’intero sistema universitario. Ma possono anche essere anticipate da progetti piloti realizzati da singole Università, nell’attuazione della propria autonomia.

Il passo preliminare consiste nel definire gli obiettivi di giustizia sociale considerati rilevanti nonché gli indicatori a essi corrispondenti. Il Forum ha proposto una serie di obiettivi specifici (cfr. paragrafo 1.3, Riquadro G) che costituiscono un punto di partenza per ulteriori elaborazioni. Queste elaborazioni potranno essere affidate a una commissione mista composta da esperti con competenze in valutazione della ricerca e della didattica e con competenze e esperienze in tema di giustizia sociale, maturate nella cittadinanza attiva e nella tutela degli interessi del lavoro. Il ForumDD è pronto a collaborare in questa direzione.

Ecco dunque i quattro interventi integrati in cui si articola la proposta.

### **INTRODURRE LA GIUSTIZIA SOCIALE NELLA VALUTAZIONE DELLE TERZA MISSIONE**

Si propone di ampliare gli ambiti di valutazione della Terza Missione per includervi il contributo che la ricerca e l’insegnamento possono dare per accrescere la giustizia sociale così come è intesa nella Costituzione italiana e come è

specificata dagli obiettivi specifici individuati dal ForumDD (cfr. Riquadro G, paragrafo 1.3).

Se questo criterio entrasse nella definizione di Terza Missione che ANVUR e Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (MIUR) adotteranno nel bando del prossimo esercizio di valutazione della qualità della ricerca (VQR), Dipartimenti e Università dovranno effettuare una rendicontazione sociale delle loro attività. Alla ricognizione degli indicatori prima richiamati che enfatizzano la valorizzazione della conoscenza, si aggiungerà così una verifica del contributo alla diffusione e al libero accesso alla conoscenza e agli altri obiettivi di giustizia sociale scelti.

A tale riguardo, assume rilievo la proposta che l’ANVUR ha sottoposto al MIUR circa l’opportunità di introdurre nel prossimo esercizio di valutazione una relazione sulla missione dei Dipartimenti universitari, dando informazione su un caso di successo di Terza Missione realizzato nel quinquennio di valutazione (2015-2019). Si ipotizza che, a differenza di quanto avvenuto finora, tale analisi valutativa contribuirà, insieme alla valutazione della ricerca, a determinare il punteggio dei Dipartimenti e, per aggregazione, il punteggio complessivo dell’Ateneo da cui dipende il finanziamento proveniente dal Fondo di finanziamento ordinario dell’Università (FFO). Tale finanziamento verrebbe redistribuito ai Dipartimenti tenendo conto del contributo che, anche grazie alla Terza Missione, essi hanno dato al punteggio dell’Ateneo. Se si prevedesse che il “caso di successo” si debba riferire al perseguimento di un obiettivo di giustizia sociale, l’incentivo a muoversi in questa direzione troverebbe un riconoscimento anche di carattere finanziario.

Ma l’impatto principale di questa proposta è di carattere culturale. Essa accrescerebbe la consapevolezza dell’importanza della giustizia sociale come obiettivo dell’attività delle Università. Lo farebbe spingendo i Dipartimenti e le Università a interrogarsi sulle proprie missioni e a valutarle anche da questo punto di vista. La natura pubblica delle informazioni prodotte e delle valutazioni e l’impegno a mettere tali esiti al centro di un pubblico dibattito rafforzerebbero la pressione collettiva in questa direzione. E aiuterebbero anche gradualmente a modificare il senso comune sulle Università e sulla distanza degli studiosi che vi operano.

### **UN PREMIO PER PROGETTI DI RICERCA CHE ACCRESCONO LA GIUSTIZIA SOCIALE**

Questa seconda proposta riguarda direttamente l’attività di ricerca e consiste nel riconoscere un premio a posteriori a progetti di ricerca che abbiano contribuito al conseguimento di obiettivi di giustizia sociale, sempre secondo la metrica richiamata. Più precisamente, i Dipartimenti potrebbero candidare a questi premi i progetti di ricerca svolti al loro interno – ed eventualmente in collaborazione con altri Dipartimenti – che considerano meritevoli sotto il profilo della

giustizia sociale, motivando le ragioni della loro richiesta. L'assegnazione del premio sarebbe soggetta a una valutazione dell'ANVUR, che avverrebbe sulla base di tematiche e criteri di valutazione preventivamente specificati. Sarebbero anche preventivamente indicati il numero dei premi concessi e il loro massimo ammontare.

Dal momento che il premio è ex-post e su di esso non si può fare affidamento nel costruire i progetti, non può avere effetti significativi in questa fase, soprattutto in termini di investimenti in attività rilevanti per la giustizia sociale. Ma il premio può concorrere a modificare il clima culturale, rafforzando gli effetti della prima proposta.

### UN BANDO PER PROGETTI DI RICERCA CHE MIRANO A OBIETTIVI DI GIUSTIZIA SOCIALE

Questa terza proposta riguarda, invece, il finanziamento ex-ante dei progetti di ricerca. Il MIUR metterebbe a bando fondi destinati a progetti di ricerca rilevanti per la giustizia sociale - definendo un numero ristretto di obiettivi specifici, che possono mutare nel corso del tempo. I Dipartimenti presentano i loro progetti (eventualmente dopo una selezione a livello di Ateneo), esplicitando gli obiettivi specifici che intendono perseguire e il risultato che intendono conseguire in tale ambito. Questa proposta ha, quindi, un impatto diretto sulla direzione specifica da dare ai progetti di ricerca e perciò richiede un'accurata selezione degli obiettivi specifici verso i quali indirizzarla. La selezione di tali obiettivi, nell'ambito di quelli possibili (di cui sopra), è decisione politica di medio termine, da iscrivere in atti di programmazione, ad esempio nei Piani nazionali di Riforma che il paese condivide con il resto dell'Unione Europea. Essa può avvenire sulla base di un'istruttoria affidata alla Commissione mista di cui si è detto in precedenza, eventualmente integrata da esperti con competenze specialistiche.

In una prospettiva che, tenendo conto delle prassi oggi in essere, è necessariamente di più lungo periodo questa proposta e la precedente potrebbero evolvere verso un intervento che preveda: i) l'assegnazione alle Università di un "budget per le ricerche in tema di giustizia sociale"; ii) la definizione da parte di ciascuna Università degli obiettivi specifici di ricerca a cui destinare tale budget; iii) il riconoscimento di un premio ex-post in base alla qualità e alla rilevanza dei risultati ottenuti dai migliori progetti, secondo la valutazione dell'ANVUR.

### EFFETTI E CONTENUTI DI GIUSTIZIA SOCIALE DELL'INSEGNAMENTO UNIVERSITARIO

L'ultima proposta si riferisce all'attività di insegnamento delle Università. Anche in questo caso vi è disattenzione alla capacità del sistema universitario di contribuire a colmare il divario di opportunità dovuto alle condizioni sociali degli

studenti e alla qualità del loro insegnamento scolastico, e a formare convincimenti e atteggiamenti di cittadinanza relativi ai temi della giustizia sociale. Questa proposta è rivolta a correggere tale deficienza.

Anche in questo caso, è utile muovere da iniziative già assunte dall'ANVUR. Dopo una prima esperienza nel 2013-13<sup>76</sup>, l'ANVUR sta conducendo progetti pilota per la misurazione delle competenze all'ingresso degli studenti all'Università e al raggiungimento del terzo anno, allo scopo di determinare il valore aggiunto della formazione universitaria. Le competenze di cui si prevede la misurazione sono quelle trasversali (competenze alfabetiche e matematiche, capacità di risolvere problemi) ed eventualmente quelle disciplinari. Diventerà così possibile valutare, Università per Università e Dipartimento per Dipartimento, non solo i progressi compiuti, ma la capacità o incapacità di chiudere i divari iniziali. A esito di tale valutazione non si tratta di assumere decisioni premianti o penalizzanti del corpo docente: un utilizzo improprio dei sistemi valutativi, come ha ben imparato il sistema scolastico. Si tratta invece di dare massima priorità e risorse finanziarie adeguate a tale attività, e di costruire un percorso di confronto pubblico sui risultati che essi danno, volto a individuare punti di forza e di debolezza del metodo valutativo, le ragioni degli esiti, gli interventi e le sperimentazioni che essi suggeriscono. Ancora una volta, l'obiettivo primario è il cambiamento progressivo e graduale di cultura sia da parte dei docenti che degli studenti.

Alla rilevazione di queste competenze e della loro evoluzione nel periodo universitario sarebbe inoltre utile aggiungere un test sulle "competenze in materia di cittadinanza"<sup>77</sup>, valutando fra l'altro gli atteggiamenti degli studenti verso i principi e gli obiettivi di giustizia sociale, con particolare riferimento sia alla nostra Costituzione (in particolare ai principi stabiliti nei suoi primi 12 articoli) sia ai principali Codici di condotta europei (in merito di diritti del lavoro, di diritti alla partecipazione dei cittadini alle pubbliche decisioni, di tutela dei dati personali, etc.). Lo scopo della rilevazione sarebbe quello di indirizzare l'attenzione degli studenti e dei docenti verso queste tematiche e di dare vita a un pubblico confronto sugli esiti delle valutazioni. Anche in questo si tratta di valorizzare e dare forte attuazione a un percorso di analisi valutativa già in corso nell'ANVUR.

<sup>76</sup> Cfr. ANVUR (2014). *Le competenze effettive di carattere generalista dei laureati italiani* [\[link\]](#)

<sup>77</sup> È quanto raccomanda la Commissione Europea in un testo approvato dal Consiglio nel maggio 2018, dove le competenze in materia di cittadinanza vengono definite come la "capacità di agire da cittadini responsabili e di partecipare pienamente alla vita civica e sociale, in base alla comprensione delle strutture e dei concetti sociali, economici, giuridici e politici oltre che dell'evoluzione a livello globale e della sostenibilità."

## Proposta n. 5 Promuovere la giustizia sociale nella ricerca privata

*Si propone di introdurre, nei criteri per l'allocazione dei finanziamenti pubblici alla ricerca privata, parametri che inducano le imprese a tener conto degli effetti delle loro scelte sulla giustizia sociale e che le sollecitino a promuoverla.*

Il settore pubblico finanzia in diversi modi la ricerca e l'innovazione delle imprese. La proposta è di introdurre nei criteri per l'allocazione di questi finanziamenti parametri che allertino le imprese stesse sugli effetti delle loro scelte in termini di giustizia sociale e che promuovano effetti positivi.

La giustificazione per il sostegno pubblico alle imprese solitamente prescinde da considerazioni di giustizia sociale e trova fondamento in considerazioni che guardano all'efficienza economica, in particolare ai cosiddetti fallimenti di mercato<sup>78</sup>. In particolare, un sostegno pubblico è ritenuto necessario per correggere fallimenti di mercato che porterebbero a un livello di investimento in Ricerca & Sviluppo inferiore a quello socialmente desiderabile; ovvero per sopperire all'assenza di infrastrutture (materiali o immateriali) che supportino il coordinamento necessario alla ricerca stessa. Nei fatti, il supporto alla ricerca privata mira spesso anche ad altri obiettivi come: raggiungere posizioni di leadership in settori produttivi ritenuti strategici per lo sviluppo del paese, o promuovere la crescita in determinate aree del paese.

Il punto di partenza di questa proposta è semplice: che nelle politiche pubbliche di sostegno e incentivo ai programmi di ricerca e sviluppo delle imprese private si tenga esplicitamente conto degli impatti sulla giustizia sociale. Ancora una volta, si tratta di evitare un paradosso: per via delle tendenze alla privatizzazione delle conoscenze, l'attuale frequente inconsapevolezza degli effetti sulla giustizia sociale, tanto da parte del finanziatore pubblico che del percettore privato, fa sì che il finanziamento pubblico della ricerca possa sistematicamente concorrere a ridurre la giustizia sociale. Non si tratta dunque di distorcere i contenuti della ricerca, ma di allertare le imprese finanziate circa gli effetti del loro investimento in R&S sulla giustizia sociale, introducendo nella determinazione dei progetti da finanziare alcuni indicatori che approssimino obiettivi specifici di giustizia sociale (sul tipo di quelli proposti dal ForumDD) ritenuti rilevanti. Non è ciò in generale che avviene oggi.

Il principale programma di sostegno alla ricerca che copre l'intera Unione Europea è oggi Horizon 2020<sup>79</sup>. Le sue principali tematiche, in termini di risorse, richiamano l'eccellenza scientifica, la leadership industriale e anche le sfide

sociali<sup>80</sup>; più limitate sono le risorse destinate alla diffusione dell'eccellenza e alla promozione della partecipazione<sup>81</sup>. Sul piano degli indirizzi, si richiama l'importanza di: anticipare e valutare le implicazioni sociali delle attività di R&S coinvolgendo in modo ampio la società; accrescere l'accesso ai risultati della ricerca scientifica; assicurare la parità di genere sia nelle attività che nei contenuti della ricerca. Esistono inoltre specifiche linee di intervento in cui gli effetti sociali sono richiamati, come nel programma "Scienza con e per la società". Non esiste, tuttavia, una valutazione generalizzata di come questi indirizzi stiano nei fatti influenzando la giustizia sociale, né un sistema di obiettivi di giustizia sociale e relativi indicatori utilizzato come griglia di riferimento. Le valutazioni disponibili sembrano peraltro suggerire che nei fatti l'impatto sociale della ricerca non abbia un ruolo particolarmente rilevante nei progetti finanziati, rispetto all'impatto tecnologico ed economico<sup>82</sup>.

Particolarmente significativo è il fatto che le politiche a favore dell'innovazione adottate in Europa non si sono ancora sufficientemente concentrate sulle innovazioni organizzative, focalizzandosi su ricerca e innovazione in senso stretto<sup>83</sup>. Dal punto di vista della giustizia sociale, si tratta di un'occasione perduta. Con riguardo all'Italia, si è infatti osservato<sup>84</sup> che le innovazioni di natura organizzativa finalizzate alla maggiore autonomia dei dipendenti risultano positivamente correlate con le innovazioni tecnologiche in senso stretto e con le innovazioni a maggiore impatto sociale. Quando sono associate alle attività di formazione del personale, esse aumentano la propensione delle imprese a dare rilievo all'obiettivo della salute e di sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici.

80 Ad esempio, salute e invecchiamento della popolazione, sicurezza alimentare, mobilità sostenibile, cambiamenti climatici, innovazione e inclusione sociale, energia pulita.

81 Diffusione dell'eccellenza e promozione della partecipazione sono così descritte: "È necessaria una collaborazione efficace tra scienza e società per reclutare nuovi talenti per la scienza e per sposare l'eccellenza scientifica alla consapevolezza e la responsabilità sociali. Questo significa capire i problemi da tutti i punti di vista. Orizzonte 2020 sostiene quindi progetti che coinvolgono il cittadino nei processi che definiscono la natura della ricerca che influenza la vita di tutti i giorni. Una maggiore comprensione reciproca tra comunità di specialisti e di non specialisti rispetto agli obiettivi e ai mezzi per raggiungerli, garantirà l'eccellenza scientifica e permetterà alla società di condividere la proprietà dei risultati." (cfr. Horizon2020, [link](#)).

82 Cfr. Il Contributo di A. Sterlacchini in [Materiali](#).

83 *Idem*.

84 M. Divella, A. Sterlacchini, *Sources and determinants of responsible innovations: Occupational health and safety and environmental protection*, presentato all'International Conference on Entrepreneurship and Economic Development: Assessing the Effectiveness of Public Policies, Bari, 4-5 Ottobre, 2018

78 Si distingue in questi casi tra fallimento statico e fallimento dinamico. Nel primo rientrano tutti quei casi in cui il mercato non consente un'allocazione efficiente delle risorse (per via di monopoli, asimmetrie informative, presenza di esternalità o beni pubblici); nel secondo, invece, si fa riferimento ai casi in cui i mercati sono incapaci di garantire l'accumulazione di risorse necessarie a mantenere la possibilità di generare innovazione nel tempo.

79 Il programma ha un budget di circa 80 miliardi di euro per i 7 anni di programmazione, 2014-2020.

La stessa disattenzione riguarda la politica italiana di sostegno all'innovazione. Essa ha sottovalutato l'importanza dei cambiamenti organizzativi e delle attività volte a migliorare la qualità del lavoro. L'ultimo esempio riguarda il Piano Impresa 4.0 (ex Industria 4.0), al cui interno si trovano diverse misure dirette a incentivare e agevolare la spesa in R&S delle imprese, come il credito d'imposta al 50% su spese incrementali in ricerca e sviluppo<sup>85</sup> e gli Accordi per l'Innovazione che finanziano attività di R&S per lo sviluppo di una o più tecnologie identificate dal Programma Horizon2020<sup>86</sup>. I criteri elencati per la valutazione riguardano la rilevanza, il grado di innovatività, la capacità di favorire l'innovazione in altri settori o comparti economici, la capacità di attrarre investimenti esteri e di rafforzare la presenza di prodotti italiani in settori caratterizzati da forte competizione internazionale.<sup>87</sup>

Gli elementi di valutazione dei progetti prescindono quindi quasi completamente da valutazioni in termini di impatto sulla giustizia sociale. Fa eccezione l'impegno a fornire informazioni sugli effetti diretti e indiretti sui livelli di occupazione nel settore produttivo e/o nel territorio di riferimento. Non si fa invece cenno alla qualità del lavoro, né tantomeno, si prendono in considerazione gli impatti sui diversi segmenti della forza lavoro (es. lavoratori/lavoratrici qualificati vs lavoratori/lavoratrici con bassa qualifica). Il Piano prevede una sola misura a sostegno del capitale umano delle aziende: un credito di imposta pari al 40% sulle spese per la formazione del personale sulle nuove tecnologie, ma si tratta di una misura definita sperimentale e quindi introdotta solo per il 2018. Nella direzione da noi auspicata va invece, ad esempio, la scelta compiuta dalla Regione Abruzzo con la "Carta di Pescara" del 2016 di introdurre "convenienze" procedurali, fiscali, finanziarie e legislative alle imprese che soddisfano criteri di sostenibilità sociale e ambientale.

Partendo da questo quadro, la proposta è, quindi, di affiancare ai criteri in uso indicatori aggiuntivi che permettano di tener conto anche degli obiettivi di giustizia sociale, così come identificati dal ForumDD (cfr. Paragrafo 1.3, Riquadro G). Ponendo particolare attenzione agli impatti del cambiamento tecnologico sul lavoro, nella valutazione delle proposte di finanziamento avanzate dalle imprese, si potrebbe a titolo di esempio tener conto dei seguenti parametri misurati sul biennio precedente la

richiesta di finanziamento, ovvero sugli impegni assunti dall'azienda per il periodo successivo a tale finanziamento<sup>88</sup>:

- Ottenimento dall'INAIL di una riduzione del tasso di premio applicato alle aziende a seguito di interventi per il miglioramento delle condizioni di salute e igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia.
- Monitoraggio pubblico dei divari retributivi uomo-donna per simile ruolo, funzione e responsabilità.
- Quota di finanziamento destinata al salario dei dipendenti, stabilendo un valore minimo e assegnando un punteggio aggiuntivo per valori al di sopra del minimo.
- Adozione di misure di conciliazione fra tempi di vita e di lavoro con particolare attenzione alle donne.
- Formazione del personale negli ultimi due anni precedenti l'emanazione del bando.
- Quota di contratti di lavoro che consentono orari flessibili o ridotti lasciando invariati i salari.

Per quanto riguarda il primo criterio, molti studiosi ritengono che esso sia efficiente solo per le grandi aziende, ma non per le PMI che non sembrano avere una corretta percezione dei rischi e, di conseguenza, dei potenziali benefici derivanti da investimenti in sicurezza<sup>89</sup>. Una possibilità, in questo caso, potrebbe essere quella suggerita dal presidente *pro tempore* dell'INAIL, Massimo De Felice, che propone di assegnare un rating di sicurezza alle imprese che ne fanno richiesta e poi di utilizzare tale rating anche come criterio di merito per l'assegnazione di incentivi alla ricerca e all'innovazione. Una proposta simile, ma con requisiti che vanno al di là della sicurezza sul lavoro, è stata avanzata anche nel recente Rapporto della Independent Commission for Sustainable Equality che suggerisce di "istituire un marchio di impresa responsabile [...] in base al quale le imprese che rispettano un insieme di principi non vincolanti di governo societario, diritti sociali e di uguaglianza e norme ambientali potrebbero essere facilmente identificate dai cittadini. [...]".<sup>90</sup>

85 Cfr. MISE [\[link\]](#)

86 Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nanotecnologie, materiali avanzati, biotecnologie, fabbricazione e trasformazione avanzate, spazio, tecnologie volte a realizzare gli obiettivi delle priorità "Sfide per la società" previste dal Programma Horizon2020.

87 Cfr. Allegato 2 al testo del decreto direttoriale 25 ottobre 2017. Cfr. anche Ministero dello Sviluppo Economico [\[link\]](#)

88 Prendere in considerazione sia il biennio precedente la richiesta di finanziamento che l'impegno per il periodo successivo presenta inoltre l'ulteriore vantaggio di non penalizzare imprese di nuova creazione.

89 Cfr. nuovamente Cfr. Il Contributo di A. Sterlacchini in [Materiali](#).

90 Cfr. Rapporto della Independent Commission on Sustainable Equality, "Uguaglianza sostenibile", 2018, p. 82 [\[link\]](#)



## PROPOSTA N. 6 **Collaborazione fra Università, centri di competenza e piccole e medie imprese per generare conoscenza**

*Si propone di valorizzare, sviluppare e diffondere in modo sistematico le esperienze in corso in alcune parti del territorio italiano, che vedono reti di PMI collaborare con le Università e con altri centri di competenza per superare gli attuali ostacoli derivanti dalla concentrazione della conoscenza e produrre conoscenza condivisa che consenta un recupero della loro competitività.*

Il rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale verificatosi negli anni '90, illustrata nella Proposta n. 1, ha fortemente danneggiato il nostro paese. Paradossalmente, l'Italia è stata a lungo indicata come esempio di un'economia di successo basata sulla conoscenza diffusa, per lo più informale, tipica dei distretti italiani<sup>91</sup>. Gli anni '70 e '80 sono stati considerati come una rivincita delle piccole imprese, dopo un primo dopoguerra caratterizzato dallo sviluppo guidato dalle grandi imprese, prevalentemente a partecipazione statale. Le piccole imprese sembravano essere quelle che, meglio di altri, erano in grado di utilizzare le macchine e le tecnologie più flessibili all'epoca disponibili.

La forza delle PMI veniva rintracciata nel concorso di molteplici fattori: una ricca tradizione artigiana, la formazione di un'accumulazione originaria di mezzi finanziari attraverso la mezzadria, il decentramento delle attività delle grandi fabbriche legato alle lotte operaie e alle debolezze della media e grande industria, la capacità di costruire relazioni fiduciarie fra le imprese che tendeva a rompere il diaframma fra relazioni meramente contrattuali (con altre imprese) e relazioni di controllo e fiducia (dentro l'impresa)<sup>92</sup>. Le tendenze del cambiamento tecnologico allora in atto sembravano muovere nella stessa direzione: la conoscenza sviluppata presso di centri di ricerca pubblici o presso grandi imprese si andava incorporando nelle macchine ("a controllo numerico") e le PMI organizzate in distretti apparivano in grado di accedere in tal modo alla conoscenza e al tempo stesso utilizzarla "in modo flessibile". Potevano così rispondere a una domanda sempre più diversificata ("specializzazione flessibile"). Il meccanismo appariva destinato a riprodursi e fare scuola: attraverso la reciproca imitazione delle pratiche migliori, la continua nascita di imprese fondate da operai qualificati che lasciavano le imprese dove avevano imparato il loro mestiere e le associazioni collettive in territori caratterizzati da forte coesione, fiducia e solidarietà.

Negli anni '90 il successo di questo modello viene messo

in discussione dall'ulteriore accelerazione del cambiamento tecnologico e dall'esasperazione della protezione della proprietà intellettuale. La conoscenza si scorpora sempre più dalle macchine; diventa un asset in sé il cui acquisto è estremamente costoso, al di là dei mezzi e della scala produttiva delle piccole imprese. Le PMI, d'altro canto, non hanno la capacità di investimento necessaria ad utilizzare i risultati della ricerca, e mancano loro le specifiche competenze richieste. La concentrazione della conoscenza le frena dal realizzare quelle innovazioni adattive che le aveva caratterizzate in precedenza.

Vi sarebbe una strada per rispondere: sfruttare la capacità di collaborazione per raggiungere la massa critica adeguata e allearsi con centri di competenza e ricerca con cui produrre conoscenza. È questa la strada adottata in un altro paese europeo caratterizzato dalla forte presenza di PMI, la Germania, attraverso il Fraunhofer, un'istituzione che si occupa di coordinare e centralizzare parte della ricerca delle piccole imprese<sup>93</sup>. Centralizzando parte delle spese di ricerca e condividendo licenze per i diritti di proprietà intellettuale il Fraunhofer mette insieme diverse conoscenze in un singolo portafoglio di diritti di proprietà intellettuale ed evita gli effetti di blocco reciproco fra proprietari diversi, incoraggia ogni impresa a sviluppare e usare brevetti e sfrutta, a beneficio delle aziende tedesche, i rendimenti di scala e di scopo delle diverse unità di conoscenza. Il Fraunhofer colonizza con largo anticipo i campi di ricerca che promettono di generare proprietà intellettuale per le imprese tedesche e, grazie al suo largo portafoglio di diritti di proprietà intellettuale, permette di evitare blocchi di imprese straniere alle traiettorie innovative delle imprese tedesche. Inoltre, condividendo le spese legali di difesa dei brevetti il Fraunhofer, grazie al tribunale europeo che ha sede a Monaco, difende i diritti di proprietà intellettuale delle imprese tedesche a un costo unitario legale molto basso.

Potenzialmente, l'esperienza del Fraunhofer tedesco potrebbe essere di grande interesse per l'Italia sotto diversi

91 Cfr. ad esempio M. Piore, C. Sabel (1984) *The Second Industrial Divide*. Basic Books, New York.

92 Cfr. G. Becattini, *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, in "Rivista di Economia e politica industriale", 1, 1979 e S. Brusco, *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg&Sellier, Torino, 1989. Per una valutazione e una critica di alcuni di questi profili, cfr. il contributo al ForumDD di U. Pagano, M.A. Rossi in [Materiali](#) [link]

93 Fondata nel 1949, Fraunhofer è la più grande organizzazione pubblica di ricerca applicata. È organizzata come un'associazione privata e riceve finanziamenti pubblici che ammontano a circa il 25% del suo budget. Comprende 67 istituti di ricerca, localizzati su tutto il territorio nazionale e le sue attività si concentrano prevalentemente sull'ingegneria e le scienze sociali, sebbene alcuni degli istituti che ne fanno parte si occupino di economia e scienze sociali. Cfr. Comin, D., Licht, G., Pellens, M., Schubert, T., (2018.). *Do companies benefit from public research organizations? The impact of the Fraunhofer society in Germany*. Lund University, Papers in Innovation Studies. N. 2018/07. Cfr. anche il contributo di U. Pagano e M. A. Rossi nei [Materiali](#).

profili: un assetto istituzionale che vede il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati non può non apparire una strada promettente in una situazione, come quella del nostro paese, in cui i vincoli della spesa pubblica sono particolarmente stringenti. Il massiccio coinvolgimento di persone nella ricerca, poi, risulta particolarmente interessante perché potenzialmente capace di intercettare un'offerta di lavoro ad alta qualificazione che esiste ma tende ad abbandonare il nostro paese, impoverendone il tessuto di competenze. La diffusione territoriale del Fraunhofer, rappresenta, inoltre, uno strumento di democratizzazione della capacità di innovazione, della moltiplicazione cioè dei soggetti che possono partecipare ai processi innovativi.

Tuttavia, quell'esperienza non appare esportabile. Essa ha potuto svilupparsi in Germania grazie all'esistenza di percorsi formativi da lungo tempo strutturati per la costruzione dei canali di collegamento tra ricerca di base e ricerca applicata. Ha richiesto un lungo periodo di avviamento che l'Italia non può ora permettersi. Tentarne l'attuazione nel nostro contesto e frettolosamente rischierebbe di portare alla costruzione di un'ennesima agenzia fine a sé stessa. L'Italia deve partire piuttosto dal proprio punto di forza: una tradizione di associazionismo e cooperazione che può favorire politiche di condivisione della conoscenza, del marchio e di altri intangibili. E infatti, grazie a questa tradizione in diversi luoghi del paese stanno maturando forme diverse di cooperazione tra le piccole e medie imprese e di queste con le Università o con centri di competenza (quelli delle grandi imprese, o degli Istituti Tecnici). La nostra proposta<sup>94</sup> è di valutare in modo sistematico queste esperienze, farle dialogare, trarne linee guida perché le esperienze migliorino, si sviluppino e si moltiplichino.

Un primo esempio è quello del *Fraunhofer Italia*, in Alto Adige, nato nel 2009 come prima società in Italia affiliata alla Fraunhofer-Gesellschaft. Si tratta di un'organizzazione di ricerca no-profit che "collabora con l'industria per promuovere una ricerca che generi vantaggi per l'intera società"<sup>95</sup> Che trasferisce "idee innovative sviluppate nel contesto della cosiddetta ricerca preliminare a progetti industriali a breve termine, al fine di generare un beneficio per il maggior numero possibile di aziende, ovvero per risolvere questioni molto specifiche o problemi in loco"<sup>96</sup>. Basandosi prevalentemente sulle esigenze dell'economia locale e sulle competenze pre-esistenti di altre strutture locali, nell'ambito della ricerca e dell'innovazione, il Fraunhofer Italia elabora una serie di servizi ed ha consolidato la sua attività su due

94 Per una strada simile, cfr. ad esempio M. Bellandi, *Piattaforme territoriali per l'innovazione fra città e distretti industriali*, in AA.VV., "Investimenti, innovazione e città", Egea, 2015.

95 Cfr. Fraunhofer Italia [\[link\]](#)

96 Cfr. le dichiarazioni del suo direttore, il Professor Dominik Matt, che aggiunge "Esiste anche un'altra possibilità, cioè che le aziende si rivolgano a noi per esporre le loro idee o chiedere soluzioni ai loro problemi. Esaminiamo allora questi aspetti, verificiamo la fattibilità e instauriamo delle collaborazioni su base individuale" Cfr. Fraunhofer Italia. Relazione annuale 2017, p. 9

particolari aree di ricerca (Automation and Mechatronics Engineering e Process Engineering in Construction) a cui si affianca una terza area trasversale.

A Prato, presso il Polo Universitario Città di Prato (PIN) sono attivi 34 laboratori che svolgono attività di ricerca applicata alle esigenze delle imprese private e della PA. Questi laboratori collaborano soprattutto su progetti di ricerca applicata commissionati da enti, aziende private o pubbliche, o finanziati attraverso programmi europei, nazionali o locali. I diversi gruppi di ricerca (attivi in diversi ambiti, dell'economia e management, all'ICT, dall'ambiente all'arte e spettacolo e beni culturali, ecc.<sup>97</sup>) collaborano in tutte le fasi con i committenti, dall'analisi del bisogno alla definizione delle possibili soluzioni. Il lab QUMAP (Laboratorio di Qualità delle Merci e Affidabilità del Prodotto) è un esempio delle attività svolte dai Laboratori. Opera nei settori del tessile, alimentare, arredamento, cosmesi, agricoltura e farmaceutico e si occupa principalmente di riciclo dei materiali, riutilizzo degli scarti, recupero di biomasse da utilizzare come fonti di energia e tutela della biodiversità, aiutando le aziende a ottimizzare i processi di produzione e ad accrescere la resa dei prodotti finiti. Anche la Regione Toscana ha sottoscritto un accordo di collaborazione con il Polo per "l'attuazione di forme di collaborazione in merito alla condivisione di studi, progetti di ricerca e analisi di approfondimento"<sup>98</sup>.

Il Parco scientifico e tecnologico Area Science Park della provincia di Trieste è stato fondato con l'obiettivo di fornire un collegamento tra la comunità imprenditoriale e le numerose istituzioni di ricerca scientifica presenti sul territorio di Trieste e del Friuli Venezia Giulia. Al momento ospita quasi 90 fra aziende innovative e centri di ricerca. Inoltre, dal 2001 l'Area Science Park si è estesa, diventando un attore di innovazione non solo a livello regionale, ma anche nazionale e internazionale.

Il parco scientifico e tecnologico di Udine è nato nel 2004, con il contributo della Regione Friuli Venezia Giulia, che gli ha affidato la gestione operativa di Friuli Innovazione (Centro di Ricerca e di trasferimento tecnologico di Udine). Il parco ha tra i suoi obiettivi non solo la promozione dell'innovazione ma anche la facilitazione del dialogo fra università e impresa e la creazione e diffusione di tecnologia e conoscenza. Offre servizi alle imprese per facilitare il processo di innovazione e accrescerne la competitività, per avviare processi di digitalizzazione e di consulenza per finanziare progetti di ricerca e sviluppo.

H-Farm è un incubatore per start-up nato nel 2006 in provincia di Venezia. Supporta le aziende nell'implementa-

97 Cfr. Città di Prato. Prato Innovativa. Laboratori del PIN pagina web, [\[link\]](#)

98 Cfr. Allegato 1 all'Accordo di Collaborazione fra la Regione Toscana e PIN S.C.R.L. servizi didattici e scientifici per l'Università di Firenze per il supporto alle attività previste nel "Progetto regionale integrato di sviluppo dell'area pratese" e per attività di studio e di progettazione rilevanti ed integrabili con le azioni previste nel progetto stesso - approvato con DGR 1044/2013 e integrato con DGR 355/2014

zione di processi digitali, accompagnandole nell'osservare i nuovi scenari e nell'adottare nuovi processi per continuare ad essere competitive in un mercato in rapidissima evoluzione. Si tratta quindi di una piattaforma in cui convivono innovazione, imprenditoria e formazione. A partire dal 2018 è stato avviato un processo di razionalizzazione interna focalizzato su due aree (Innovation ed Education) a cui si affianca l'attività di investimento in idee innovative

A L'Aquila il Gran Sasso Science Institute (GSSI) si sta impegnando per realizzare un hub di ricerca applicata ispirato al Fraunhofer-Gesellschaft tedesco. Il progetto, nato da una collaborazione con l'Istituto di Fisica Nucleare (INFN) e con due aziende del territorio (Thales Alenia Space Italia e L'Foundry), consiste nel creare un laboratorio congiunto per ricerche in fisica astroparticellare e per lo studio di precursori sismici. Il laboratorio, oltre a sviluppare tecnologie applicate e formare nuove professionalità, darà l'opportunità alle PMI del territorio di sviluppare l'innovazione necessaria a competere sui mercati internazionali. Nelle intenzioni dei fondatori c'è anche quella di utilizzare il laboratorio congiunto per svolgere attività di valutazione e monitoraggio dell'impatto sociale delle tecnologie, sviluppate indirizzando le possibili applicazioni alla riduzione delle disuguaglianze.

A Milano, è attivo il Programma Manifattura Milano con l'obiettivo di generare lavoro di buona qualità e sostenere i settori economici che possono produrlo (nuovo artigianato, tecnologie per l'industria 4.0, manifattura digitale). L'obiettivo è facilitare e accompagnare il ritorno della manifattura in città e gli ambiti di intervento includono: incentivi alle imprese e alla ricerca, recupero di spazi dismessi, creazione di laboratori e centri di sperimentazione. In particolare tra le misure previste c'è: l'aggiornamento di un elenco di Makerspace e FabLab<sup>99</sup> a Milano, selezionati in base a requisiti di qualità; erogazione di incentivi economici a fondo perduto per lo sviluppo di Makerspace e FabLab di recente costituzione, o per la creazione di nuovi spazi, in particolare nelle periferie; erogazione di incentivi economici a fondo perduto per il miglioramento della dotazione tecnologica e della fruibilità degli spazi già gestiti<sup>100</sup>.

Un esempio ulteriore e recente è dato dal progetto avviato dalla Regione Lazio "Verso le Fraunhofer del Lazio" che mira a "sostenere il potenziamento delle Infrastrutture di Ricerca individuate come prioritarie dal Programma Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR) per accrescere la competitività del proprio sistema della ricerca ed innovazione e la sua capacità di generare ricadute per il sistema industriale ed imprenditoriale regionale nelle aree di specializzazione tecnologiche individuate dalla Smart Specialisation Strategy del Lazio". In particolare, il progetto si

propone di incentivare la realizzazione di investimenti materiali e immateriali in infrastrutture utili sia alla comunità scientifica che alle imprese, così da migliorare la capacità di ricerca e potenziare il trasferimento tecnologico. Tra le esperienze esistenti, si dovranno poi valutare anche le cooperazioni fra grandi imprese che sono anche centri di ricerca e competenza, specie se pubbliche, e PMI, per verificare se e sotto quali condizioni tale cooperazione genera autonomia e innovazione organizzativa e tecnologica delle PMI, attraverso un trasferimento di conoscenza.

In questa direzione appare di particolare interesse l'esperienza LEAP2020 (Leonardo Empowering Advanced Partnership) che mira a rafforzare i fornitori e far crescere un gruppo selezionato di questi perché siano in grado di crescere sul mercato internazionale. Contemporaneamente, Leonardo sta attuando diverse iniziative di supporto allo sviluppo dei partner e fornitori dell'intera filiera, tra le quali: formazione manageriale, formazione tecnica e strumenti di supporto finanziario.

Questi esempi, non esaustivi, delle sperimentazioni in corso in Italia non sono oggi oggetto di sistematica valutazione e di confronto volto a utilizzarli come prototipi di una risposta alla sfida cognitiva che abbiamo descritto. La proposta è quindi di portare in evidenza, valorizzare e diffondere queste esperienze che già esistono, estraendo da esse le principali condizioni di contesto e i meccanismi di causazione - chi ha fatto cosa, perché, con chi, e producendo quale esito? - che ne hanno consentito l'affermazione. Questa attività potrebbe rafforzare lo scambio di esperienze, l'identificazione dei punti di debolezza e il loro superamento.

Lo Stato o le Regioni potrebbero assieme sviluppare e continuamente aggiornare Linee Guida di tipo indicativo che offrano una base di riferimento per nuove esperienze. E potrebbero progressivamente prefiggersi di modificare gli attuali strumenti di incentivazione di questi processi che spesso non tengono conto dei comportamenti strategici dei diversi attori<sup>101</sup>. La politica pubblica potrebbe, inoltre, in prospettiva valutare come incoraggiare forme comuni di proprietà intellettuale. La condivisione dovrebbe caratterizzare tutte le fasi, non solo la creazione dei brevetti, ma anche quella finale di marketing dei prodotti. La condivisione dei marchi e l'uso di un doppio marchio che garantisce la qualità e l'origine dei prodotti sono già parte della tradizione italiana come, per esempio, testimoniano il settore dei vini di alta qualità e il settore delle macchine utensili in cui l'associazione dei produttori (UCIMU) svolge da tempo questa funzione. Inoltre, come suggerito dalla Proposta n. 5, negli accordi di collaborazione e negli altri strumenti potrebbero essere inseriti altri i criteri di giustizia sociale individuati dal ForumDD.

99 Laboratori di fabbricazione digitale basati su apertura, condivisione e collaborazione, dove le tecnologie della produzione 4.0 vengono messe a disposizione di professionisti, imprese, ricercatori e cittadini

100 Cfr. Manifattura Milano pagina web, [link](#)

101 Sulla necessità di questo cambio di passo cfr. in particolare Cfr. A. Bonaccorsi, *Migliorare le politiche di ricerca e innovazione finanziaria con i Fondi Strutturali. Teoria e pratica della condizionalità*, Rapporto preparato per conto di DG Regio - Unione Europea, 2008.

### 1.4.3 DATI PERSONALI E INTELLIGENZA ARTIFICIALE: UN'ALTERNATIVA È POSSIBILE<sup>102</sup>

Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione, la rapidità di elaborazione e la possibilità di utilizzare masse di dati (*big data*) forniti dagli utenti della rete hanno consentito un forte sviluppo dell'intelligenza artificiale e segnatamente degli algoritmi di apprendimento automatico (d'ora in poi algoritmi). Il loro utilizzo tocca tutte le dimensioni della nostra vita: lavoro (reclutamento, valutazione, orari), servizi essenziali e politiche pubbliche (assistenza sociale, sicurezza, giustizia); informazione e politica; consumo di servizi e beni sul mercato (prodotti in rete e pubblicità, intrattenimento, servizi di trasporto e turistici, credito, assicurazioni, etc). È su quest'ultimo terreno che essi hanno accresciuto il nostro "benessere" e hanno raccolto il nostro consenso, permetten-

doci di: conoscere all'istante le opzioni disponibili di un prodotto desiderato e poi acquistarlo con tempestività; offrire sul mercato prodotti e incontrare la "propria" domanda; intrattenerci (due terzi dei byte sono destinati ad intrattenimento).

Gli algoritmi di apprendimento automatico sono modelli che, per un dato *obiettivo*, utilizzando e continuamente aggiornando grandi masse di *dati*, ricercano e continuamente aggiornano *correlazioni* fra fenomeni, fornendo così *previsioni* su cui basare *decisioni*. Essi svolgono, con una grande potenza di elaborazione e un insieme di dati continuamente aggiornato, l'attività che compie ognuno di noi quando, non avendo una teoria sulle cause di un fenomeno, ne prevede il verificarsi osservando che esso ricorre assieme ad altri fenomeni che osserviamo (cfr. Riquadro I). Algoritmi e *big data* formano un vero e proprio "sistema tecnologico di decisioni automatiche".

#### Riquadro I

### NOTE SUGLI ALGORITMI, DA SALTARE PER CHI NE SA PIÙ DI NOI

Vista la loro pervasività e potenza è bene spendere "due parole" sugli algoritmi di apprendimento automatico, per sottolineare che si tratta di un modo speciale per realizzare un'operazione ordinaria. È l'operazione che compiamo ogni giorno quando dobbiamo prendere una decisione sulla base della previsione di un fenomeno, ma non abbiamo una "teoria" per spiegarlo. Allora, poggiamo la nostra previsione sull'osservazione delle sue ricorrenze passate e della loro coincidenza con altri fenomeni che siamo capaci di osservare. Tipo: "ogni volta che le nuvole hanno 'quella' forma e la temperatura e l'umidità sono 'quelle', piove a catinelle". Dal fatto che la previsione si riveli giusta o sbagliata, apprenderemo poi ulteriori informazioni che potranno indurci a rivedere la nostra associazione e ne terremo conto nella prossima previsione. E così via. È un algoritmo di apprendimento ... umano.

Gli algoritmi di apprendimento automatico operano in modo simile, ma con una grande potenza di elaborazione e una formalizzazione del modo di ricercare correlazioni e probabilità. Sono modelli che, per un dato *obiettivo*, utilizzando e continuamente aggiornando grandi masse di *dati* (numeri, parole, immagini, etc.), ricercano e continuamente correggono – l'apprendimento automatico - *correlazioni* fra fenomeni e forniscono *previsioni* su cui basare *decisioni*: quali e-mail eliminare come "spam", stante le caratteristiche delle e-mail eliminate o utilizzate in passato; quali parole associare a suoni vocali, stante le associazioni giuste e sbagliate del passato; quali persone assumere, stante i risultati passati di "persone con simili caratteristiche"; quale messaggio pubblicitario o politico inviare a una data persona, stante le preferenze mostrate in passato da "persone con simili caratteristiche".

Si prenda il caso dei messaggi e-mail "spam". L'*obiettivo* è eliminarli prima ancora che appaiano nella posta in arrivo. I *dati* sono quelli relativi alle caratteristiche delle e-mail, passate e nuove: indirizzo di provenienza, parole contenute, trattamento da parte del destinatario (eliminazione o utilizzo dell'e-mail). Si ricercano allora, con metodologie diverse, e continuamente si correggono le *correlazioni* fra il trattamento e le altre caratteristiche delle e-mail, con il fine di trovare una ricorrenza – quali caratteristiche ricorrono nelle e-mail destinate a spam - e stimare così la probabilità che, data la presenza di alcune caratteristiche di una e-mail, questa sia uno spam. E sulla base di questa *previsione* prendere la *decisione* se eliminarla o tenerla. L'esito di questa decisione – il fatto che essa si riveli giusta o sbagliata – contribuirà all'apprendimento dell'algoritmo.

Gli algoritmi non ricercano, insomma, le relazioni causali fra i fenomeni, ma le correlazioni fra essi. Nel fare questo, essi riflettono i *valori* di chi li impiega, che si manifestano nell'*obiettivo* prescelto e nei *dati che rappresentano i fenomeni presi in esame*.

Consentendo di tenere conto, anche in tempo reale, di uno straordinario volume di informazione e accrescendo l'efficienza dei processi produttivi, gli algoritmi offrono nuove e talora straordinarie opportunità di profitto e ampliano la gamma e riducono i tempi (e talora il prezzo) di servizi di cui quotidianamente ci avvaliamo: dall'ordine di prodotti via rete (gli algoritmi consentono di prevedere in quali luoghi del mondo è più probabile che venga richiesto, e in quale misura, un dato paio di scarpe e consentono di pre-decidere di tenerle a disposizione in un magazzino "vicino") all'affitto di stanze, dal trasporto alla selezione delle opportunità di lavoro, fino alla ricerca dei materiali utilizzati per scrivere queste pagine (forniti grazie ad un algoritmo che ha previsto quali documenti è probabile che cercassimo viste le parole digitate).

102 A questa sezione hanno dato un particolare contributo i partecipanti al seminario tenutosi a Messina presso la sede della Fondazione Comunità di Messina (cfr. il Programma nei Materiali [\[link\]](#)). A questi si sono aggiunti due ulteriori contributi di Alberto Cottica. Una versione più estesa e documentata di questo testo è disponibile nel non-paper *Algoritmi di apprendimento automatico e utilizzo di dati identitari: una biforcazione sbilanciata*, nei Materiali [\[link\]](#).



## UNO SBILANCIAMENTO A SFAVORE DELLA GIUSTIZIA SOCIALE

Come molte altre “tecniche”, gli algoritmi e il sistema tecnologico a cui danno vita non sono in sé né “giusti” né “ingiusti”. Dipende da come sono utilizzati e precisamente: dal fatto che considerazioni di giustizia sociale siano incorporate nella scelta dei dati, negli obiettivi del modello e nel loro uso; dalla possibilità che chi è influenzato dalle “decisioni” degli algoritmi pesi sulla scelta di quegli obiettivi e di quei dati; e, prima ancora, che egli/ella possa controllare l’uso dei dati identitari forniti. Tuttavia, più di altre tecnologie sviluppate nell’ultimo decennio, *la biforcazione aperta dal sistema tecnologico di decisioni automatiche, fondate su algoritmi e big data, appare decisamente sbilanciata a sfavore della giustizia sociale.*

Questo sbilanciamento ha natura fisiologica. Dal momento che gli algoritmi di apprendimento automatico suggeriscono decisioni per il futuro che ricalcano il passato, in un contesto dove ci sono disuguaglianze essi tendono a riprodurre tali disuguaglianze e dunque ad accrescerle in modo sistematico. Si pensi al servizio del credito. Se vengono impiegati per decidere il merito di credito di una persona (come succede già in misura assai diffusa), essi negheranno sistematicamente credito alle persone le cui caratteristiche sono simili a quelle del micro-gruppo sociale che risulta sistematicamente associato – ecco la correlazione - alla mancata restituzione dei crediti; la loro decisione accrescerà così l’incapacità dei membri di quel gruppo di onorare i debiti, autorealizzando la propria previsione. Ma non si resti ingannati dall’esempio.

La riproduzione delle disuguaglianze attraverso i meccanismi decisionali è sempre esistita. Perché da sempre abbiamo effettuato previsioni, e dunque preso decisioni, cercando una correlazione fra caratteristiche dei fenomeni passati. Proprio nel servizio del credito, quante volte la previsione sull’affidabilità del richiedente (e dunque la decisione se concedergli un affidamento) è stata presa ricercando nelle sue caratteristiche (il modo di rispondere, la provenienza, anche i tratti fisici) la somiglianza con “tipologie di persone” affidabili o inaffidabili? Anzi, da questo punto di vista, gli algoritmi possono eliminare discriminazioni soggettive.

La novità e i rischi per la giustizia sociale stanno dunque altrove. Stanno nella scala e nell’incontrollabilità del meccanismo decisionale automatico (le correlazioni non hanno “motivazione” o “logica”) e in alcuni altri tratti. Li possiamo riassumere in otto punti:

I. *Scala sistemica degli effetti perversi.* La scala di applicazione degli algoritmi e la loro replicabilità sono talmente elevate da rendere particolarmente potente l’effetto di autorealizzazione delle previsioni prima descritto e dunque di ampliamento delle disuguaglianze o di altre distorsioni.

II. *Crisma di oggettività.* L’apparente natura “tecnica” degli algoritmi e la potenza elaborativa donano loro un crisma di oggettività che ne impone le previsioni come se si trattasse di “leggi” – e non, come invece è il caso, di semplici correlazioni – da eseguire senza discussione, indipendenti da scelte soggettive, precludendo così confronto e partecipazione<sup>103</sup>.

III. *Pregiudizi istintivi replicati e amplificati.* È stato dimostrato che gli algoritmi tendono a replicare i pregiudizi istintivi che sono racchiusi nel linguaggio che alimenta gli algoritmi stessi.<sup>104</sup> Il nostro comportamento, le nostre opinioni e i nostri orientamenti possono assumere forme che si allontanano da tali pregiudizi istintivi; ma se le decisioni sono invece affidate a meccanismi automatici che replicano quei pregiudizi, le distorsioni in termini di giustizia sociale vengono amplificate. Gli effetti sul piano del senso comune (come vedremo) possono essere pesanti.

IV. *“Scatola nera” non verificabile.* Gli algoritmi sono di proprietà di chi li ha costruiti e la logica delle previsioni e decisioni che producono, non essendo esse fondate su teorie, non sono comprensibili neppure agli utilizzatori: sono vere e proprie “scatole nere” (*black box*). Assai più che con i modelli di previsione passati, gli utilizzatori stessi (imprese, scuole, tribunali, banche) non ne conoscono il funzionamento: essi divengono così impermeabili a richieste di chiarimento o di contestazione. A questa perdita di verificabilità corrisponde il profitto di chi è proprietario dell’algoritmo.

V. *Disumanizzazione delle politiche e negazione del “riconoscimento”.* La natura di “scatola nera” produce conseguenze ancor più gravi quando gli algoritmi sono utilizzati per la produzione di servizi di mercato o, peggio, di servizi di cura della persona in cui la persona stessa cerca nel rapporto con il fornitore del servizio il “riconoscimento” delle proprie personali condizioni. Nel caso delle politiche per la povertà, la relazione con gli assistenti pubblici incaricati di verificare la natura e il merito dell’intervento è parte integrale del servizio: se tali funzioni sono affidate a un “robot” che classifica e giudica (o anche dialoga con) ogni persona come un anonimo membro del gruppo in cui gli algoritmi la collocano, quel riconoscimento umano, fra persone, viene meno; la natura del servizio ne risulta stravolta.

103 Sulla retorica dell’automazione e dell’intelligenza artificiale e il suo ruolo ideologico, cfr. A. Taylor, *The Automation Charade*, *Logic Magazine*, oct 2, 2018.

104 Cfr. Caliskan-Islam, J.J. Bryson, A. Narayanan, *Semantics derived automatically from language corpora necessarily contain human biases*, mimeo, Princeton University-University of Bath, August, 2018. Ci ritorniamo più avanti.

VI. *Segmentazione in micro-gruppi destinatari di messaggi dedicati.* Sia nel mercato che nell'arena politica, è da sempre invalsa la pratica di segmentare il pubblico in gruppi, in relazione alle loro supposte preferenze, per renderli destinatari di messaggi (pubblicitari o politici) dedicati. L'utilizzo degli algoritmi applicati a grandi masse di dati consente di rendere estremamente granulare la segmentazione. Abbinato al rapporto 1 a 1 fra destinatario e produttore del messaggio, questo utilizzo consente di isolare ogni destinatario o gruppo di destinatari dagli altri, scoraggiando un confronto di messaggi, la loro contestabilità e il confronto pubblico e aperto su di essi.<sup>105</sup> Tutto ciò è ancora più grave se la segmentazione viene effettuata da un numero ristretto di mega-imprese digitali.

VII. *Uso non retribuito dei dati identitari immessi dagli utenti nella rete.* Della massa di dati utilizzati dagli algoritmi fa parte la mole di informazioni sulla nostra identità che ogni giorno riversiamo in rete, spesso inconsapevolmente. Si compie in questo modo uno "scambio ineguale", o comunque né negoziato né regolato, fra utenti e imprese digitali, a cominciare dai giganti digitali. Ma non basta. L'ingiustizia sociale si manifesta nell'assenza di qualunque forma di controllo da parte nostra che produciamo i dati personali sul modo in cui essi saranno impiegati.

VIII. *Benefici certi oggi, danni opachi domani.* Nella dialettica di una società l'utilizzo di una tecnologia è sempre il frutto di tensioni, di reazioni positive e negative, che bilanciano le scelte. In questo caso, gli effetti negativi per grandi masse di popolazione, soprattutto per i ceti deboli, sono differiti nel tempo, incerti, spesso neppure percepiti; se ne parla, ma appaiono lontani, confinati alla fantascienza. Mentre i benefici appaiono immediati e certi: in termini di tempestività e gamma di servizi e beni disponibili, di intrattenimento e persino in termini di "mi piace" o "amici" da potere esibire. Questo divario temporale e di certezza fra costi e benefici frena ogni reazione collettiva, incentiva acquiescenza, e distorce il sistema tecnologico a sfavore della giustizia sociale.

Per i dati basta dare il consenso per entrare a far parte della community e cominciare entusiasticamente a condividere "a cosa stai pensando?", e il topo è in trappola. Quanto alla produzione di identità, ce n'è solo nella misura in cui il topo reagisce agli stimoli accuratamente progettati perché venga trattenuto nel sistema e apprenda - sollecitato da massicce dosi di dopamina - a scalare il ranking guadagnando più like, più condivisioni, più amici. Producendo quindi

più dati, maggiore precisione del target ed efficacia degli annunci. Google e Facebook, che continuano a pretendere di essere riconosciuti come aziende tecnologiche, sono in realtà, come tutti sappiamo, le più grandi agenzie di pubblicità del pianeta.

Gli algoritmi si alimentano di masse di dati, in larga misura di dati personali identitari che noi stessi riversiamo in rete - dati connessi alla nostra cittadinanza, ai servizi pubblici di cui ci avvaliamo, opinioni, immagini, contatti, itinerari, etc. È questione che va oltre la natura ineguale dello scambio.

### USO E ABUSO DEI DATI PERSONALI: I RISCHI DI UNO "SCAMBIO INEGUALE"

La tecnologia dell'informazione modifica radicalmente le modalità della nostra "identificazione" nella partecipazione ai doveri e diritti di cittadinanza, ai mercati (lavoro, consumo, credito) e a ogni sistema complesso di relazioni. Da un lato, essa rende più facile e ha incoraggiato l'attribuzione di "identità" a milioni di essere umani che non l'avevano e che di conseguenza non avevano diritti<sup>106</sup>. E ha consentito lo sviluppo di nuovi servizi, tempestivi e mirati sulle esigenze personali. Dall'altro, ha aperto problemi nuovi per la giustizia sociale: un'accresciuta possibilità di contraffazione di questi dati; opacità e non verificabilità del loro uso da parte di "centri" di gestione, privati o pubblici; violazioni della privacy; difficoltà o impossibilità di accedere al complesso di questi dati (i "centri" possono farlo, non le persone che li forniscono); difficoltà o impossibilità di sanzionare contraffazioni, errori, utilizzi o cessione a terzi dei dati, anche se espressamente vietati<sup>107</sup>; elevato standard dell'onere di prova, costi e complessità necessari per provare un "errore" che risulti contenuto nei dati identitari utilizzati da un algoritmo.

Utilizzando dati in larga misura personali, i giganti della rete e altre imprese che acquisiscono tali dati realizzano straordinari profitti e un forte ed esclusivo potere di controllo, di ricerca e di sviluppo di nuove applicazioni. Il vantaggio acquisito nell'accesso al patrimonio comune di dati identitari concede loro una posizione monopolistica difficilmente scalfibile. E qui nasce lo scambio ineguale con gli utenti. Nei loro confronti le imprese possono così agire, come scrivono due esponenti del pensiero liberale radicale, Eric Posner e Glen Weyl, come "tecno-feudatari": come "gli aristocratici si impossessavano della parte di qualità del prodotto agricolo dei propri servi", "lascian-

106 Come osserva *AI-Now Report 2018* - AI Now è un istituto di ricerca USA che studia gli effetti sociali dell'intelligenza artificiale - l'importanza di questo obiettivo per la giustizia sociale è rimarcato dal fatto che esso è previsto espressamente dai *Sustainable Development Goals* dell'ONU (obiettivo 16.9).

107 Per il peso crescente di questo aspetto, esploso nel 2018, cfr. *AI-Now Report 2018*.

105 Su questo punto cfr. Il caso estremo riportato in C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction*, Broadway Books, 2016, pp. 171-173.

do loro abbastanza per sopravvivere”, le “sirene dei server – come le definiscono – offrono servizi utili e godibili, impossessandosi del valore di mercato che noi in cambio produciamo”.<sup>108</sup> E c’è altro. Il sistema così costruito, per verificare, decodificare e completare le informazioni fornite, integra il lavoro non remunerato degli utenti con lavoro mal pagato di grandi masse di precari (*crowd workers*), la cui attività viene tenuta in un cono d’ombra, per non rovinare l’immagine pulita e magica dell’”intelligenza artificiale”.<sup>109</sup>

La sovranità digitale è insomma trasferita ad alcuni grandi monopoli, configurando un vero e proprio modello di “sovranità dei monopoli” che ha negli USA il suo punto più avanzato. L’alternativa di una “sovranità dello Stato” che viene dalla Cina appare altrettanto pericolosa. Il regime è di nuovo di assoluta centralizzazione, ma in questo caso è l’apparato dello Stato a governare dati e algoritmi. Il piano 2014-2020 per costruire il Sistema del Credito Sociale prevede di utilizzare dati e algoritmi per classificare la reputazione dei cittadini e delle imprese, in tutti i campi. La sua sperimentazione ha già permesso al governo cinese di negare nel 2018 a oltre 17 milioni di cittadini cinesi l’acquisto di un viaggio aereo e a oltre 5 milioni l’acquisto di un viaggio in treni ad alta velocità come sanzione per violazioni, come la falsa pubblicità, l’abuso di droghe o il mancato pagamento di multe.<sup>110</sup>

Per tutte queste ragioni, è necessario intervenire. Il “sistema tecnologico di decisioni automatiche” costituito dagli algoritmi e dall’uso dei nostri dati identitari può produrre profondi e crescenti effetti negativi sulla giustizia sociale, concorrendo a concentrare grandi poteri in poche mani e a polarizzare la società. È utile richiamare brevemente gli effetti che possono prodursi in quattro distinte dimensioni della nostra vita (Per una descrizione più estesa e documentata di questi effetti, cfr. *Algoritmi di apprendimento automatico e utilizzo di dati identitari: una biforcazione sbilanciata*, nei [Materiali](#)).

## LAVORO

Il ricorso ad algoritmi nella *selezione del personale* è ormai da tempo in forte diffusione. Dal punto di vista della giustizia sociale, tale ricorso presenta il vantaggio di superare i giudizi soggettivi discriminatori o influenzati da relazioni. Ma a fronte di ciò sta il rischio di reintrodurre *de facto* tali discriminazioni in via sistematica. Particolarmente rischioso è l’utilizzo di informazioni raccolte attraverso strumenti di

sorveglianza, che consentono di registrare, per ogni dipendente, conversazioni, movimenti, posture e prossimità ad altri: alle minacce per la privacy, si aggiunge la possibilità di costruire, sulla base di questi, dati metodi o pressioni coercitive sul lavoro.

Già manifeste e gravi sono le conseguenze dell’applicazione degli algoritmi nella determinazione degli *orari di lavoro*. La disponibilità di dati sulla dinamica della domanda in un’attività di servizio rivolta al pubblico e la loro elaborazione continua attraverso algoritmi rendono possibile prevedere l’offerta di lavoro necessaria momento per momento durante ogni giornata. Ne possono derivare, e in molti contesti del comparto terziario ne sono già derivati, non solo l’intensificazione dei ritmi di lavoro – non ci sono più momenti “tranquilli” – ma soprattutto la pratica di comunicare ai/alle dipendenti con brevissimo preavviso le necessità di presenza, rendendo impossibile la programmazione dei tempi di vita.

## SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI E POLITICHE DI ASSISTENZA SOCIALE

In questo ambito segnali di gravi rischi per la giustizia sociale vengono non più solo dagli USA<sup>111</sup>, con riguardo ai settori della *giustizia* e della *sicurezza*, con forti effetti di discriminazione nei confronti dei ceti deboli. I primi utilizzi di un software di riconoscimento facciale denominato Sistema automatico di riconoscimento immagini (SARI), costruito in un’ottica anti-terrorismo e in dotazione alla polizia italiana<sup>112</sup> e la raccolta massiccia di informazioni identitarie per il nuovo cosiddetto reddito di cittadinanza con finalità di sorveglianza per evitare abusi nell’uso dello strumento, fanno intravedere un crescente impiego degli algoritmi nell’azione pubblica<sup>113</sup>.

Nel caso dell’*assistenza sociale*, gli algoritmi possono essere impiegati per tagliare trasferimenti alle persone, stravolgendo la natura stessa del servizio di assistenza. È il caso di riduzioni sistematiche del numero di ore di assistenza a persone con disabilità, che avviene senza darne le motivazioni, motivazioni che restano racchiuse nella “scatola nera” di un algoritmo<sup>114</sup>. Ogni persona è ben consapevole che non verrà considerata per ciò che è, per la propria unicità, ma perché, in base alle proprie caratteristiche, essa risulta appartenere a un dato micro-gruppo sociale, che merita o non merita l’intervento. Viene meno un rapporto personale fra assistente e assistito che consenta di valutare i singoli casi e di segnalare

111 Cfr. O’Neal (2016) e V. Eubanks, *Automating Inequality*, St. Martin’s Press, 2018.

112 Cfr. dettagli nel non-paper in [Materiali](#).

113 L’utilizzo di algoritmi è stato tentato in Italia nel 2017 per l’assegnazione degli insegnanti alle sedi vacanti, ma la decisione è stata annullata dal Tribunale amministrativo perché violava il diritto della persona a conoscere la logica della decisione accedendo al codice sorgente del software relativo all’algoritmo usato. Cfr. il contributo di Giorgio Restà in [Materiali](#).

114 Cfr. *AI-Now Report 2018*, pp. 18-19.

108 Cfr. E.A. Posner, E.G. Weyl, *Radical Markets*, Princeton University Press, 2018, p. 231.

109 Cfr. M.L. Gray, S. Suri, *The Humans Working Behind the Curtains*, Harvard Business Review, jan 2017 e A. Taylor (2018). Sulle condizioni di questi lavoratori e lavoratrici, cfr. *AI Now – Report* (2018).

110 Cfr. *South China Morning Post*, 19 febbraio 2019 [\[link\]](#).



empatia e riconoscimento delle condizioni della persona: una componente fondamentale del servizio stesso.

## CONSUMO DI SERVIZI E BENI SUL MERCATO

È questo il campo di massimo utilizzo degli algoritmi, dove il loro impiego ha consentito di migliorare qualità e tempestività di beni e servizi. Ma è anche il campo dove si manifestano molteplici rischi. Allo scambio ineguale e comunque non negoziato fra utenti della rete e imprese utilizzatrici, si aggiunge un forte condizionamento delle preferenze, stante la nostra suddivisione in micro-gruppi target sulla base dei gusti rilevati. Significativa è poi la possibilità di collusione oligopolistica fra le imprese a danno dei consumatori: è stato mostrato che ciò tende ad avvenire anche in assenza di qualunque interazione fra gli algoritmi delle rispettive imprese (se non attraverso i dati forniti dal mercato), senza alcuna ordine di colludere e dunque senza alcuna traccia normalmente perseguita dalle Autorità che tutelano la concorrenza<sup>115</sup>.

Il nostro intrattenimento è dominato da imprese-piattaforma, prima di tutto Netflix, poi Amazon, Disney, Comcast, Baidu, Tensent, Youku/Alibaba. Gli algoritmi sono impiegati per ricercare, selezionare e governare artisti e creativi e per analizzare il mercato e distribuire i prodotti che sembrano maggiormente soddisfare (o verso cui possono orientare) i nostri gusti (*discovery*). Anche senza immaginare scenari distopici nell'uso di questo potere (combinato con le finalità politiche di cui oltre) ne risulta un forte potere dei pochi che controllano le piattaforme: nel fissare prezzi, ripartire guadagni e stabilire contenuti<sup>116</sup>.

Particolarmente seri sono i rischi per i servizi del credito e delle assicurazioni, dove il ricorso agli algoritmi può condurre a discriminazioni sistematiche (fino alla negazione *de facto* del servizio) e ad un vero e proprio stravolgimento della natura stessa dei servizi. A fronte di un'esplosione nel ricorso agli algoritmi, con la crescita di un settore cosiddetto FinTech (e InsurTech) di imprese che competono con le imprese finanziarie tradizionali, e in presenza di rischi per la stabilità finanziaria<sup>117</sup>, la valutazione degli esperti del settore è che non esiste garanzia che i benefici derivanti da questo aumento di efficienza arrivino all'utenza<sup>118</sup>. Sono invece chiari i rischi in termini di diverso trattamento degli utenti stessi, e di giustizia sociale.

115 Cfr. E. Calvano, G. Calzolari, V. Denicolò, S. Pastorello, *Artificial Intelligence, algorithmic pricing and collusion*, CEPR Discussion Paper, 13405, 2018.

116 Sono distorsioni approfondite da Piero De Chiara e da altri studiosi che ce ne hanno anticipato alcuni esiti.

117 Cfr. FSB, *Artificial intelligence and machine learning in financial services*, November, 2017.

118 Cfr. M. Bofondi e G. Gobbi, *The big promise of FinTech*, in *European Economy*, n.2, 2017. Si confermerebbe così la tendenza stimata in un arco di 130 anni, per cui il costo unitario dei servizi per l'utenza non sarebbe mai cambiato: i benefici degli aumenti di efficienza sono stati interamente appropriati dalle imprese finanziarie (cfr. T. Philippon, *The FinTech opportunity*, NBER Working Papers, n. 22476, 2016).

Nel caso del *credito*, il ricorso agli algoritmi consente di evitare discriminazioni soggettive nella concessione del servizio. E grazie all'utilizzo di dati come la frequenza e regolarità dei pagamenti, gli algoritmi hanno consentito di valutare il merito di credito di richiedenti che erano privi di qualunque precedente record. Ma c'è il rovescio della medaglia: insorgere di discriminazioni sistematiche; impossibilità dei/delle clienti di verificare e contestare le condizioni contrattuali offerte; politiche di prezzo mirate su ogni singolo debitore che si appropriano di tutti i suoi benefici<sup>119</sup>. I rischi toccano la natura stessa del servizio del credito. Il crescente ricorso a informazioni identitarie di ogni natura (anche provenienti dalla rete) spinge a interrogarsi non sul merito di credito del richiedente, ma sul merito di credito del particolare gruppo al quale le correlazioni statistiche lo associano. E così il servizio del credito si allontana dalla natura personale della relazione affidato-banca, rischiando di negare opportunità e accentuare disuguaglianze.

Anche nel caso dei *servizi assicurativi*, l'uso degli algoritmi può consentire benefici: identificando in anticipo le condizioni che possono facilitare incidenti e scoraggiando comportamenti che li favoriscono, o consentendo di ridurre i premi assicurativi a soggetti senza record ma identificati come "a basso rischio" sulla base di una moltitudine di altri dati. Ma anche qui i rischi per la giustizia sociale sono significativi<sup>120</sup>, non solo per le lesioni della privacy<sup>121</sup>. La determinazione di contratti disegnati sulla persona (*customization*) "può determinare una minore comparabilità fra assicuratori, limitando così le possibilità di scelta"<sup>122</sup>. Ma soprattutto l'applicazione degli algoritmi alla determinazione dei *premi assicurativi* può essere lesiva della logica consolidata del bilanciamento dei rischi, per cui i meno fortunati nella roulette della vita vedono in parte compensata questa circostanza a carico dei più fortunati. Il ricorso agli algoritmi alimentati con masse di dati biometrici dell'utente può condurre a far pesare su ogni persona la diversa speranza di vita, anche in modo indipendente da comportamenti volontari lesivi della salute.<sup>123</sup>

## INFORMAZIONE, CULTURA E POLITICA

Come nella formazione delle preferenze di consumo, anche nella formazione delle opinioni politiche (o sulle po-

119 Cfr. FSB, *Artificial intelligence and machine learning in financial services*, November, 2017, p.12; e M. Bofondi, G. Gobbi (2017), p. 112.

120 Cfr. OECD, *Technology and innovation in the insurance sector*, 2017.

121 *Idem*, p. 26.

122 Cfr. IAIS, *FinTech Developments in the insurance industry*, feb. 2017.

123 Scrive a riguardo l'OCSE (p.27): "Sarebbe importante che le imprese di assicurazione distinguessero fra i casi in cui un cattivo stile di vita provoca cattiva salute e quelli in cui una persona nasce con problemi di salute che non possono essere in alcun modo affrontati dallo stile di vita".

litiche) gli algoritmi di apprendimento automatico e l'accessibilità ai dati hanno radicalmente modificato lo stato delle cose. Mai prima nella storia è esistita una tale capacità di estrarre informazioni e di renderle disponibili in modo tempestivo al pubblico confronto. Ma i rischi per la democrazia e quindi per la giustizia sociale sono molteplici. Prima di tutto viene l'abuso a cui quegli strumenti si prestano e che non è agevole accertare: l'impiego degli algoritmi per sorvegliare o intimidire o l'utilizzo degenerato e illecito dei dati personali identitari, come nel caso Cambridge Analytica – Facebook<sup>124</sup>. Ma esistono almeno tre rischi di natura fisiologica che minacciano la democrazia.

Il primo rischio lo abbiamo già ricordato: gli algoritmi tendono sistematicamente a replicare i pregiudizi istintivi che sono racchiusi nel linguaggio che usiamo in rete, che differiscono dalle nostre opinioni come emergerebbero da un confronto aperto a molteplici punti di vista, e quei pregiudizi vengono restituiti dagli algoritmi come fossero nostre opinioni e concorrono a formare il senso comune. Il secondo rischio riguarda la moltiplicazione della “falsa informazione”. Essa è il frutto fisiologico del sistema di incentivi che muove la selezione dell'informazione in rete e che spinge gli algoritmi usati dai giganti digitali a segnalare in modo sproporzionato le informazioni oggetto di attenzione ossessiva, come il fatto che la terra sia piatta<sup>125</sup>. In prospettiva, la produzione sistematica di falsa informazione sarà ulteriormente accresciuta dallo sviluppo dei *synthetic media*, ossia dalla diffusione di informazioni (testi, immagini, video) create o modificate da algoritmi e non distinguibili da quelle create da umani.

Il terzo effetto perverso di natura sistematica riguarda la possibilità, in uso da almeno un decennio, di usare algoritmi per segmentare il potenziale elettorato in gruppi, così da renderli poi destinatari, in modo inconsapevole, di messaggi politici differenziati da parte di un dato candidato. Di nuovo, siamo in presenza di una tattica politica antica quanto il mondo. La novità sta nella scala e nella granula-

124 Cfr. C. O'Neil (2016), pp.179-185. Si legge nel Rapporto *The malicious use of artificial intelligence: forecasting, preventing and mitigation* (marzo 2018): “Questi strumenti possono essere usati da partiti politici per seguire, manipolare e controllare i cittadini di un paese”. Gli indizi di simili comportamenti abbondano. Sulla base dei dati raccolti (attraverso una simulazione) durante la Campagna elettorale americana del 2017 da un ex-programmatore di YouTube, Guillaume Chaslot, il Guardian ha stimato che, considerando i video raccomandati a persone che avevano raggiunto YouTube alla ricerca dei termini “Trump” o “Clinton” e prendendo quelli che mostravano una chiara inclinazione per uno dei due candidati, i video che risultavano a favore di Trump erano ben l'86% del totale. Suggestendo una manipolazione (non provata) dell'algoritmo che presiede alle raccomandazioni (cfr. P. Lewis e E. McCormick, 2 febbraio 2018, *How an ex-YouTube insider invested its secret algorithm*, The Guardian, [link](#)).

125 Si vedano le informazioni fornite dal sito [Algotransparency.com](#) [[link](#)]. È significativo che nel gennaio 2019, a seguito di una vasta campagna di pressione, YouTube abbia annunciato un intervento sull'algoritmo che stabilisce le raccomandazioni per ridurre le raccomandazioni di video con “contenuto ai limiti dell'accettabile (*borderline*) o che potrebbe disinformare gli utenti con esiti dannosi”.

rità con cui gli algoritmi consentono di realizzarla. Questa iper-segmentazione, che esaspera il processo di frammentazione sociale comunque in atto, contribuisce a rendere opaco e indistinto il progetto politico del candidato – che apparirà ad ognuno in modi diversi - e mina il confronto collettivo e quindi il processo di formazione di opinioni condivise. Il che ci porta al terzo effetto, già descritto prima: la trasformazione dei nostri pregiudizi istintivi espressi in rete in senso comune.

## REAZIONI

Nel periodo più recente è cresciuta la consapevolezza dei rischi del “sistema tecnologico di decisioni automatiche” costituito dagli algoritmi di apprendimento automatico e dalla moltitudine di dati identitari. E del trasferimento della nostra sovranità digitale a pochi monopoli privati: il modello USA di una vera e propria “sovranità dei monopoli”. Altrettanto forte è la consapevolezza dei rischi del modello di “sovranità dello Stato” che la Cina sta velocemente costruendo.

L'impegno di ricerca e poi di denuncia ha riguardato lo stesso mondo dell'informatica, con un ruolo particolarmente importante delle donne, legato sia alla sensibilità della cultura femminista per il lavoro non pagato e sottopagato, sia ad una reazione al profondo squilibrio di genere nei ruoli di programmazione informatica delle grandi imprese digitali (con una percentuale di donne fra il 17 e il 20% in Google, Facebook, Twitter e Microsoft e un valore medio internazionale del 22%<sup>126</sup>). La reazione ha coinvolto anche figure che hanno svolto un ruolo fondamentale nello sviluppo della rete e degli algoritmi. Ha iniziato a coinvolgere le autorità di regolazione della finanza. A seguito, poi, di vicende eclatanti che hanno toccato la democrazia e la politica, la reazione ha coinvolto le autorità di governo. L'Unione Europea ha approvato un Regolamento generale sulla protezione dei dati, in vigore dal maggio 2018, ed è fortemente impegnata su questo terreno e la Commissione Europea ha adottato una Comunicazione sul contrasto alla disinformazione online nell'Aprile 2018. I principali paesi europei, Germania, Francia e Gran Bretagna, sono in forte movimento, soprattutto sul terreno delle false informazioni.

L'Italia, pure con significative eccezioni, è assolutamente indietro su tutti questi fronti, sia sul terreno istituzionale che culturale. È necessario e urgente un salto. Per compierlo è utile, prima di tutto, tenere presente due vie di fuga, assolutamente opposte e controverse, che cogliendo la natura radicale dei problemi da affrontare, consentono di meglio inquadrare l'agenda di interventi da realizzare.

126 Cfr. World Economic Forum, Global Gender Gap Report, 2019.

## DUE VIE DI FUGA OPPOSTE

La prima via di fuga è decisamente non convincente e anzi allarmante. A proporla sono esponenti radicali del pensiero liberale<sup>127</sup>, che credono fortemente nella capacità del mercato, purché si tratti di un mercato concorrenziale, dove il lavoro sia organizzato. Il punto di partenza è lo scambio ineguale fra utenti della rete e giganti digitali. La soluzione proposta sta nel completare il mercato, nel passare, per il sistema tecnologico esistente “dal feudalesimo al capitalismo”, come essi scrivono: le imprese digitali dovrebbero remunerare il lavoro di produzione e fornitura dei dati da parte degli utenti/lavoratori della rete<sup>128</sup>. Per arrivarci, stante la forza delle “sirene dei server”, essi ritengono che sarebbe necessario l’emergere di un sindacato mondiale che organizzi tutti gli utenti/lavoratori, attraverso scioperi/boicottaggi, che interrompano a un tempo la fornitura di dati e il consumo di servizi.

Non appare uno scenario realistico, anche se occorre ricordare che fra il 2016 e il 2018, Facebook ha pagato a giovani fra 13 e 35 anni 20 euro al mese perché “vendesero la propria privacy”, cedendo attraverso un’app (Facebook Research) tutte le informazioni relative all’attività telefonica e su rete<sup>129</sup>. Non è certo uno scenario augurabile, visto che non tocca né alcuna delle degenerazioni degli algoritmi né il nostro mancato controllo sui dati identitari. Prefigura, invece, un mondo distopico in cui ognuno di noi vende (o fabbrica) informazioni private su tutti gli altri, consegnandole a piattaforme proprietarie. Ma ci restituisce il senso della potenza delle forze in campo. È significativo che, all’interno delle avanguardie del pensiero liberale, nella ricerca di un modo per spezzare i monopoli, si torni a proporre il ritorno dei sindacati.

All’estremo opposto di questa soluzione sta la via di fuga imperniata sulla tecnologia Blockchain. Così come la via di fuga iper-liberale si affida completamente al mercato, esasperandone il ruolo, così questa si affida completamente alla comunità, una comunità che non ha bisogno di relazioni fiduciarie perché è tenuta insieme da un unico destino, attorno alla tecnologia Blockchain.

Questa via di fuga mira a rendere i dati e la loro elaborazione “patrimonio comune”, patrimonio condiviso di una comunità. È il punto di partenza e di forza di questa impostazione: l’idea di un patrimonio comune delle informazioni, che sia a disposizione di tutti, garantisca il nostro controllo e la sicurezza dei dati e favorisca la collaborazione diretta fra utenti, senza passare attraverso alcun “cen-

tro”. Potremo disegnare e usare algoritmi, proseguire la tesi, assieme agli altri soggetti che vi concorreranno con i propri dati e che condividono gli stessi obiettivi. Si tratta chiaramente di una via di fuga dal presente sistema che cerca il ritorno allo spirito iniziale, anti-statale e anti-capitalista, con cui partì la rete. Ma la comunità con cui si cerca di risolvere il problema è una comunità tutt’altro che universale, è piuttosto una comunità chiusa. E questo è scritto nella tecnologia che adotta.

Il Blockchain o catena di blocchi, è un’architettura di *database* distribuita: una stessa informazione viene immagazzinata su molteplici nodi, collegati in una rete. L’architettura è basata non sul riferimento a un’informazione originale autoritativa, ma sul consenso tra i nodi della rete. In queste caratteristiche risiedono tre possibilità: archiviare i propri dati personali in modo non accessibile se non per nostra scelta; realizzare un autogoverno distribuito di questi dati; trasferire informazioni e realizzare transazioni fra due o più parti con una garanzia collettiva (un’opzione che consente – è l’impiego iniziale e più noto – di creare moneta all’interno di una comunità di utenti)<sup>130</sup>. Ma nella natura della tecnologia sta anche il duplice limite di questa via di fuga. Primo, la “comunità” Blockchain non è costruita sulla “fiducia”; il sistema è affidabile indipendentemente dall’affidabilità dei suoi singoli nodi, perché è il codice condiviso che stabilisce le regole interne: questo tratto lo rende penetrabile da (e quindi attraente per) comportamenti opportunistici. Secondo, la strategia non consente transazioni con l’“esterno”, con soggetti che non fanno parte della Blockchain stessa; per farlo è necessario affidarsi a un’entità terza, ma questa strada mina la stessa natura del sistema decentralizzato<sup>131</sup>.

Pur con questi limiti, questa seconda via di fuga rappresenta uno sprone per ricercare su base comunitarie l’uscita dallo stato attuale delle cose. È il caso di una rete come Faircoop [\[link\]](#) che, utilizzando una particolare versione di blockchain promuove e facilita esperimenti di scambio, di risorse economiche, spazi e tempo di assistenza che tengono conto sia dei bisogni che della condizione economica e sociale dei contraenti. Questo esempio ci porta all’agenda di interventi integrati che abbiamo raccolto nella proposta che segue.

127 Cfr. E. Posner, G. Weyl, *Radical Markets*, Princeton University Press, 2018.

128 La proposta è ripresa nel *Manifest for renewing liberalism* della rivista *The Economist*.

129 L’app è stata interrotta nel gennaio 2019 quando il team di TechCrunch ha portato alla luce questa vicenda, che tra l’altro violava le regole di Apple: cfr. [\[link\]](#).

130 Cfr. D. Tapscott, A. Tapscott, *Blockchain Revolution*, Penguin 2018.

131 Su questo aspetto, cfr. [\[link\]](#).



**PROPOSTA N. 7 Costruire una sovranità collettiva su dati personali e algoritmi**

*Si propone che l'Italia compia un salto nell'affrontare i rischi che derivano dalla concentrazione in poche mani del controllo di dati personali e dalle sistematiche distorsioni insite nell'uso degli algoritmi di apprendimento automatico in tutti i campi di vita. La strada è segnata dalle esperienze e dalla mobilitazione che altri paesi stanno realizzando su questo tema: mettere alla prova il Regolamento Europeo per la Protezione dei Dati che fissa principi all'avanguardia sul piano internazionale; realizzare un ampio insieme di azioni, specie attorno ai servizi urbani, che vanno da una pressione crescente sui giganti del web alla sperimentazioni di piattaforme digitali comuni; rimuovere gli ostacoli allo sviluppo delle comunità di innovatori in rete.*

L'obiettivo della proposta è riassunto nel titolo: costruire una sovranità collettiva sui dati personali e sugli algoritmi. Sulla base delle analisi e ricerche richiamate, delle azioni collettive in atto, del contributo offerto dal Regolamento europeo sulla protezione dei dati, possiamo articolare questo obiettivo in alcuni obiettivi specifici (che fanno parte del nostro insieme generale di Obiettivi specifici, cfr. Riquadro G):

- Assicurare che l'utilizzo di dati personali al fine di profilare<sup>132</sup> una persona sia trasparente, non produca discriminazioni e altri effetti negativi sulla giustizia sociale e sia soggetto al diritto di oblio dei dati stessi
- Dare alle persone nella veste di produttori di dati via rete la possibilità di controllare, dibattere preventivamente e influenzare, in forma individuale o collettiva, il loro uso.
- Permettere alle persone di conoscere e comunque contestare, in forma individuale o collettiva, la logica di decisioni (pubbliche o di produttori sul mercato) assunte sulla base di algoritmi
- Assicurare che in tutti i servizi pubblici che si avvalgono di algoritmi l'intervento umano sia determinante nelle decisioni e nelle relazioni con il pubblico, e promuovere nei servizi privati la permanenza di tale intervento
- Contrastare in modo collettivo, prevenire, limitare e regolare il micro-targeting<sup>133</sup> per finalità di mercato e politiche, governato da algoritmi sulla base dei dati personali forniti in rete.

Non esiste un'arma definitiva per raggiungere questi obiettivi. E ogni azione deve muovere dalla consapevolezza degli sfavorevoli rapporti di forza che esistono oggi rispetto ai giganti del web, e dunque dalla necessità di muoversi contemporaneamente su più terreni: giuridico, di mobilitazione sociale e politica, di costruzione di alternative. Il quadro di riferimento dell'azione è certamente rappresentato dalla regolamentazione europea in tema di protezione dei dati, che, pur con i suoi limiti, ci viene invidiata da molti nel mondo. All'interno di questo può trovare spazio un insieme di interventi integrati su piattaforme comuni e sistema tecnologico

che ha nelle città il centro di attuazione. E che può concorrere allo sviluppo delle comunità di innovatori in rete.

L'Italia, che nonostante singoli e significativi contributi, sta decisamente indietro, dovrebbe iniziare a muoversi su tutti questi fronti, sviluppando le sperimentazioni già in atto, realizzandone di nuove e avviando un confronto e una mobilitazione sul piano culturale, sociale e politico.

Sotto la pressione di una crescente attenzione agli effetti sociali e alle violazioni della privacy e di altri canoni etici da parte degli algoritmi di apprendimento automatico, i giganti del web si sono impegnati nella redazione di codici etici o nella costruzione e impiego di meccanismi per la riduzione delle discriminazioni.<sup>134</sup> È un segno positivo. Ma, come sempre, questi passi non possono promettere cambiamenti effettivi se la verifica di "eticità" continua a essere delegata a tecnici senza meccanismi di verifica esterna, garanzie di pubblicità e sanzioni.

L'allerta delle imprese e la pressione del confronto, anche all'interno del mondo della ricerca, hanno comunque promosso lo sviluppo di metodologie volte a tenere conto di obiettivi di giustizia sociale negli algoritmi. Le sperimentazioni e il dibattito sulla loro efficacia sono in corso. Se ne segnalano due conclusioni particolarmente importanti. La strada di escludere dagli algoritmi le variabili che direttamente o indirettamente appaiono correlate con caratteristiche delle persone tradizionalmente sfavorite (per genere, gruppo etnico, ceto sociale) – o *anti-classification strategies* – da risultati insoddisfacenti<sup>135</sup>. Se poi, come si è visto<sup>136</sup>, l'applicazione degli algoritmi al linguaggio ordinario raccolto dalla rete li porta a incorporare le stesse distorsioni che sono implicite nel linguaggio umano e che non necessariamente corrispondono ai nostri convincimenti, allora la strada non può essere quella di correggere gli algoritmi. Si tratta piuttosto di utilizzarne i

<sup>134</sup> Cfr. AI Now (2018), pp. 28-32. Ad esempio, Google, in un documento del febbraio 2019 "How Google fights disinformation", si impegna: nella ricerca sui rischi dei *synthetic media*, ad aprire le proprie ricerche all'esterno, a non dare rilievo a "pagine con contenuti palesemente inaccurati o tesi complottiste" e a contrastare tentativi di manipolazione della gerarchia delle segnalazioni (*ranking system*).

<sup>135</sup> Cfr. J. Kleiberg, J. Ludwig, S. Mullainathan, A. Rombachan, *Algorithm Fairness*, AEA Proceedings, 2018, 108. Su questa strada – è la conclusione che va emergendo – è meglio riconoscere espressamente il valore da tutelare, prevedendo per quelle caratteristiche soglie diverse.

<sup>136</sup> Cfr. Caliskan-Islam *et al* (2018).

<sup>132</sup> Cfr. nota 39.

<sup>133</sup> Cfr. nota 39.

risultati non come “decisioni” da adottare, ma come input di un processo decisionale da affidare ad altre valutazioni e strumenti che prevedano il confronto aperto di opinioni diverse.

In sintesi, mentre lo sviluppo dei codici etici e delle sperimentazioni è certamente positivo, la modifica dell’impatto sociale del sistema tecnologico attuale richiede interventi che tocchino il sistema intero, sia sul piano giuridico che sul piano delle azioni collettive.

### QUADRO DI RIFERIMENTO: LA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA

Con il Regolamento generale per la protezione dei dati in vigore dal maggio 2018, l’Unione europea, riconfermando la sua posizione di leader internazionale nel campo della regolazione, ha offerto un quadro di riferimento giuridico che tocca entrambi gli aspetti del “sistema tecnologico” in questione: come disciplinare la raccolta e l’uso dei dati; come regolare i processi decisionali che utilizzano algoritmi di apprendimento automatico. Il contributo di Giorgio Resta al ForumDD (raccolto nei [Materiali](#)) analizza ruolo e limiti di questo importante passo.

Il Regolamento definisce i “diritti digitali” in merito al trattamento dei dati personali e alle decisioni che siano assunte attraverso l’utilizzo di algoritmi di apprendimento automatico. Per quanto riguarda l’uso dei dati personali, vengono stabilite condizioni che l’utilizzatore deve rispettare quando tale uso serve a “profilare” una persona (analizzare e prevedere aspetti della sua vita): informazione alla persona; correttezza, incluso un uso non discriminatorio; minimizzazione dei dati usati e del tempo di conservazione dei dati; restrizione delle finalità d’uso a quelle originariamente previste; valutazione dell’impatto dell’uso sulla protezione dei dati stessi.

In tema di decisioni assunte sulla base di algoritmi, due sono le linee di intervento principali: il diritto di ottenere informazioni circa “la logica utilizzata [dall’algoritmo], nonché l’importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l’interessato” (art.15); il “diritto [dell’interessato a] non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla persona” (art.22).

Si tratta di due questioni decisive per l’impatto sulla giustizia sociale delle nuove tecnologie: accedere alla logica delle decisioni, per poterla contestare; preservare una relazione umana nel processo decisionale. Il Regolamento europeo, individuandole con chiarezza, le mette al centro del pubblico confronto, dell’azione degli Stati e dell’agire in sede giudiziaria e politica. Non può tuttavia dare loro soluzione, come osserva Resta, perché la specificazione di quei diritti è complessa e perché essi entrano in conflitto con altri diritti.

Per quanto riguarda il diritto a informazioni sulla “logica”, esso si scontra (e rischia di soccombere) quando incontra

il diritto di tutela della proprietà intellettuale degli algoritmi stessi. E cozza contro il fatto che la “logica” degli algoritmi non è di natura “causale”, derivata da una teoria e come tale contestabile: si potrà al massimo – e già non è poco - comprendere da quali correlazioni è dominata una previsione/ decisione, se essa nasconda discriminazioni o errori. Quanto al diritto a relazioni umane, il riferimento agli “effetti giuridici” è limitativo, mentre il divieto può essere aggirato prevenendo l’integrazione delle decisioni dell’algoritmo con una presenza umana, magari non rilevante. Inoltre, lo stesso Regolamento prevede eccezioni al divieto, come nel caso in cui l’affidamento della decisione esclusiva all’algoritmo è stabilita da contratto. Con il “consenso della persona” gli algoritmi possono avvalersi anche di dati particolari altrimenti preclusi e relativi a: salute, orientamento sessuale, opzioni ideologiche e sindacali, appartenenza etnica, etc.

In conclusione, il Regolamento stabilisce una base di principi destinata a fare scuola nel mondo. Non può costituire “la soluzione”, per la natura collettiva e politica dei rischi derivanti dal “sistema tecnologico delle decisioni automatiche” e quindi delle soluzioni, che travalicano, come scrive Resta, la logica dei diritti individuali” del Regolamento. Ma costituisce un quadro di ordine e di riferimento per le altre azioni collettive e pubbliche necessarie. Alcune sono contenute in altre proposte di questo Rapporto, in tema di indirizzo della ricerca e di contrasto del potere monopolistico dei giganti del web (cfr. Proposte 5 e 7), o di partecipazione strategica del lavoro (Proposta13). Altre, strettamente attinenti all’uso dei dati personali e agli algoritmi, sono esposte di seguito.

### INTERVENTI INTEGRATI SULLA CATENA PRODUTTIVA DEL SISTEMA TECNOLOGICO

Raggruppiamo qui i principali interventi, pubblici o collettivi, che, sfruttando il contesto regolatorio (e magari alimentandolo), mirano a modificare di fatto “l’intera catena produttiva” della produzione e utilizzo degli algoritmi, incluso il “lavoro non riconosciuto e sottopagato” necessario a rendere i nostri dati identitari in rete utilizzabili<sup>137</sup>. Si tratta di valutare per quali obiettivi e con quali valori raccogliere i dati e impiegare gli algoritmi, in quali processi decisionali, con quali diritti riconosciuti a chi fornisce i dati o a chi comunque risente del loro uso.

All’interno di questa famiglia di interventi, possiamo individuare diverse linee di azione. La prima di esse incalza gli interventi dei giganti del web e delle altre imprese digitali e la ricerca tecnica interna agli algoritmi. Sotto la pressione di una crescente attenzione agli effetti sociali e alle violazioni della privacy e di altri canoni etici da parte degli algoritmi di apprendimento automatico, i giganti del web si sono impegnati nella redazione di codici etici o nella costruzione e impiego di meccanismi per la riduzione delle discriminazio-

137 Gli interventi ricorrono in molti dei documenti consultati.

ni.<sup>138</sup> È un segno positivo. Ma, come sempre, questi passi non possono promettere cambiamenti effettivi se la verifica di “eticità” continua a essere delegata a tecnici senza meccanismi di verifica esterna, garanzie di pubblicità e sanzioni.

L’allerta delle imprese e la pressione del confronto, anche all’interno del mondo della ricerca, hanno comunque promosso lo sviluppo di metodologie volte a tenere conto di obiettivi di giustizia sociale negli algoritmi. Le sperimentazioni e il dibattito sulla loro efficacia sono in corso. Se ne segnalano due conclusioni particolarmente importanti. La strada di escludere dagli algoritmi le variabili che direttamente o indirettamente appaiono correlate con caratteristiche delle persone tradizionalmente sfavorite (per genere, gruppo etnico, ceto sociale) – o *anti-classification strategies* – danno risultati insoddisfacenti<sup>139</sup>. Se poi, come si è visto<sup>140</sup>, l’applicazione degli algoritmi al linguaggio ordinario raccolto dalla rete li porta a incorporare le stesse distorsioni che sono implicite nel linguaggio umano e che non necessariamente corrispondono ai nostri convincimenti, allora la strada non può essere quella di correggere gli algoritmi. Si tratta piuttosto di utilizzarne i risultati non come “decisioni” da adottare, ma come input di un processo decisionale da affidare ad altre valutazioni e strumenti che prevedano il confronto aperto di opinioni diverse.

Si tratta allora di esercitare una *pressione sociale, politica e istituzionale sui giganti della rete* e sulle altre imprese rilevanti nell’impiego degli algoritmi affinché *aprano le loro piattaforme alla ricerca esterna*, rendano disponibili e verificabili esiti e materiali della ricerca interna, modifichino gli algoritmi e rendano monitorabili tale modifiche, accettino in genere una verifica della loro aderenza agli impegni etici assunti, e in prospettiva affinché rendano gli algoritmi *open source*.

La modifica dell’impatto sociale del sistema tecnologico attuale richiede quindi i seguenti interventi:

1. Chiedere e promuovere una *composizione diversificata dei gruppi di ricerca* che elaborano gli algoritmi. Al fine di pensare sulla scelta di valori e obiettivi e dei dati, nei gruppi di ricerca deve essere assicurata “un’adeguata rappresentazione di punti di vista diversi”<sup>141</sup> per disciplina, esperienza, genere, sensibilità a temi di giustizia sociale, con ottica nazionale e internazionale. Di particolare impor-

tanza, per i motivi detti, è un radicale riequilibrio di genere. È il primo passo che rende evidente ed effettivo che gli algoritmi non sono “tecniche” oggettive.

2. Agire affinché la costruzione di ogni progetto di ricerca e di ogni algoritmo sia *aperta al confronto pubblico e informato* con le persone che producono i dati impiegati o che risentono delle decisioni a cui gli algoritmi conducono (lavoratori/lavoratrici, consumatori); e affinché tali decisioni siano anche esse oggetto di confronto. È questo l’obiettivo di Istituzioni come la citata AI Now negli USA o come Decode in Europa - di cui fa parte Il Politecnico di Torino – che mira allo “sviluppo di strumenti che diano alle persone controllo sui dati che forniscono per uso privato e collettivo” e come altre ancora<sup>142</sup>.
3. Costruire e utilizzare *piattaforme digitali che ridiano “sovranità tecnologica” agli utenti/lavoratori* della rete e in genere ai cittadini e alle cittadine, o meglio a tutti gli abitanti/utenti toccati dalle decisioni assunte sulla base dell’analisi dei dati. Come costruire piattaforme digitali comuni è al centro di un confronto fra diverse impostazioni volte a comprendere quali regole e quale assetto possa meglio assicurare che le comunità coinvolte maturino decisioni partecipate e condivise: se possano farlo meglio piattaforme di proprietà pubblica<sup>143</sup>, ovvero di natura cooperativa<sup>144</sup> o altre soluzioni ancora.<sup>145</sup>
4. *Moltiplicare la quantità dei dataset aperti*, requisito indispensabile di piattaforme digitali comuni. Gli Stati nazionali e l’Unione Europea potrebbero dare un contributo ben superiore in questa direzione, tenendo conto che molti di questi dataset sono stati pagati dai contribuenti: dati catastali, dati sui trasporti pubblici, identificativi unici delle imprese, *dataset* legati a numeri civici.
5. Realizzare azioni collettive e mettere sotto pressione le pubbliche autorità affinché venga data piena attuazione alla *Regolamentazione europea* in tema di protezione dei dati, sfruttandone tutti gli spazi, e promuovere, ove necessario, nuova regolamentazione nazionale, assicurando

138 Cfr. AI Now (2018), pp. 28-32. Ad esempio, Google, in un documento del febbraio 2019 “*How Google fights disinformation*”, si impegna: nella ricerca sui rischi dei *synthetic media*, ad aprire le proprie ricerche all’esterno, a non dare rilievo a “pagine con contenuti palesemente inaccurati o tesi complottiste” e a contrastare tentativi di manipolazione della gerarchia delle segnalazioni (*ranking system*).

139 Cfr. J. Kleiberg, J. Ludwig, S. Mullainathan, A. Rombachan, *Algorithm Fairness*, AEA Proceedings, 2018, 108. Su questa strada – è la conclusione che va emergendo - è meglio riconoscere espressamente il valore da tutelare, prevedendo per quelle caratteristiche soglie diverse.

140 Cfr. Caliskan-Islam *et al* (2018).

141 Cfr. in particolare R.Abebe, *Why AI needs to reflect society*, Forbes Insight, nov. 2018. I principi da lei sostenuti sono attuati dal Gruppo di ricerca Mechanism Design for Social Good da lei co-fondato.

142 Cfr. la descrizione di esempi in E. Morozov, F. Bria, *Rethinking the Smart City*, Rosa Luxemburg Shiftung, January 2018, pp.31-32.

143 Alcune proposte di costituzione di Piattaforme collettive dei dati identitari sembrano fare affidamento su un “centro pubblico”: è il caso della proposta di un “*National Data Fund*” avanzata da N. Srnicek (2018). Anche in questa proposta sono le persone a decidere se condividere i propri dati, secondo “vincoli granulari” sul loro uso, ma tali dati sono anonimizzati.

144 Su questa ipotesi, cfr. T. Scholz, *Il cooperativismo di piattaforma*, Alleanza Cooperative, 2016 e Il *Manifesto Cooperative Commons*, 2015. Ai vantaggi di questa soluzione in termini di redistribuzione dei proventi e della possibilità di utilizzare il doppio ruolo di produttori/fornitori dei dati e di utilizzatori dei servizi che discende dall’uso delle piattaforme, corrispondono due punti di debolezza: la natura digitale, priva di contatto personale, della mutualità digitale che ha luogo attraverso le piattaforme e la difficoltà (già sperimentata dalle esperienze cooperative) di realizzare una “partecipazione consapevole” quando i numeri degli utenti delle piattaforme diventano molto alti.

145 . Cfr. F. Bria, E.Morozov (2018).



do che nell'ambito dell'elaborazione di norme Europee e internazionali sul tema, punti di vista diversi vengono rappresentati.

6. *Rimuovere gli ostacoli che prevengono le sperimentazioni realizzate dalle "comunità di innovatori"* che già oggi mettono in atto forme alternative di gestione e governo dei dati identitari (cfr. punto IV).
7. *Realizzare campagne di sensibilizzazione dei cittadini* e delle diverse categorie toccate dalla monopolizzazione delle conoscenze (lavoratori/lavoratrici, consumatori, richiedenti credito, assicurati, etc.) circa l'entità, le cause e le conseguenze di tale monopolizzazione, e circa i modi per contrastarla. *Formare* a questi stessi contenuti e soluzioni alternative i giovani studenti sin dai primi anni di scuola. Sono questi requisiti indispensabili affinché si crei una massa critica adeguata ad attivare gli strumenti precedenti.

L'insieme di queste iniziative configura i tratti di un modello di "sovranità collettiva" sui dati personali e gli algoritmi. Un modello che aspira a essere alternativo sia al modello-USA della "sovranità dei monopoli" sia al modello-Cina della "sovranità dello Stato". Non si tratta, a differenza di questi due, di un modello compiuto. Ma esso trova la sua cornice di riferimento nel punto di forza dell'Europa: essere andata più avanti degli altri nel costruire una cornice di regole. A esse si è aggiunta nel dicembre 2018 la strategia lanciata dalla Commissione Europea nel campo dell'intelligenza artificiale che comprende, tra le altre iniziative: *i)* il *Progetto di orientamenti etici per l'intelligenza artificiale*, che ha proposto una serie di linee guida coerenti con il precedente gruppo di azioni raccolte attorno al principio di un'intelligenza artificiale consapevole dei rischi e valutata in base agli effetti su diritti fondamentali, valori sociali e principi etici, e *ii)* gli orientamenti sull'interpretazione della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi alla luce dell'evoluzione tecnologica. Ora si tratta di sapere dar vita a queste regole e a questi indirizzi.

Le diverse tipologie di azione volte a sperimentare una sovranità collettiva possono trovare alimento finanziario, promozione e un punto di raccordo nell'iniziativa lanciata dalla Commissione europea stessa nell'autunno 2016, denominata Next Generation Internet. Il suo obiettivo è di influenzare il futuro di Internet nella direzione di una piattaforma interoperabile che incorpori i seguenti principi: apertura, protezione della privacy e dei dati personali, cooperazione, decentralizzazione, controllo in mano agli utilizzatori, la persona al centro. A questi principi non corrispondono, nell'iniziativa, una diagnosi o una chiara strategia. Ma esiste la volontà di ricercarle attraverso consultazioni pubbliche, progetti di ricerca (in particolare nel progetto NGI Forward) e comunità on line di discussione.

## SVILUPPO DI COMUNITÀ DI INNOVATORI IN RETE

In questa ricerca di soluzioni un ruolo significativo può essere svolto dalle "comunità di innovatori in rete"<sup>146</sup>. Con questa espressione intendiamo forme neo-mutualistiche di impresa che utilizzano tecnologie di rete per produrre piattaforme e serbatoi di conoscenza comune. Questa conoscenza consente a soggetti esterni di "entrare in azienda" e viene utilizzata da essi come un bene pubblico per raggiungere: propri obiettivi e per soddisfare bisogni e aspirazioni con soluzioni innovative. In tal modo queste comunità sfidano la logica della proprietà privata delle idee e svolgono di fatto una funzione concorrenziale all'utilizzo monopolistico delle nuove tecnologie; nelle biforcazioni del cambiamento tecnologico possono aiutare ad imboccare strade che accrescono la giustizia sociale, anziché ridurla.

Si tratta di miriadi di innovatori/inventori – hackers o innovatori militanti, convinti che le idee non possano essere oggetto di proprietà privata - che spesso lavorano in piccole comunità (*crews*), e che sfruttano le possibilità di collaborazione su rete in comunità virtuali e la disponibilità e possibilità di elaborazione di grandi masse di dati. Si pensi, nel campo della salute, a chi sviluppa e offre in open-source laboratori per produrre farmaci a prezzi stracciati, o a esperienze di "scienza partecipativa", dove assieme agli scienziati sono coinvolti utilizzatori o cittadini con forme sostanziali di apporto. I principali "*digital common*" sono stati prodotti da comunità di innovatori: Wikipedia/Wikidata, il codice dei grandi progetti open source come GNU/Linux, Apache, MySQL o le piattaforme cognitive come StackOverflow. Particolarmente significativo è il caso di OpenStreetMap, ha fornito una mappa del pianeta aggiornabile in tempo reale alle organizzazioni che si occupano di disaster response, e che hanno bisogno di ridisegnare rapidamente le mappe in seguito alle devastazioni operate da terremoti, inondazioni e tsunami.

Lo sviluppo di queste comunità è ostacolato dal potere dei monopoli. Ma anche da fattori sui quali si può agire. Le comunità di innovatori avrebbero maggiori opportunità di sviluppo se l'Unione Europea, in coerenza con i propositi espressi nella comunicazione "Verso uno spazio comune europeo dei dati"<sup>147</sup> dell'aprile 2018, e i suoi Stati membri investissero in modo massiccio nel rilascio di banche dati aperte; offrissero a queste comunità luoghi fisici in cui operare; promuovessero le loro possibilità di dialogo con le PMI.

146 E.Bria, E. Morozov (2018) le definiscono "grassroot communities of innovators".

147 Fra le misure previste nella comunicazione, la Commissione ha evidenziato, fra le misure previste, l'intenzione di continuare a sostenere l'impiego di una vera e propria infrastruttura per dati aperti e la creazione di un centro Europeo di supporto per la condivisione dei dati, da realizzare nel 2019

## E INFINE: LE CITTÀ COME AVANGUARDIA PER LA SHARED ECONOMY

La strategia ora descritta può trovare un punto di forza e di attuazione nel governo delle città. Esiste qui l'opportunità, come osservano Bria e Morozov (2018)<sup>148</sup>, di realizzare un'inversione di rotta nella logica delle "smart cities", concepite a lungo come strategie sostanzialmente affidate al governo delle imprese<sup>149</sup>, per ridare invece potere ai cittadini, sia attraverso l'amministrazione pubblica, sia direttamente: *shared cities*. Di questa riappropriazione dei poteri decisionali è parte rilevante la riappropriazione da parte dei cittadini/utenti dei loro dati identitari e dell'uso che ne viene fatto attraverso gli algoritmi di apprendimento automatico.

Le città costituiscono un mercato decisivo per lo sviluppo dei nuovi servizi fondati sull'intelligenza artificiale. Che tocca molteplici campi: mobilità e traffico, energia e illuminazione, incendi, evacuazioni, e prevenzione delle esondazioni, casa e manutenzione degli edifici, rifiuti, spazi pubblici, sicurezza e sorveglianza, etc. Sono campi in cui, come osservano ancora Bria e Morozov, sono attive in modo crescente grandi imprese tecnologiche, come Siemens, IBM, Cisco, Philips con un potenziale importante di innovazione dei prodotti e di miglioramento della qualità di vita. Ma, ancora una volta, si tratta di orientare questo cambiamento tecnologico in modo che non benefici solo né principalmente i ceti forti, ma che benefici anche, anzi principalmente, i ceti deboli. Sta qui l'importanza di fare pesare le aspirazioni e la voce di questi ceti sulle decisioni. A cominciare dall'uso che viene fatto dei dati che essi stessi forniscono. Nell'interesse di chi si ridisegna il sistema di mobilità? O si governa lo sviluppo degli affittacamere o di nuove forme di trasporto? O si modificano i sistemi di sicurezza? Tutte questioni dove è centrale e cresce il ricorso agli algoritmi.

La dimensione "città", così come le dimensioni sub-cittadine, offrono un terreno dove si possono sperimentare nuove soluzioni attraverso pratiche concrete di democrazia deliberativa che coinvolgano, oltre alle imprese, l'amministrazione, i singoli cittadini e le organizzazioni di cittadinanza attiva in cui una parte dei cittadini si ritrova. Gli indirizzi descritti possono quindi trovare particolare spazio all'interno delle strategie di sviluppo rivolte ai luoghi descritte nella Proposta n. 8.

Un ruolo significativo può infine essere svolto dalle "comunità di innovatori in rete" che praticano forme alternative al "sistema tecnologico" dominante. In questa chiave si possono interpretare le innovazioni principali introdotte, con

148 Si veda anche T.Bass, E. Sutherland, *Reclaiming the smart city: personal data, trust, and the new commons*, luglio 2018. Il volume promosso da Nesta sostiene la strategia di lavorare alla costruzione di piattaforme comuni per il miglioramento dei servizi urbani con una forte partecipazione dei cittadini.

149 Cfr. anche F.Barca, *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, in OECD Regional Outlook, 2011, cap. 11.

il contributo della stessa Bria come *Chief Technology Officer*, nella città di Barcellona in attuazione di una strategia approvata nel 2016 che include fra l'altro: l'utilizzo di appalti innovativi (si veda la Proposta n. 9 di questo Rapporto) e il ricorso a una piattaforma in *open source* per la condivisione di tutte le informazioni raccolte dai sensori su ambiente e qualità dell'aria da estendere a dati provvisti dai cittadini. E la rete di città - di cui fa parte Milano, all'avanguardia in Italia su questo terreno - che è nata attorno alla condivisione della stessa strategia e alla *Declaration of Sharing Cities*. È il terreno privilegiato in cui sperimentare le quattro linee di intervento che abbiamo indicato.

### I.4.4 INVESTIRE I DIVIDENDI DEL CAMBIAMENTO TECNOLOGICO NEI SERVIZI FONDAMENTALI

I dividendi del cambiamento tecnologico, oltre che in attività finanziarie o immobiliari, tendono a essere investiti nei settori che, proprio a seguito del cambiamento tecnologico, promettono maggiore crescita di produttività e maggiori profitti. Questa tendenza dà luogo a un sistematico sotto-investimento nei settori che producono servizi fondamentali (istruzione, salute, casa, mobilità, assistenza sociale), salvo per quella parte che viene venduta attraverso il mercato anche con elevati ritorni. In sostanza, l'allocazione di risorse indotta dal mercato, per sua natura, non dà adeguato peso alle attività che producono un "valore" per le persone che non si traduca in un prezzo di mercato<sup>150</sup>. Come osserva Atkinson, nell'ultimo trentennio questa tendenza ha sistematicamente colpito anche la pubblica amministrazione, da cui in larga misura dipende la capacità stessa di perseguire la giustizia sociale.

Una strada per indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale è dunque quello di promuovere l'investimento dei dividendi del cambiamento tecnologico nei servizi fondamentali pubblici. Già alcune delle proposte avanzate al paragrafo 1.4.2 muovono in questa direzione intervenendo dal lato dell'offerta (in particolare, con le Proposte nn. 2 e 3), ossia impegnando imprese pubbliche nei processi innovativi a valle. Mentre la Proposta n. 11 indica un'agenda di interventi mirati per il rafforzamento della pubblica amministrazione.

Ma è possibile anche intervenire dal lato della domanda. Lo Stato nelle sue diverse articolazioni territoriali indirizza lo sviluppo dei servizi fondamentali, realizzando investimenti in infrastrutture sociali (scuole, case, ospedali, mezzi di trasporto, macchinari e tecnologie) e i relativi consumi collettivi, ossia le spese per le risorse umane che producono servizi utilizzando quelle infrastrutture. Si tratta oggi,

150 Per un richiamo di questa antica verità, cfr. M. Mazzucato, *Il valore di tutto*, Laterza, 2018.

in primo luogo, di recuperare i gravi sotto-investimenti che hanno caratterizzato gli ultimi venti anni, anche utilizzando soluzioni finanziarie innovative. Si tratta poi di migliorare la qualità della spesa, per investimenti e per consumi collettivi, di orientarla alle esigenze dei territori, specie di quelli più colpiti dalle disuguaglianze, secondo un approccio rivolto ai luoghi (*place-based*) ormai ineludibile. E si tratta, per Amministrazioni Centrali, Regioni e soprattutto Comuni, di formulare meglio la propria domanda sul mercato, promuovendo quelle innovazioni che davvero più rispondono alle esigenze dei cittadini.

Per l'Europa nel suo complesso, è stata formulata di recente, sotto la guida di Romano Prodi, la proposta di un "Piano Europeo per le infrastrutture sociali" rivolto a soddisfare il fabbisogno specie di abitazioni e scuole, attraverso il finanziamento delle banche promozionali nazionali (per l'Italia la CDP, per la Germania la KfW, etc.) e l'istituzione di un Fondo Europeo apposito<sup>151</sup>.

È una proposta che dovrebbe essere al centro dei lavori del prossimo Parlamento Europeo e dell'impegno collettivo. Il fabbisogno insoddisfatto di infrastrutture sociali in sanità, istruzione e edilizia sociale è stimato per l'intera Europa (a 28) in almeno 100 miliardi di euro l'anno (a fronte dei circa 170 spesi). È un gap prodotto dal crollo degli investimenti

pubblici degli anni recenti. In Italia, la spesa per investimenti pubblici complessivi (incluse le infrastrutture economiche) è crollata da 47 a 34 miliardi di euro fra 2007 e 2017; quella dei soli enti locali si è addirittura dimezzata. Il Piano immagina di ridare spazio finanziario di manovra alle amministrazioni locali, associandole in forme di partenariato pubblico-privato dove il rischio di costruzione è a carico privato (in modo che l'impegno non gravi sul debito dell'ente) e l'ente sostiene un "canone annuo di disponibilità", che grava sulle proprie spese correnti: l'entità del canone viene contenuta attraverso il concorso all'operazione del Fondo europeo che emette "bond sociali europei" con elevato rating.

Queste nostre due proposte intervengono anche esse dal lato della domanda, per infrastrutture e per risorse umane. Lo fanno con una forte attenzione alla necessità di adattare l'azione pubblica alle specifiche esigenze e aspirazioni dei diversi luoghi, perché solo in questo modo si recupera il divario con gli abitanti, e si innalza la qualità e l'efficacia della spesa. Due sono le strade per fare questo. Estendere alle periferie e a tutte le aree fragili del paese la strategia di sviluppo rivolta ai luoghi sperimentata con la Strategia nazionale aree interne; compiere un salto quantitativo e qualitativo nel ricorso ad appalti innovativi da parte delle Amministrazioni locali.

## PROPOSTA N. 8 Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi

*Si propone di disegnare e attuare nelle aree fragili del paese e nelle periferie strategie di sviluppo "rivolte ai luoghi" che traggano indirizzi e lezioni di metodo dalla Strategia nazionale per le aree interne; strategie che, attraverso una forte partecipazione degli abitanti, combinino il miglioramento dei servizi fondamentali con la creazione delle opportunità per un utilizzo giusto e sostenibile delle nuove tecnologie.*

La spesa per investimenti e per risorse umane che producono servizi pubblici nelle aree più colpite dalle crescenti disuguaglianze rappresenta un canale primario attraverso il quale i dividendi del cambiamento tecnologico possono concorrere alla giustizia sociale. Servono, è evidente, adeguate risorse, ma la chiave per ottenere risultati è la qualità di questa spesa, il fatto che essa risponda ad una visione di lungo periodo maturata nel confronto con gli abitanti e che sia frutto di una strategia integrata che offra opportunità di sviluppo economico ma che in primo luogo accresca l'accesso e la qualità dei servizi fondamentali per i ceti deboli.

La proposta è semplice quanto radicale: disegnare e attuare in tutte le aree fragili del paese strategie di sviluppo "rivolte ai luoghi" che traggano indirizzi e lezioni di metodo dalla Strategie

nazionale per le aree interne, combinando il miglioramento dei servizi fondamentali con la creazione delle opportunità per un utilizzo giusto e sostenibile delle nuove tecnologie.

La proposta muove dalla considerazione dei profondi divari economici e sociali che si sono aperti in questi anni in Italia, in modo granulare: fra aree rurali e aree urbane, ma anche all'interno delle aree rurali e delle aree urbane; fra città medie che tengono e altre in grave difficoltà; fra centri e periferie delle città. È una mappa del paese che non segue vecchi confini (fra Sud e Nord, o fra Nord-Est e Nord-Ovest, o fra montagna e pianura), ma neppure i confini funzionali utilmente sviluppati e utilizzati dalle diverse discipline. Lo mostrano in modo evidente i molteplici e variegati studi e le molte mappe raccolti nel recente volume *Riabitare l'Italia*<sup>152</sup>. Accanto alle "aree interne" identificate in termini della distanza dai cittadini da un'offerta completa di servizi fondamentali (salute, istruzione, mobilità), emergono altre aree in difficoltà segnate da caduta demografica e da un patrimonio

151 Cfr. L. Fransen, G. del Bufalo, E. Reviglio E., *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Report of the HLT Force on Investing in Social Infrastructure in Europe chaired by Romano Prodi and Christian Sautter*, Discussion Paper, 074, January 2018. Per una sintesi della proposta cfr. R.Prodi, E.Reviglio, *Un New Deal per l'Europa. Rilanciare le infrastrutture sociali*, 2019 e C. Bruno, E. Reviglio, *Investimenti e infrastrutture sociali per una crescita inclusiva*, entrambi in *Materiali* [\[link\]](#).

152 Cfr. A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia*, Donzelli, 2018.



abitativo sottoutilizzato o degradato<sup>153</sup>. Sono manifestazioni diverse di quella categoria che altri identificano con il termine di “aree fragili”.<sup>154</sup> Mentre all’estremo opposto dello spettro, si trovano aree congestionate – i “pieni”, come sono definiti – nelle periferie delle aree urbane del paese.

Con questa più articolata chiave di lettura emergono differenze significative all’interno delle stesse categorie. Aree interne abbandonate, ma anche altre con decisi segnali di rientro di giovani o di capacità attrattiva. Campagne produttive in spopolamento, ma anche alcune in ripresa grazie alla multifunzionalità agricola e alla valorizzazione del paesaggio. Coste consumate da cattiva urbanizzazione in crisi, ma anche alcune capaci di un’offerta turistica dignitosa. Sappiamo bene che la causa delle accresciute disuguaglianze territoriali sta in errori delle politiche economiche: la sistematica disattenzione delle riforme istituzionali ai luoghi; la sostanziale rinuncia a una strategia pubblica di governo del territorio; la compensazione dei danni di questi indirizzi attraverso sussidi che hanno fiaccato la reazione dei cittadini e hanno spinto le élite locali verso posizioni e comportamenti da rentier. E sappiamo, dunque, che la risposta sta nel sovvertire questi indirizzi. Una strategia di sviluppo che voglia orientare i dividendi del cambiamento tecnologico alla riduzione delle disuguaglianze territoriali deve sapersi adeguare ai bisogni e alle aspirazioni delle persone nei luoghi. Deve essere una politica *place-based* o “rivolta ai luoghi”.

Esiste un prototipo. Che attraverso cinque anni di lavoro ha dato vita ad una strategia, nota come Strategia per le aree interne. Si tratta di valutarne punti di forza e di debolezza e adattarlo ad altre aree fragili del paese: in primo luogo, alle periferie e alle “terre di mezzo”<sup>155</sup>. Per quanto riguarda le periferie e in genere le aree urbane, questa proposta è stata avanzata di recente, proponendo di superare la logica dei bandi per progetti e di costruire un’Agenda urbana. “È necessario – scrive il Rapporto 2018 di Urban@it<sup>156</sup> - che il centro nazionale si assuma la responsabilità di scegliere piuttosto che demandare solo alla risposta casuale del bando. ... Da questo punto di vista la Strategia nazionale per le aree interne rappresenta un modello interessante ... per i [seguenti] elementi di trasferibilità: valorizzazione dell’intelligenza sociale, riconoscimento delle sperimentazioni promettenti, regolazioni abilitanti, disegno delle soluzioni sulla base di un *problem setting* approfondito, analisi di campo e confronto pubblico, sviluppo di partenariati con gli attori rilevanti superando l’idea del coinvolgimento solo di quelli ritenuti più rappresentativi.”

153 Idem. Nel volume si veda in particolare A. Lanzani, F. Zanfi, *Il costruito fra abbandoni e riuso*.

154 Cfr. [link](#).

155 Con la categoria “terre di mezzo”, usata in *Riabitare l’Italia*, vengono ricomprese aree rurali non interne, aree di costa e “interstizi delle urbanizzazioni”.

156 Cfr. Urban@it, *III Rapporto. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, il Mulino, Bologna, 2018.

Una strategia per le periferie e una strategia per le terre di mezzo dovrebbero integrare e far interagire tutte le leve pubbliche di politica settoriale (dai servizi fondamentali come la salute e l’istruzione alla politica industriale e agricola, dalla ricerca alla cultura e all’ambiente) e avvalersi delle risorse comunitarie (coesione, Horizon e politica agricola) come volano flessibile per attivare i processi, ma dovrebbero poi indirizzare l’impiego delle risorse ordinarie, nazionali, regionali e locali. Dovrebbero essere guidate, come per la Strategia aree interne, da una struttura centrale integrata collocata presso la Presidenza del Consiglio, capace di mescolare risorse umane delle diverse amministrazioni e apporti esterni. Dovrebbero ricercare nei Sindaci (o nei responsabili eletti dei municipi) i principali referenti.

Dovrebbero avere come quadro di riferimento un insieme di obiettivi di giustizia sociale, come quelli proposti in questo Rapporto, e adattare nei singoli territori gli indirizzi di politica ambientale descritti nella nostra Proposta n.10, che sempre tengono conto dell’impatto sociale: particolare attenzione dovrebbero avere gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico. Dovrebbero assicurare una stabilità di lungo periodo, trovando un punto di riferimento politico nel Piano nazionale di riforme allegato al DEF e in un impegno a livello europeo, come l’Accordo di partenariato settennale della politica di coesione.

Dal punto di vista metodologico, le linee di azione di una simile politica dovrebbero essere le seguenti:

1. Costruire i “luoghi” dell’intervento – o aree-progetto – attraverso la strategia stessa (non a tavolino, prima di avviarla) come alleanze di comunità coese (per complementarità o omogeneità) attorno a una comune visione, capaci di cooperare e scegliersi un leader. Nel caso delle città, si tratterà spesso di partire da “luoghi” di limitate dimensioni (30-40-50mila abitanti) per poi costruire la strategia urbana come un’alleanza di alleanze.
2. Costruire e attuare un processo permanente di confronto acceso, informato, ragionevole e aperto a tutte le conoscenze (interne ed esterne), alle parti sociali, alle organizzazioni di cittadinanza, mirato a definire: la visione di lungo termine, miglioramenti desiderabili nella qualità di vita, i progetti per realizzarli.
3. Alimentare la costruzione dei luoghi e poi il confronto territoriale con un flusso di informazioni di qualità, geo-referenziate, tempestive e accessibili in formato aperto su tutte le dimensioni della qualità di vita e delle tendenze economiche e sociali. Saranno le comunità a scegliere gli indicatori che meglio descrivono le proprie aspirazioni, ma dovranno imparare a farlo.
4. Destabilizzare l’equilibrio di poteri esistente, bloccando i possibili tentativi delle élite locali di escludere persone deboli dal confronto o di ripiegare sulla logica dei “progetti cantierabili”.

5. Apprendere dall'esperienza di campo come rendere attente ai luoghi le politiche settoriali ordinarie, assicurando sostenibilità di lungo termine a ogni intervento sui servizi fondamentali che raggiunga gli obiettivi.
6. Mettere al lavoro un team misto composto da funzionari e dirigenti dei Ministeri e delle Regioni ed esperti, mescolandoli sul campo con gli amministratori locali e i cittadini attivi.

L'attuazione delle linee di azione 2 e 3 possono trovare un importante base di riferimento nelle piattaforme digitali collettive descritte nella Proposta n.7.

Quanto costa una simile strategia? Sostanzialmente nulla. Essa costituisce, infatti, il modo di allocare in modo radicalmente diverso risorse finanziarie che già spendiamo, si tratti di fondi europei o di risorse di bilancio.

Questa diversa allocazione include un investimento sulle risorse umane, in primo luogo dell'amministrazione pubblica, la sola fonte di spesa aggiuntiva. Si tratta di: rafforzare le tecnostutture dei Comuni, specie di quelli minori oggi gravemente sguarniti<sup>157</sup> con assunzioni a tempo indeterminato; investire in un centro di coordinamento nazionale; e dotarsi di una squadra di giovani esperti esterni, a cui dare certezze di medio periodo. E significa prevedere i costi di una continua presenza sul campo di questi funzionari ed esperti, visto che questo richiede il metodo descritto. Più che costi aggiuntivi (assai limitati) è necessario, come per molti interventi proposti dal ForumDD, un radicale cambiamento di cultura nella Pubblica Amministrazione. Abbiamo raccolto i tratti principali di questo necessario cambiamento nell'Agenda presentata nella Proposta n. 11.

### PROPOSTA N. 9 **Gli appalti innovativi per servizi a misura delle persone**

*Si propone di promuovere con diversi strumenti il ricorso da parte delle amministrazioni, soprattutto locali, agli appalti innovativi per l'acquisto di beni e servizi, che consentono (come mostrano le poche ma positive esperienze italiane) di orientare le innovazioni tecnologiche ai bisogni delle persone e dei ceti deboli. In particolare, gli strumenti proposti sono: formazione dei funzionari pubblici; rimozione degli ostacoli alla partecipazione; campagna pubblica di informazione; ricorso a consultazioni pubbliche per il disegno del bando.*

L'Amministrazione pubblica influenza ogni giorno il cambiamento tecnologico in modo capillare ma continuo senza averne in genere consapevolezza: attraverso gli appalti per l'acquisto di beni e servizi. Con questa proposta miriamo a risvegliare questa consapevolezza e a individuare alcuni modi con cui, anche attraverso un'iniziativa nazionale, l'operatore pubblico potrebbe meglio attrezzarsi a sollecitare con piccoli atti quotidiani il cambiamento tecnologico in direzione della giustizia sociale.

L'operatore pubblico decide come e cosa acquistare: mezzi di trasporto, macchinari e servizi per ospedali e scuole, informatica hard e soft per la PA, macchinari e ITC per la sicurezza, sorveglianza dei beni naturali. Potrebbe quindi utilizzare, e talvolta (come vedremo) già utilizza, la propria domanda di beni capitali, materiali e immateriali per perseguire obiettivi che accrescano la giustizia sociale. È un'opportunità ben presente ad Anthony Atkinson, che, con riguardo a uno degli obiettivi che il ForumDD ha fatto propri – favorire nei servizi la permanenza di un'opzione che prevede una componente umana nell'erogazione del servizio – scrive: “Quando bandisce servizi sul mercato, l'amministrazione pubblica, nazionale o locale, può assegnare un peso all'esistenza di una componente umana nel servizio” (cfr. Atkinson 2015, p. 122)

Da tempo anche a livello europeo è stata posta enfasi sul ruolo della domanda pubblica come stimolo all'innovazione, anche perché sussidi e incentivi fiscali, solitamente utiliz-

zati come strumenti di stimolo e supporto all'innovazione, rischiano di essere inefficaci quando la finalità è quella di introdurre innovazioni con elevato impatto sociale. La strategia sugli appalti pubblici della Commissione varata nel 2017 prevede tra le priorità di azione la produzione di nuove linee guida sugli appalti innovativi e socialmente responsabili. Inoltre si prevede la promozione attiva dello scambio di buone pratiche in alcuni settori di riferimento (tra cui la salute).

Nell'ambito degli appalti pubblici è possibile distinguere tra: appalti pubblici pre-commerciali; appalti pubblici per soluzioni innovative; e appalti pubblici innovativi (o meglio, utilizzo innovativo degli appalti pubblici). Gli *appalti pubblici pre-commerciali* sono commesse per servizi di Ricerca e Sviluppo i cui risultati, se positivi, saranno utilizzati per lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi. Si tratta di uno strumento potente che consente all'operatore pubblico di sollecitare una concorrenza fra idee innovative migliori per raggiungere un dato obiettivo, ad esempio, un obiettivo di giustizia sociale; di scegliere poi l'idea che appare più convincente e di farne la base per una tradizionale appalto commerciale volto a realizzare quell'idea. In Italia la loro diffusione appare decisamente modesta (cfr. Box 1). Si tratta di un'occasione perduta di orientare il processo innovativo.

<sup>157</sup> Si leggano in proposito le interviste ai Sindaci impegnati nella Strategia aree interne contenuti in S. Lucatelli, F. Monaco, *La voce dei Sindaci delle aree interne*, Rubbettino, 2018.

## APPALTI PUBBLICI PRE-COMMERCIALI: I CASI DELLA LOMBARDIA, DELLA PUGLIA E DELLA VALLE D'AOSTA

L'indizione delle gare d'appalto in Lombardia è stata preceduta da una ricognizione dei fabbisogni in ambito sanitario attraverso la pubblicazione di un invito rivolto alle aziende socio-sanitarie (pubbliche e private) operanti nella regione. Le strutture e il personale medico hanno indicato le esigenze dei pazienti che, alla luce delle tecnologie esistenti, risultavano insoddisfatte e, dopo aver verificato l'indisponibilità sul mercato dei beni/servizi necessari, la Regione ha predisposto tre gare per appalti pubblici pre-commerciali, tutte attinenti al settore della sanità e finanziati attraverso i fondi POR FESR 2014-2020. Il primo bando richiede una soluzione innovativa relativa alla bronco-aspirazione sicura; il secondo un Sistema mecatronico per la somministrazione di terapia motoria riabilitativa a pazienti neurologici con disabilità motoria dell'arto superiore e la terza relativa alla realizzazione di un'innovazione tecnologica per valutare la fragilità della placca aterosclerotica coronarica<sup>158</sup>.

In Puglia, gli appalti pre-commerciali sono stati utilizzati sia nel settore sanitario che, più recentemente, per la realizzazione di un nuovo dispositivo per la localizzazione delle perdite idriche delle condotte, il monitoraggio dello stato delle condotte e il rilevamento georeferenziato delle condotte nelle reti idriche urbane di distribuzione. È interessante notare come, nella presentazione del bando (che ha portato allo sviluppo di una serie di tecnologie di cura volte ad assistenza e cura personalizzata<sup>159</sup>) l'allora Assessore al Welfare colleghi l'utilizzo di questi appalti alla creazione di nuovi prodotti per migliorare la qualità della vita dei cittadini e fare in modo che i bisogni diversi di ogni persona, la storia e il desiderio di libertà e autonomia, siano soddisfatti<sup>160</sup>.

La Valle d'Aosta ha abbinato l'utilizzo dei *living labs* (ecosistemi di innovazione aperta e guidata dagli utenti basata sullo sviluppo continuo di partnership tra governi, imprese e ricercatori) - parte del progetto di cooperazione transfrontaliera Alcotra Innovazione – ad appalti pre-commerciali per lo sviluppo di *smart energies ed Intelligent mobility*, lanciati nel 2012<sup>161</sup>.

Gli *appalti pubblici per soluzioni innovative* sono commesse per beni e servizi innovativi che non sono commerciati su larga scala. In questo caso, quindi, la PA agisce come “*early adopter*” impegnandosi ad acquistare beni e servizi innovativi e riducendo così i rischi di mercato per l'impresa offerente. In questo caso, i bandi non specificano rigidamente i beni e servizi richiesti ma indicano le funzionalità e le prestazioni necessarie. In tal modo, i potenziali fornitori sono incentivati a proporre soluzioni innovative<sup>162</sup>.

Infine, *gli appalti pubblici innovativi* “in senso ampio” sono utilizzati soprattutto a livello locale e riguardano innovazioni incrementali, ricombinazioni di innovazioni esistenti applicate in ambiti nuovi, spesso con obiettivi di sviluppo sostenibile; si tratta spesso, quindi, di un utilizzo innovativo degli appalti pubblici. A livello europeo ne esistono molteplici esempi (cfr. Box.2). Per quanto riguarda l'Italia, un esempio è quello delle mense scolastiche: qui l'obiettivo era di favorire il consumo di prodotti alimentari sostenibili, biologici e/o tipici. Si tratta quindi di un caso in cui, grazie alla procedura adottata, è possibile favorire i produttori locali, senza infrangere le normative di non-discriminazione della legislazione europea. Come illustrato da Morgan e Sonnino (2017), infatti, attraverso l'enfasi sull'educazione alimentare, l'approccio italiano nei confronti del ruolo della scuola e delle mense scolastiche fornisce un valido supporto all'utilizzo

“creativo” degli appalti. Poiché alle mense scolastiche e ai pasti consumati a scuola è assegnato il compito di mantenere le tradizioni locali, il sistema legislativo italiano legittima la possibilità di discriminare a favore dei produttori locali. Come affermato dal Consiglio di Stato nel 1992, un comune può consentire la partecipazione alle gare d'appalto ai soli produttori che operano nella provincia data la necessità di tenere in considerazione i gusti dei consumatori locali e la garanzia di immediatezza di comunicazione e intervento nel caso di problemi. In altre parole, attraverso il legame tra il cibo, la cultura locale e le tradizioni, si è trovato il modo per fare prevalere l'obiettivo delle radici locali del servizio di mensa sul principio di non-discriminazione.

Lo scarso utilizzo delle tre forme di appalto pubblico innovativo e la loro potenzialità per imprimere piccoli ma continui indirizzi al processo innovativo in direzione della giustizia sociale, suggerisce che è necessario ampliarne l'utilizzo. Ciò va fatto tenendo conto delle differenze di costo e di preparazione fra gli appalti pre-commerciali e le altre due forme di appalto pubblico innovativo.

Gli appalti pre-commerciali sono indubbiamente più costosi e impegnativi e presentano i rischi propri di tutte le attività di investimento in ricerca e sviluppo. Per quanto riguarda i costi, una soluzione può essere trovata nelle forme di co-finanziamento che esistono sia a livello nazionale che europeo. Quanto ai rischi, essi possono essere affrontati ricorrendo a consultazioni pubbliche per la rilevazione dei bisogni: esse possono fornire una fonte di legittimazione per le amministrazioni pubbliche locali a investire nelle attività di R&S. Se il ricorso agli appalti pre-commerciali fosse promosso a livello nazionale, le “Linee guida” nazionali potrebbero utilmente contenere il riferimento a un insieme di obiettivi specifici di giustizia sociale come quelli individuati dal ForumDD.

158 Per ulteriori informazioni, cfr. Regione Lombardia [\[link\]](#)

159 Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 54 del 17-4-2018

160 Cfr. Comunicato Stampa Sistema Puglia, 8 settembre 2012

161 Per ulteriori approfondimenti, cfr. ForumPA [\[link\]](#)

162 Questo tipo di appalto è stato utilizzato, ad esempio, dalla città di Copenaghen per sostituire il sistema di illuminazione delle vie residenziali con l'obiettivo di ottenere risparmio energetico e diventare una città a zero emissioni di carbonio entro il 2025 (cfr. Commissione Europea, 2018).



## APPALTI INNOVATIVI: ALCUNI CASI EUROPEI

A livello europeo esistono vari esempi di appalti innovativi. Ad esempio, considerando che lo scarso entusiasmo mostrato nell'apprendimento di alcune materie aumenta la probabilità di uscita precoce dal sistema scolastico, alcune scuole svedesi, tedesche, spagnole e finlandesi hanno collaborato per commissionare lavori di ricerca e sviluppo che sviluppassero nuovi strumenti di apprendimento: analizzando i comportamenti degli studenti, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale, questi strumenti hanno permesso di sviluppare esperienze di apprendimento più personalizzate e simili a un gioco<sup>163</sup>. In Olanda, per garantire un'assistenza più salutare ai degenti negli ospedali, la città di Örebro ha indetto una gara d'appalto per acquistare cateteri privi di sostanze dannose contenenti PVC. Al momento del bando solo un fornitore è riuscito a partecipare al bando ma, otto anni dopo, tutti i fornitori disponevano di prodotti simili<sup>164</sup>. In Polonia, l'ospedale di Sucha Beskidzka ha indetto una gara per far fronte all'effetto negativo, su pazienti e utenti, delle ondate di calore. Invece di prescrivere una soluzione specifica, la gara specificava criteri funzionali (l'abbassamento della temperatura di 2 gradi centigradi) che tenessero conto anche della sostenibilità ambientale ed economica, nonché del rispetto della salute dei pazienti. La soluzione adottata è consistita nel dotare la facciata dell'edificio di pannelli solari che non oscurano le camere. I pannelli hanno consentito non solo di ridurre la temperatura ma anche di assicurare parte del fabbisogno energetico dell'ospedale. Infine, Belgio, Germania Francia e Regno Unito hanno utilizzato un bando pre-commerciale per sviluppare soluzioni innovative allo scopo di migliorare i sistemi di localizzazione dei vigili del fuoco per accrescere la sicurezza quando intervengono su incendi che si sviluppano in luoghi chiusi.

Andrebbe poi garantito il reale coinvolgimento di tutti i cittadini e potenziali stakeholder interessati, attraverso una comunicazione che non si limiti alla pubblicizzazione sul web ma utilizzi gli strumenti più adatti a seconda del target di riferimento e si leghi alla costruzione delle piattaforme digitali collettive descritte nella Proposta n. 7. Durante le consultazioni pubbliche dovrebbe essere spiegata l'importanza dell'appalto (anche in termini finanziari) e le finalità che si intendono perseguire. Dovrebbero essere ben esplicitati quali sono i criteri su cui sarà basata la scelta del/dei bisogni insoddisfatti per i quali avviare la gara d'appalto. Nella scelta dei bisogni vanno, infine, esplicitate le conseguenze (positive e negative) sui vari segmenti della società e sui diversi *stakeholders*.

Gli appalti pre-commerciali dovrebbero poi regolamentare in anticipo i diritti di sfruttamento della proprietà intellettuale. Quelli che riguardano le tecnologie digitali dovrebbero includere requisiti di *open source* e *open standard* in modo da consentire il riutilizzo di soluzioni innovative anche in altri ambiti territoriali. Inoltre, anche per accrescere il grado di concorrenza tra le imprese, occorre favorire una maggiore partecipazione delle piccole e medie imprese e delle cooperative attraverso: una minore complessità e maggiore trasparenza delle procedure; minori requisiti di solvibilità e di fatturato pregresso relativo all'oggetto del bando di gara; maggiore percentuale di pagamenti anticipati e una riduzione dei ritardi nei pagamenti.

In sostanza, esistono le condizioni per diffondere la conoscenza degli appalti pre-commerciali attraverso un'ampia campagna di informazione e divulgazione delle esperienze esistenti. Ne è condizione una formazione dei funzionari

pubblici, soprattutto di quelli che operano a livello locale e che quindi hanno una maggiore capacità di coinvolgere cittadini e altri stakeholder nell'identificazione di bisogni poco soddisfatti. Gli appalti pre-commerciali richiedono infatti un elevato livello di competenze del personale della PA che, come evidenziato nel documento della Commissione europea, devono disporre di: conoscenze in materia di prodotti e servizi pertinenti, e di coinvolgimento del mercato e delle parti interessate; competenze di base circa il quadro giuridico di riferimento, le trattative e la gestione dei contratti; competenze specifiche nel settore dell'innovazione in materia di valutazione dei rischi, gestione dei diritti di proprietà intellettuale e imprenditorialità strategica. Una possibilità, è quella di seguire l'esempio di quanto fatto dal consiglio comunale di Barcellona che, in collaborazione con l'IEPA (Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione) organizza un programma di formazione sugli appalti per l'innovazione per imprese, consulenti, dipendenti pubblici e segretari comunali<sup>165</sup>.

Un simile (ma meno impegnativo) investimento andrebbe compiuto per la diffusione delle altre due categorie di appalti innovativi. Anche a questo scopo sarebbe auspicabile un'iniziativa nazionale che favorisca la circolazione dell'informazione sulle esperienze in corso, assicuri un processo di apprendimento e indirizzi la formazione. In questo contesto potrebbe essere possibile promuovere in tutto il paese l'introduzione nei bandi di criteri premiali in relazione agli obiettivi specifici di giustizia sociale sul tipo di quelli proposti dal Forum.

Interventi simili dovrebbero riguardare anche le altre (meno complesse) forme di appalto innovativo. Questi appalti si prestano anche all'introduzione, di cui si hanno sperimentazioni, di criteri relativi a obiettivi di giustizia sociale in tema di lavoro. In particolare, si possono premiare non solo le offerte che si impegnano a soddisfare elementi quan-

<sup>163</sup> Per maggiori dettagli e informazioni [www.imaile.eu](http://www.imaile.eu)

<sup>164</sup> Cfr. Commissione Europea (2018). Comunicazioni della Commissione Europea. Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione.

<sup>165</sup> *ibidem*

titativi (come il mantenimento del livello di occupazione esistente) e normativi (come il rispetto del contratto collettivo del lavoro e il numero di ore di lavoro settimanali) ma anche qualitativi (relativi, ad esempio, alla formazione del personale dipendente, alla sicurezza, alla conciliazione fra di tempi di lavoro e di vita). È del resto una pratica già utilizzata<sup>166</sup>. A questo proposito, ad esempio, si potrebbe pensare di “premiare” quelle imprese che garantiscono la partecipazione del personale impiegato a corsi di formazione ed aggiornamento professionale e quelle che, nel corso dei due anni precedenti, hanno ottenuto dall’INAIL una riduzione del tasso di premio applicato alle aziende a seguito di interventi per il miglioramento delle condizioni di salute e igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia.

### 1.4.5 TECNOLOGIE PER LA GIUSTIZIA AMBIENTALE CHE ACCRESCANO LA GIUSTIZIA SOCIALE<sup>167</sup>

Agosto 2015, l’uragano Katrina sconvolge la regione di New Orleans, negli Stati Uniti: 1.836 vittime, oltre 81 miliardi di dollari i danni economici, il sistema di protezione civile saltato. Katrina sbatte in faccia al mondo una realtà inequivocabile. Gli effetti dei cambiamenti climatici possono mettere in ginocchio anche il paese più ricco e sviluppato. Fino ad allora, soprattutto dopo gli accordi di Kyoto (1997), e in sede di Social Forum mondiale, dove si era iniziato a parlare di “giustizia climatica”, il tema sembrava dividere Nord e Sud del mondo, paesi ricchi e paesi poveri. Gli uni salvaguardati, i secondi a rischio. Katrina rende evidente due verità: che i disastri climatico-ambientali coinvolgono tutti, paesi ricchi e poveri; e che all’interno dei paesi sviluppati le vittime sono soprattutto tra i poveri. A New Orleans

<sup>166</sup> Un esempio è il bando d’appalto per il servizio mense scolastiche a ridotto impatto ambientale del territorio di Recanati e Montelupone (2018). Nel bando vengono specificate non solo la tipologia di alimenti richiesti e la distanza massima dal luogo di produzione ma si specificano anche aspetti relativi ai rapporti di lavoro all’interno dell’impresa aggiudicataria. In particolare, la ditta aggiudicataria si impegna ad applicare integralmente tutte le norme contenute nel contratto nazionale di lavoro e negli accordi integrativi, territoriali ed aziendali, per il settore di attività e per la località dove sono eseguiti i servizi. Le medesime condizioni devono essere garantite ai/alle soci/e lavoratori/lavoratrici dipendenti da società cooperative. Tra gli altri elementi che la ditta è tenuta a garantire c’è la partecipazione del personale impiegato nel servizio a corsi di formazione ed aggiornamento professionale, secondo quanto indicato in sede di offerta, nonché ad iniziative di educazione alimentare e di informazione rivolte alle famiglie degli utenti e promosse dal Comune. Infine, tra i criteri di valutazione dell’offerta tecnica (che vale 85 nel punteggio posto uguale a 100 a fronte dei 15 attribuiti all’offerta economica) risaltano: il riassorbimento del personale impiegato nella gestione uscente (8 punti) e la qualità del progetto relativo al personale, specificata in numero di addetti, orario settimanale, qualifica professionale, numero di corsi di formazione e aggiornamento professionale nel quinquennio di durata del contratto, argomenti da trattare e numero di dipendenti coinvolti ogni anno.

<sup>167</sup> Questa sezione riflette i contributi dati da Andrea Di Stefano, Francesco Ferrante, Claudio Papa, Andrea Poggio, Sabina Ratti, Francesco Sergi, Giovanni Silvestrini.

la grande maggioranza delle vittime sono tra gli ultimi e i penultimi della società nordamericana.

L’Italia non fa eccezione. Basta scorrere l’elenco di quelle che ancora chiamiamo “emergenze”: Messina 2009, 36 vittime a seguito di 230 mm di pioggia caduta in 3-4 ore; provincia di Olbia 2013, 16 morti e 2mila evacuati a causa di 450 mm di acqua caduta in 24 ore; Milano 2014, il fiume Seveso esonda quattro volte; Messina 2015, senza acqua per 18 giorni; Livorno 2017, 9 vittime a seguito di 250mm di pioggia caduti in due ore. Dal 2010 al 2017 per le sole inondazioni sono morte 157 persone mentre 45mila sono state evacuate. Sul versante opposto, nell’estate 2017 Roma è stata colpita da un’ondata di siccità che ha provocato l’abbassamento del lago di Bracciano di 160 cm, mentre nello stesso anno le portate medie annue dei quattro principali bacini di Po, Adige, Arno e Tevere hanno registrato una riduzione media complessiva del 39,6%<sup>168</sup>. Nel gennaio 2017 in Abruzzo nevicate eccezionali hanno causato, oltre alle vittime umane frutto di cause in corso di accertamento giudiziario, il più lungo blackout elettrico della storia d’Italia: 7mila case senza corrente per una settimana (con un picco di 150.000 abitazioni colpite).

Tre segnali forti vengono da questi e altri dati analisi:

1. I cambiamenti climatici sono già in corso.
2. I cambiamenti climatici non guardano in faccia a nessuno, paesi ricchi e paesi poveri.
3. I cambiamenti climatici colpiscono soprattutto i più deboli: i paesi poveri e i poveri e vulnerabili dei paesi ricchi.

### GIUSTIZIA AMBIENTALE E GIUSTIZIA SOCIALE “SONO COSTRETTE” A MARCIARE ASSIEME

Sul piano scientifico non ci sono dubbi sul riscaldamento accelerato che il Pianeta sta subendo, con accentuazione della violenza e della frequenza dei fenomeni estremi. Di fronte ai Rapporti dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change* costituito dall’ONU<sup>169</sup> e agli eventi che si susseguono, la consapevolezza di quei tre segnali si è accelerata, toccando in primo luogo le giovani e giovanissime generazioni<sup>170</sup>, ossia le generazioni che porteranno fino in fondo il peso delle scelte di questi anni. La mobilitazione culturale riguarda anche le tre principali religioni del mondo, con la Dichiarazione islamica sul cambiamento climatico<sup>171</sup>, quella induista<sup>172</sup> e

<sup>168</sup> Cfr. dossier di Legambiente, *SOS Acqua – nubifragi, siccità, ondate di calore: le città ed i territori alla sfida del clima* [\[link\]](#) 2018.

<sup>169</sup> L’ultimo è del 2018, il prossimo è previsto per il 2022: [\[link\]](#).

<sup>170</sup> L’organizzazione di uno sciopero degli studenti di tutto il mondo il 15 marzo 2019 è il segno, senza precedenti, di questa consapevolezza. Come su altre tematiche, si osserva anche il risveglio delle classi dirigenti economiche, con l’appello di 27 premi Nobel per l’Economia e 4 ex presidenti della Federal Reserve apparso sul *Wall Street Journal*, [\[link\]](#).

<sup>171</sup> Pagina Web, [\[link\]](#).

<sup>172</sup> Pagina web [\[link\]](#).

con l'enciclica *Laudato si'* di papa Francesco, dove la connessione fra impegno ambientale e impegno sociale è molto forte: “La stessa logica che rende difficile prendere decisioni drastiche per invertire la tendenza al riscaldamento globale è quella che non permette di realizzare l'obiettivo di sradicare la povertà”, e ancora: “un vero approccio ecologico diventa sempre un approccio sociale”<sup>173</sup>.

Torna così, in nuove forme, al centro della ricerca e dell'impegno politico quell'idea di *environmental justice* maturata negli Stati Uniti negli anni sessanta nel pieno delle lotte contro le discriminazioni razziali dei neri statunitensi, colpiti anche attraverso la localizzazione di discariche di rifiuti nei quartieri a loro prevalenza<sup>174</sup>, una pratica ben nota ai ceti deboli del nostro paese. È la connessione fra diritti civili, ingiustizia sociale e ingiustizia ambientale che troviamo in molteplici azioni collettive in aree degradate delle città di tutto il mondo, come quelle promosse in Italia dalla Rete Numeri Pari<sup>175</sup>. È la forza che muove il rilancio internazionale del progetto di un Green New Deal, formulato per la prima volta nella crisi del 2007-2008 dai partiti Verdi europei e statunitensi, spronato negli Stati Uniti dalla scelta del presidente Donald Trump di rimettere in discussione l'Accordo di Parigi, e dal consenso popolare di questa mossa, che segnala la diffusa percezione delle politiche ambientali come sfavorevoli ai ceti deboli<sup>176</sup>.

In Europa la scadenza elettorale del 2019 ha sollecitato diverse forze politiche a confrontarsi con il lodo ambientale-sociale: oltre ai Verdi, che delineano intorno al Green New Deal il futuro possibile per l'Unione, anche il movimento Diem25 (Democracy in Europe Movement 2025) ne ha fatto un asse centrale della propria proposta e sono state avviate nuove iniziative come l'appello “Non c'è un Pia-

neta B”<sup>177</sup>. Una stretta connessione fra la “redistribuzione di potere” al lavoro e ai cittadini organizzati e gli obiettivi di sostenibilità è presente nel Rapporto commissionato dal gruppo Socialisti&Democratici del Parlamento Europeo<sup>178</sup>.

La decarbonizzazione e la transizione verso un nuovo paradigma economico non hanno un effetto predeterminato di breve periodo sulle disuguaglianze e sulla giustizia sociale, ma se governate male possono avere effetto negativo. E se questa è la percezione diffusa da parte della popolazione, l'opposizione al cambiamento sarà forte e il cambiamento stesso sarà fermato. Due sono i principali impatti di cui darsi cura: quello sul lavoro e quello sui consumi.

Per quanto riguarda il *lavoro*, se da un lato si sviluppano i settori collegati alla *green economy*, all'economia circolare, al trasporto elettrico, all'agricoltura sostenibile, alla gestione di servizi di pubblica utilità, dall'altro entrano in crisi le industrie della cosiddetta *brown economy*. Alcune di esse dovranno rinnovarsi radicalmente, abbandonando la cultura e la pratica dell'esternalizzazione dei costi ambientali; altre, come le centrali a carbone o lignite, dovranno scomparire. Allo stesso tempo, le innovazioni tecnologiche che consentono minore consumo di energia e materia tendono a ridurre la domanda di lavoro e comunque a frammentarne l'organizzazione (cfr. paragrafo I.3). Per quanto riguarda i *consumi*, è evidente che una carbon tax uguale per tutti finisce in realtà per pesare molto di più su chi dedica a quelle spese una quota più alta del proprio bilancio familiare, come ad esempio gli abitanti delle aree rurali o i pendolari che non possono avvalersi esclusivamente di mezzi pubblici. Come è stato osservato, “I governi non potranno accettare una decarbonizzazione forzata se essa conduce ad aggravare visibilmente le disuguaglianze”<sup>179</sup>. È il segnale chiaro che, a parte altre considerazioni, viene dalla vicenda dei “gilè gialli” francesi.<sup>180</sup>

Come argomentava in modo anticipatorio Alexander Langer, “la conversione ecologica potrà affermarsi solo se apparirà socialmente desiderabile”<sup>181</sup>. Chiedere sacrifici oggi in cambio della promessa di una futura vita migliore non funziona. Le fasce più deboli della popolazione sono spesso le più esposte all'impatto del riscaldamento globale, per il luogo in cui vivono, perché prive di risorse economiche e culturali per rispondere in modo adeguato ai rischi climatici e perché, una volta colpite, non sono in grado di recuperare e di riprendersi. Ma i benefici futuri della decarbonizzazione

173 Il nesso fra sostenibilità ambientale e questione sociale è presente anche nella Dichiarazione islamica sul cambiamento climatico, dove si legge fra l'altro l'appello ai “popoli di tutte le nazioni ed i loro leader” di “dare la priorità agli sforzi di adattamento tramite un sostegno adeguato ai paesi vulnerabili che hanno meno capacità di adattarsi – nonché ai gruppi vulnerabili, includendo i popoli indigeni, le donne e i bambini.”

174 Definibile in breve come l'equa distribuzione dei benefici e dei costi ambientali, il concetto di *environmental justice* è codificato dalla *Environmental Protection Agency* USA come “il trattamento equo e l'effettivo coinvolgimento di tutte le persone, a prescindere da razza, colore, origine nazionale o reddito nella costruzione e attuazione delle leggi, regolazioni e politiche per l'ambiente”. Negli USA, le battaglie del movimento anti-segregazionista culminano nel 1979 nell'utilizzo dei “diritti civili” per sfidare sul piano giudiziario la localizzazione di discariche: è la causa *Bean v. Southwestern Waste Management Inc.* condotta dall'avvocato Lind McKeeven Bullard, il cui marito, Robert Bullard, diverrà leader internazionale della ricerca e di azioni collettive di lotta su questo tema. Per un'illustrazione e un'analisi dello sviluppo di questi movimenti, specie a partire dall'enunciazione dei Principi di Giustizia ambientale del Primo Summit nazionale della popolazione di colore per il controllo dell'ambiente del 1991, cfr. G. De Marzo, *Per amore della terra*, Castelvocchi, 2018.

175 Nel sito si legge: “I Numeri Pari pongono al centro della loro pratica quotidiana il mutualismo, la solidarietà, la giustizia sociale e ambientale. Questa è la geografia della speranza”. Per una mappa degli aderenti cfr. Rete Numeri Pari [\[link\]](#).

176 Si vedano l'intervista di Barry Sanders a Naomi Klein [\(link\)](#) e le proposte e iniziative della parlamentare Alexandria Ocasio-Cortez, elaborate in collaborazione con il gruppo Justice Democrats ed il Sunrise Movement

177 Per Diem25, cfr. *Green New Deal per l'Europa*, [\[link\]](#).

178 Cfr il Rapporto *Uguaglianza Sostenibile, 2018* [\[link\]](#)

179 Cfr. Bruegel, *The distributional effect of climate policies* [\[link\]](#), novembre 2018.

180 Essi hanno gridato due slogan, solo apparentemente in contraddizione: “il governo parla della fine del mondo, noi siamo preoccupati della fine del mese” e “fine del mondo fine del mese, stesso colpevole stessa lotta”. Il movimento non è contro la carbon tax, ma contro il fatto che essa sia “equamente” spalmata in forme uguali per tutti, che non tenga conto dell'impatto differenziato che essa ha.

181 Si veda il suo articolo dell'agosto 1994: [\[link\]](#)



non bastano, se gli effetti negativi di breve periodo sono per loro significativi e maggiori (in termini relativi) rispetto agli altri. È insomma necessario che le politiche volte a limitare e bloccare il cambiamento climatico producano subito vantaggi per i ceti deboli. È una connessione presente nell'impianto concettuale dei 17 Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile e perseguita metodologicamente in Italia dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS).

Questa associazione fra giustizia ambientale e giustizia sociale si manifesta in modo diverso in altre emergenze ambientali e nelle varie forme di inquinamento. Sin dagli ultimi decenni del secolo scorso, la denuncia ambientalista ha a lungo insistito sulla trasversalità sociale delle emergenze e sulla convinzione che esistesse un "popolo inquinato", nel quale le persone erano esposte all'inquinamento, al rischio sanitario o al depauperamento del patrimonio naturale, indipendentemente dal ceto sociale di appartenenza. Oggi non possiamo servirci di questa chiave di lettura. Gli effetti dell'inquinamento non sono equamente distribuiti nella popolazione. Essi sono più devastanti là dove esistono fragilità sociali e povertà, perché esiste quasi sempre un rapporto "biunivoco" tra degrado ambientale e disagio sociale, tra disuguaglianze ambientali e disuguaglianze sociali. Su questo aspetto le politiche devono concentrarsi.

I ceti deboli pagano un prezzo più alto per svariate ragioni: perché vivono in territori più inquinati<sup>182</sup>; perché impossibilitati, economicamente e culturalmente, ad accedere alla prevenzione o a cambiare il luogo di abitazione; perché privi di capitali per controbilanciare il fenomeno delle isole di calore o il disagio abitativo, con interventi di riqualificazione delle proprie abitazioni; perché impossibilitati a spostarsi dalle aree a rischio sismico o idrogeologico; perché costretti a vivere in sottoscala o abitazioni più esposte al rischio inondazione; perché (essendo incapienti) non possono accedere alle detrazioni fiscali per riqualificazione energetica e antisismica degli appartamenti o sono privi di capitali iniziali per impianti energetici da fonti rinnovabili; perché vivono in periferia e sono obbligati ad utilizzare il mezzo privato per recarsi al lavoro, sia per deficienza del trasporto pubblico sia per impossibilità di servirsi del *car sharing* e della mobilità elettrica, finora garantita solo nei centri urbani.

Inoltre l'inquinamento è pagato due volte dalla popolazione più fragile perché, oltre ai danni diretti, i costi del risanamento pesano sulla spesa pubblica e riducono i margini per il welfare, innestando un circuito vizioso, dietro cui molto spesso lo Stato ha mascherato e maschera la propria rinuncia a costruire politiche sociali lungimiranti.

Come si è detto, la relazione fra giustizia ambientale e sociale è biunivoca. Sono le stesse disuguaglianze sociali che

creano o accentuano problemi ambientali, si pensi alle periferie o alle altre aree fragili dove è spesso minore la cura dei beni comuni e degli spazi pubblici, vi è meno la consapevolezza dei rischi (discariche abusive o incendio di rifiuti), e il diritto di accesso al trasporto pubblico non sempre è. L'impegno dei cittadini a prendersi cura del contesto in cui vivono è dalle disuguaglianze di accesso alla ricchezza comune, ovvero ai beni, servizi e dotazioni di un territorio che possono consentire una vita dignitosa e buona anche senza alti livelli di reddito: le *disuguaglianze sanitarie*, quelle nell'*accesso ai servizi* e alla *cultura*, o la *povertà educativa*. Queste mancanze ostacolano la possibilità stessa di "essere consapevoli" dei propri diritti, di immaginare "scenari diversi" da quelli che oggi appaiono dominanti. Nella stessa direzione opera, con forza, la diffusione delle illegalità, quando l'inquinamento crea plusvalenze illecite e un effetto distruttivo sul mondo del lavoro (concorrenza sleale, lavoro nero, ecc.). Anche in questo caso i ceti deboli pagano due volte: sul fronte del lavoro e della democrazia nonché per i danni alla salute che subiscono nei luoghi di residenza.

In conclusione, le interdipendenze tecniche, sociali e politiche fra sostenibilità ambientale e disuguaglianze mostrano che le politiche per la giustizia sociale e per la giustizia ambientale devono marciare assieme<sup>183</sup>. Si può argomentare che le politiche per la giustizia ambientale hanno in realtà un effetto sociale, perché innalzano la "libertà sostanziale" delle future generazioni di raggiungere "il pieno sviluppo della persona umana" – per usare l'espressione dell'articolo 3 della nostra Costituzione. È un obiettivo di giustizia sociale assai importante, poiché le *future generazioni* costituiscono una categoria, potenzialmente infinita, di persone resa particolarmente debole e vulnerabile dal fatto di non avere alcun potere. Ma non basta. Le politiche per la giustizia ambientale devono anche prendersi cura della libertà sostanziale delle *attuali generazioni*, e quindi devono accrescere la giustizia sociale oggi. Non devono privilegiare il benessere dei ceti forti o essere attuate con disattenzione o a danno dei ceti deboli. Devono anzi assicurare miglioramenti più sostanziosi per le fasce più fragili, selezionando e privilegiando i luoghi del degrado, dell'abbandono e della marginalità.

Non è quello che è avvenuto in Italia in questi anni. Le politiche pubbliche hanno risentito del generale arretramento degli investimenti pubblici e soprattutto della mancanza di una strategia sostanziale di innovazione verso la giustizia ambientale e sociale. Basti pensare che la principale politica di innovazione ambientale sul terreno della rivoluzione energetica, ovvero la detrazione fiscale per l'efficientamento energetico degli edifici e per il fotovoltaico,

182 Si pensi al caso delle cinture periferiche dove erano insediati gli stabilimenti industriali e che oggi sono investite dall'irrisolto problema delle bonifiche (180.000 ettari, distribuiti tra nord e sud del paese, per parlare solo dei Siti di Interesse Nazionale).

183 "Nessuna politica potrà mai essere sostenibile in termini ambientali se non serve allo stesso tempo per affrontare e risolvere il tema dell'esclusione e dell'iniquinà sociale", scrive De Marzo (2018).

con i suoi significativi effetti quantitativi, si è risolta in un nulla di fatto per le famiglie incapienti (circa otto milioni di persone), che non sostenendo alcun onere fiscale non hanno potuto beneficiare di alcun vantaggio. E non si è in alcun modo fatto carico di attivare in Italia una filiera produttiva che si preparasse a sfruttare i benefici dell'”economia verde”. L'assenza di missioni strategiche assegnate alle imprese pubbliche ha inoltre impedito di utilizzare questa opportunità di cui pure l'Italia dispone.

La conoscenza dei processi globali dell'ecosistema Terra,

le nuove tecnologie, il progresso scientifico ci offrono in realtà straordinarie possibilità di realizzare l'obiettivo indicato. Molteplici proposte di questo Rapporto, nell'indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale si muovono in questa direzione e hanno coniugato obiettivi di giustizia sociale e ambientale: si vedano in particolare le proposte nn. 3, 4, 8, 9, 13 e 14. Ma l'impostazione che abbiamo sostenuto deve diffondersi anche dentro gli strumenti principali, tradizionali o innovativi, che perseguono la sostenibilità ambientale: è questo lo scopo di questa proposta.

### PROPOSTA N. 10 Orientare gli strumenti per la sostenibilità ambientale a favore dei ceti deboli

*Si propongono tre linee d'azione che possono orientare gli interventi per la sostenibilità ambientale e il contrasto al cambiamento climatico a favore dei ceti deboli, condizione perché quegli stessi interventi raccolgano il consenso per essere attuati: rimodulazione dei canoni di concessione del demanio e interventi fiscali attenti all'impatto sociale; rimozione degli ostacoli ai processi di decentramento energetico e cura degli impatti sociali dei processi di smobilizzo delle centrali; modifiche dell'Ecobonus per l'incentivazione delle riqualificazioni energetiche degli edifici e interventi sulla mobilità sostenibile in modo favorevole alle persone con reddito modesto.*

Il Green New Deal dell'Italia, nell'ambito di quello europeo, deve prevedere investimenti pubblici e privati, incentivi all'innovazione tecnologica, standard e regolamentazioni. Deve prevedere formazione e confronto culturale, perché per cambiare stili di vita servono strumenti di conoscenza, attitudini e mentalità che mettano in condizione le persone di affrontare il cambiamento, soprattutto alla velocità in cui ormai si presenta. Deve tener conto del fatto che le innovazioni in questo ambito possono espandersi per progressiva adesione dei singoli cittadini (è il caso dei piccoli impianti solari sui tetti), per effetto di interventi sistemici, ovvero grazie a politiche pubbliche che rendano praticabile l'innovazione (come è stato per il successo della raccolta differenziata, là dove è progredita, o come sarà per la diffusione della mobilità elettrica che ha bisogno di particolari infrastrutture). E deve infine sfruttare la particolare articolazione naturale, sociale ed economica del nostro territorio: il ruolo dei comuni e delle comunità territoriali, il peso delle piccole imprese, l'esistenza di patrimoni edilizi sotto- e sovra-utilizzati, le esperienze di gestione diretta da parte dei cittadini di servizi di interesse generale.

Gli interventi da attuare per coniugare giustizia ambientale e sociale devono avere natura nazionale ed europea, ma devono sapersi adattare ai diversi contesti. Le politiche di settore riguarderanno, accanto ai cambiamenti climatici e alla rivoluzione energetica, altri “settori ambientali”: l'economia circolare, i nuovi materiali, la mobilità. E potranno mirare a effetti diretti o indiretti. Esistono, infatti,

misure e politiche che intervengono *direttamente sul miglioramento delle condizioni economiche delle persone e delle famiglie* - attraverso la lotta all'inquinamento, al cambiamento climatico, o per la riqualificazione di spazi ed edifici - o sulla qualità dei luoghi, sulla sicurezza ambientale e sulla salubrità, operando *sul patrimonio di ricchezza comune* determinandone così un miglioramento che innalza la qualità della vita e di cui possono equamente godere tutti. Infine ci sono interventi che producono una *riduzione di spesa pubblica*, ad esempio prevenendo le emergenze o eliminando gli sprechi, producendo risparmi che creano maggiori disponibilità per il welfare.

Per tenere conto dei diversi contesti non servono interventi compensativi che aggiustino azioni settoriali cieche ai luoghi. Serve politiche nazionali di settore declinate luogo per luogo a misura dei territori, ascoltando le aspirazioni e raccogliendo la conoscenza delle persone che vivono nei luoghi: centri urbani o periferie, aree interne o aree di passata industrializzazione sospese fra città e campagna, etc. Questo approccio deve costruire spazi di pubblico confronto, animati dai governi locali, e dove possano manifestarsi le idee e l'azione delle organizzazioni di cittadinanza attiva, o modificando le politiche nazionali o in forme del tutto distinte da queste.

Su questa base metodologica, avanziamo un'agenda di ipotesi di lavoro. Non copre tutti i campi, ma si concentra su tre leve dell'azione pubblica: concessioni, trasferimenti e fisco; governo della transizione energetica; spazi, patrimonio immobiliare e mobilità.

## CONCESSIONI, TRASFERIMENTI, FISCO E DEBITO

Una prima leva a disposizione è quella del dare-avere fra settore pubblico e settore privato. Questa leva può avere di per sé effetti sui comportamenti privati e, se ben usata, può accrescere i mezzi finanziari a disposizione dell'operatore pubblico per accrescere gli investimenti pubblici. I livelli attuali di investimento non sono infatti sufficienti per le politiche di mitigazione e adattamento dei cambiamenti climatici, di sostegno all'economia circolare, di sostituzione delle materie prime di origine fossile con quelle di origine vegetale, di sostegno all'agricoltura sana e multifunzionale, di riqualificazione e rigenerazione delle periferie urbane e territoriali, etc. I tre interventi che indichiamo sono tutti attenti all'impatto sociale immediato.

Un primo indispensabile intervento riguarda le *concessioni*, statali e regionali. Si tratta di un serbatoio di risorse, fino ad oggi sprecato, oggi gestito con modalità che originano spesso cattivo uso di pubbliche risorse e iniqui arricchimenti. È possibile viceversa combinare un adeguato ritorno per Stato e Regioni con una corretta gestione a vantaggio della collettività, assicurando un ragionevole profitto a chi mostra di avere capacità manageriali di gestione. Ci riferiamo alle concessioni per la gestione di cave, acque minerali, stabilimenti balneari. Per essi vanno rimodulati i canoni in modo progressivo nei prossimi cinque anni, per arrivare per le *attività estrattive* al 20% dei prezzi di vendita finali, come è attualmente in Gran Bretagna. Per le *acque minerali*, si tratta di passare dall'attuale canone medio pari a 0,1 centesimo per litro a 2 centesimi per litro in cinque anni; per gli *stabilimenti balneari*, da un canone minimo di 10 euro a mq all'anno a 20 euro mq/anno. Queste misure avrebbero potrebbero anche incentivare il risparmio di risorse ambientali non rinnovabili, utilizzando criteri di premialità per interventi di incremento del recupero e riuso degli inerti, per migliorie ambientali nelle aree di concessione balneare, per il risparmio di una risorsa fondamentale come l'acqua.

Un secondo intervento, in rapporto diretto con le politiche per il clima, riguarda, oltre alla rimodulazione delle *royalties* per l'estrazione di petrolio e gas - oggi all'attenzione del governo - una sostanziale riduzione e ridefinizione dei *sussidi all'autotrasporto*. Si tratta di esenzioni dal pagamento dell'accisa sul gasolio, sconti sui pedaggi autostradali, sui premi Inail e Rca, e altre ancora che ammontano a circa un miliardo e mezzo di euro<sup>184</sup>. Questo intervento a impatto positivo sull'ambiente potrebbe concorrere, ad esempio, al finanziamento dell'eredità universale di cui alla Proposta n. 15. Si dovranno valutare le sue ricadute produttive e sociali per offrire opportunità di riconversione o ammodernamento produttivo.

Il terzo intervento riguarda gli *strumenti fiscali con cui*

*incentivare decarbonizzazione o risparmio energetico* senza uno sbilanciamento a sfavore dei ceti deboli. Per spostare la pressione fiscale dal lavoro e dalla produzione al consumo di risorse ambientali e di produzioni inquinanti o climalteranti, si può intervenire con una carbon tax in graduale aumento fino a quando non saranno raggiunti gli obiettivi di riduzione delle emissioni.<sup>185</sup> In merito alla leva fiscale è anche possibile ipotizzare un innalzamento della tassazione dei super-ricchi (lo 0,05% della popolazione), ed una tassa sulle transazioni finanziarie con una chiara ed esplicita destinazione delle risorse a vantaggio del Green New Deal<sup>186</sup>. Per far sì che il costo del Green New Deal non gravi solo sulle attuali generazioni ma anche sulle generazioni future, che ne coglieranno appieno i vantaggi, si può, infine, valutare la strada di finanziare una parte degli investimenti nella sostenibilità con un debito a lungo termine. Questo debito dovrebbe ovviamente essere liberato dal patto di stabilità, stante che il suo "gravare sulle future generazioni" sarebbe parte del patto costitutivo del debito stesso.

## GOVERNO DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA

La rivoluzione energetica rappresenta il principale fattore di trascinamento delle politiche per il clima e del Green New Deal, ma non avverrà "spontaneamente", serve una forte accelerazione delle politiche pubbliche. Per renderla socialmente desiderabile serve, come si è visto, che si risolva in un evidente vantaggio per i ceti deboli.

In una prima fase, è successo il contrario. Della rivoluzione energetica si è avvantaggiata una fascia privilegiata della popolazione. Ma il successo ottenuto nella diffusione degli impianti da fonti rinnovabili ha consentito di far calare i costi di 10 volte, rendendoli oggi molto più accessibili. A livello globale, inoltre, è oggi possibile affrontare il mancato accesso di intere popolazioni all'energia elettrica, non attraverso mega-infrastrutture (grandi centrali e linee aeree di trasmissione), ma grazie alla produzione diffusa che le tecnologie delle rinnovabili rendono possibile. Questa transizione va governata, di nuovo avendo attenzione alle ricadute sociali. Consideriamo due linee di intervento: una politica industriale e di sviluppo che riduca i danni delle dismissioni e aiuti a cogliere i vantaggi delle nuove tecnologie; aggiustamenti nella politica di incentivazione della riqualificazione energetica degli edifici.

La *produzione distribuita* può dare un contributo significativo alla riduzione della *povertà energetica*<sup>187</sup>, un problema che riguarda in forme estreme oltre un miliardo di esseri umani (privi di accesso a energia elettrica), ma anche circa

<sup>185</sup> Cfr. Pagina web [\[link\]](#)

<sup>186</sup> Prendendo spunto dalla proposta contenuta nel Green New Deal avanzata dalla parlamentare statunitense Ocasio-Cortez.

<sup>187</sup> Mancanza di accesso a forme adeguate e affidabili di energia a prezzi sostenibili per soddisfare i bisogni primari

<sup>184</sup> I sussidi alle fonti fossili solo in Italia si collocano complessivamente tra i 14 ed i 15 mld di € (fonte Legambiente)



4 milioni di italiani. E permette, attraverso il ricorso a nuove tecnologie di stoccaggio e trasmissione, la determinazione di sistemi di tariffazione che tengano conto della condizione sociale degli utenti. Quanto allo smantellamento delle vecchie centrali, la transizione crea problemi e opportunità: ha di per sé un impatto negativo in termini di occupazione, per di più spesso in territori marginali o fragili; ma se governato all'interno di strategie di sviluppo rivolte ai luoghi e con la partecipazione attiva dell'impresa proprietaria, può offrire occasioni per il reimpiego degli impianti o delle competenze (cfr. Proposta n. 8).

Più in generale, la rivoluzione energetica renderà obsolete, non solo miniere di carbone (come già avvenuto) e centrali elettriche, ma anche gasdotti, fabbriche di auto e altri grandi impianti legati alla filiera in uscita. È necessario avere una strategia per questi grandi impianti. E per le relative cadute di occupazione. Ma c'è ovviamente l'altra faccia della medaglia: l'apertura di nuove prospettive legate alla produzione di energia rinnovabile e dei nuovi prodotti a essa connessa: ad esempio le batterie delle auto elettriche e per gli stoccaggi. L'Italia finora non ha saputo o potuto cogliere, anche per la natura dei propri punti di forza queste opportunità: si pensi alle pale eoliche o ai pannelli solari. Dovrebbe essere compito della politica industriale valutare, in un confronto con l'imprenditoria privata, quali opportunità siano aperte e valutare come coglierle. Anche un utilizzo strategico delle imprese pubbliche potrebbe essere utile a tale scopo (cfr. Proposta n. 3).

Sul lato della domanda, la *riqualificazione energetica degli edifici* è sia una necessità che un'opportunità. Ma, di nuovo, per chi? Guardando agli investimenti che hanno usufruito dell'ecobonus che copriva il 65% delle spese di riqualificazione energetica, emerge una relazione diretta tra Pil pro-capite di un dato territorio regionale e gli investimenti realizzati per abitante.<sup>188</sup> A fronte di una media nazionale di 60 euro per abitante, tutte le regioni del Sud si collocano sotto questa media con punte minime di 18 euro in Sicilia e di 20 in Campania e Calabria; le punte massime si registrano in Trentino Alto Adige (158), Piemonte (115) ed Emilia Romagna (100). Non un buon risultato in termini di giustizia sociale. L'indisponibilità a investire degli "incapienti" è una delle barriere che limitano l'accesso.

Per ridurre questo divario occorre, in primo luogo, una *rimodulazione dell'ecobonus* per interventi di efficienza energetica e antisismici che consenta l'accesso anche alle famiglie incapienti, rimodulando il ruolo delle società per la fornitura dei servizi energetici (o Energy Service Company – ESCO), anche se la sfida sarà soprattutto nella riqualificazione dei condomini. In secondo luogo, occorre eliminare gli ostacoli oggi esistenti all'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili, rendendo possibile, in linea con la Direttiva europea

appena approvata (direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili), la produzione e lo scambio di energia da fonti rinnovabili attraverso reti private (ad esempio, tra aziende o condomini limitrofi) e favorire la formazione di comunità energetiche<sup>189</sup> costituite da utenti/produttori, sostenendole con incentivi economici, condizioni di favore per le periferie (là dove la qualità delle abitazioni è peggiore, prevenendo così anche il fenomeno in crescita nelle nostre città delle isole di calore estive), nuovi regolamenti edilizi, ed investimenti nella rete.

### SPAZI, PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO E ABITATIVO E MOBILITÀ NELLE AREE FRAGILI E NELLE PERIFERIE

Esistono luoghi del paese in cui l'alimentazione reciproca fra disuguaglianze e degrado ambientale è particolarmente forte. Si tratta, come accennato, di molte (non tutte) le periferie urbane, di alcune (non tutte) aree interne, segnate da una forte lontananza dalle centrali di offerta di servizi essenziali, e di molte (non tutte) le altre aree fragili<sup>190</sup>, segnate da caduta demografica e da un patrimonio abitativo sottoutilizzato o degradato. Quest'ultima categoria è analizzata in profondità nel recente volume *Riabitare l'Italia*<sup>191</sup>: aree de-industrializzate, campagne produttive in spopolamento, coste consumate da cattiva urbanizzazione e ora in crisi, etc. Bene, proprio queste aree, per via del sommarsi di emergenze demografiche, ambientali (in parti dovute all'abbandono della cura del territorio, dei boschi, degli alvei dei fiumi), paesaggistiche e sociali, rappresentano una sfida per la politica che stiamo configurando.

Particolarmente seria è la situazione di molte periferie. All'abbandono si accompagna spesso la percezione che i propri bisogni e le proprie aspirazioni non siano riconosciute. Man mano che le politiche pubbliche arretrano, si manifesta un processo di segregazione: spesso si vive in compartimenti stagni, divisi dalla città e divisi tra comunità ed etnie che abitano lo stesso territorio. Genitori italiani che tendono sempre più a portare i propri figli dove ci sono altri italiani. E poi è sempre qui che si concentrano i roghi dei rifiuti, l'abbandono degli spazi, le aree non bonificate, l'assenza di servizi (sanitari, culturali, sportivi, sociali). Ed è dunque proprio qui che si può concentrare un'azione che miri al miglioramento delle condizioni di vita delle persone attraverso la riqualificazione del patrimonio di ricchezza comune e il ripristino dei diritti di accesso a esso.

Abbiamo indicato nella Proposta n. 8 le linee di una strategia "rivolta ai luoghi" che orienti proprio a questi territori i dividendi del cambiamento tecnologico che tendono invece ad andare nelle aree forti. Qui vogliamo indicare tre trat-

189

190 Per la iniziale definizione cfr. pagina web [\[link\]](#)

191 Cfr. A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia*, Donzelli, 2018.

188 Cfr. ENEA 2017 [\[link\]](#)

ti che quella strategia deve avere per coniugare assieme gli obiettivi di ridurre le disuguaglianze e rendere al tempo stesso più belli e vivibili questi luoghi: riqualificare il patrimonio edilizio pubblico e privato; riqualificare e rendere usabili gli spazi pubblici; una mobilità sostenibile per tutti i ceti sociali.

Il primo passo consiste nella *riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico e privato*. Sono necessari indirizzi nazionali che distinguano prima di tutto fra “pieni” e “vuoti”, zone dove c’è sovra-utilizzo o sotto-utilizzo del patrimonio e quindi, all’interno della seconda categoria, come scrivono Lanzani e Zanfi<sup>192</sup>, operino una selezione: per riattivare edilizia oggi degradata o abbandonata quando essa ha un valore di mercato o un valore d’uso in prospettiva sociale; e viceversa “abbandonare selettivamente” l’edilizia non più usata quando non sussistono quelle condizioni. La riattivazione o il risanamento degli edifici verranno accompagnati da una riqualificazione energetica e da una contemporanea attenzione nell’evitare, come alcune esperienze mostrano possibile<sup>193</sup>, che il risanamento dia luogo a espulsione dei ceti deboli (la cosiddetta *gentrification*).

Esperienze di altri paesi, inoltre, mostrano che un simile processo può attivare una spirale virtuosa di automazione, posti di lavoro ed economia verde. Nell’esperienza di *Energiesprong*<sup>194</sup> dell’Olanda, ad esempio, rivolta all’edilizia sociale e in cui la realizzazione delle nuove strutture interne è realizzata in serie, sono stati dimezzati i costi, è avvenuta una forte riduzione dei consumi energetici, con un azzeramento del consumo di metano, e sono stati ridotti i tempi di realizzazione. Approcci di questo tipo possono allargare notevolmente gli spazi di intervento, considerando che in Italia, come in larga parte d’Europa, una porzione non piccola del parco edilizio è fortemente energivora. Se è vero che l’industrializzazione riduce il numero di occupati per singolo intervento, l’aumento del numero degli edifici risanati può consentire ricadute positive anche sul fronte occupazionale. Serve, ovviamente, in Italia una regia nazionale che interessi le città e coinvolga l’industria edile concentrandosi, in una prima fase, sull’edilizia sociale, stante la parcellizzazione tipica dei condomini italiani.

Alla riqualificazione delle abitazioni si deve accompagnare la *riqualificazione di spazi pubblici*, con investimenti di-

192 Cfr. *Riabitare l’Italia*, 2018.

193 È il caso dell’area della Kalsa a Palermo dove pure sono stati realizzati investimenti pubblici cospicui nel risanamento del patrimonio immobiliare. Lo studio di Angela Solaro *Dinamiche di marginalità negli spazi urbani in transizione: il caso della Kalsa*, mostra che “le informazioni demografiche e sociali relative agli intervalli censuari dal 2001 al 2011 e i dati dei valori immobiliari dal 2001 al 2016 non hanno evidenziato risultati chiaramente e univocamente interpretabili in grado di dare conto di un ricambio sociale effettivo della popolazione residente alla Kalsa né tantomeno trend costanti di aumento del valore di vendita e dei canoni di locazione degli immobili, fattori, entrambi, considerati sia causa sia effetto della *gentrification* dai principali esponenti della letteratura di riferimento adottata dallo studio” / cfr. Pagina web [\[link\]](#)

194 Cfr. Pagina web [\[link\]](#)

retti finanziati con risorse pubbliche, prevenendo il rischio climatico delle “isole di calore”, attraverso l’implementazione di aree verdi e alberature. Quegli spazi vanno resi vivibili, curandone la manutenzione, investendo nelle relazioni di comunità, promuovendo negozi di prossimità. Per il conseguimento di questo obiettivo e in genere per promuovere visioni e strategie che incalzino e indirizzino l’operatore pubblico e concorre alla costruzione di welfare di comunità possono svolgere un ruolo di rilievo le organizzazioni di cittadinanza attiva. Si veda in proposito la Ricerca/azione avviata dal ForumDD per coagulare in quattro aree prototipali di Napoli, Roma, Padova e Torino le organizzazioni di cittadinanza che già vi operano attorno a un progetto collettivo<sup>195</sup>.

La terza dimensione dove, in queste aree, gli obiettivi sociali e ambientali possono incontrarsi è la mobilità. Da un lato, gli investimenti sulla mobilità sostenibile, pubblica ed elettrica, riducono l’inquinamento e quindi gli effetti nocivi sulla salute, con riduzione della spesa sanitaria e disponibilità di risorse per altri comparti del welfare. Dall’altro, la garanzia del diritto di accesso al sistema di trasporto pubblico e della mobilità sostenibile è un aspetto centrale per sentirsi “cittadino”. Ma anche qui possono manifestarsi distorsioni. Oggi stanno cambiando non solo le tecnologie che riguardano il motore (elettrico, a emissioni zero), ma anche i mezzi di trasporto (sempre più differenziati, dal bus al monopattino). Se queste innovazioni non sono garantite a tutti i cittadini, indipendentemente dall’area del paese o del quartiere in cui risiedono, creeranno nuove disuguaglianze.

Nelle aree interne o comunque a bassa densità di popolazione, occorre dunque investire nella mobilità flessibile, modificando bandi e capitolati di assegnazione del servizio, come la Strategia aree interne sta spingendo a fare. E occorre investire nel trasporto ferroviario locale, per ridurre la dipendenza degli abitanti dall’auto privata. Inoltre, la mobilità sostenibile coinvolge anche le aziende e può svilupparsi come forma di welfare aziendale: i contributi che i datori di lavoro versano in busta paga ed esclusi dal reddito, ora relativi solo ai mezzi pubblici (con un limite di 200 euro l’anno) andrebbero estesi alle forme di auto condivisa, di noleggio o acquisto di biciclette, di mezzi elettrici leggeri. Nelle periferie delle città occorre investire nell’infrastrutturazione per la mobilità elettrica e ciclopeditone, nella disponibilità di car sharing, modulando il trasporto pubblico e pendolare in base ai bisogni degli abitanti e non alle “compatibilità” aziendali dell’azienda di trasporto locale. Le infrastrutture di ricarica private devono essere collocate in modo omogeneo nel territorio. Le reti di piste ciclabili urbane devono partire dalle periferie.

Sono alcuni tratti delle Strategie nazionali per le aree fragili e periferiche (di cui alla Proposta n. 8) che consentirebbero di allineare gli obiettivi di giustizia sociale e ambientale.

195 Cfr. ForumDD [\[link\]](#)

## 1.5 E LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE COINVOLTE DALLE PROPOSTE?

### PROPOSTA N. 11 Reclutamento, cura e discrezionalità del personale delle PA

*Si propone che in tutti i livelli amministrativi coinvolti dalle singole strategie di giustizia sociale proposte nel Rapporto venga attuata la seguente agenda di interventi: a) forte e mirato rinnovamento (anche disciplinare) delle risorse umane; b) politica del personale che elimini gli incentivi monetari legati ai risultati e li sostituisca con meccanismi legati alle competenze organizzative; c) restituzione della funzione di strumento di confronto fra politica, amministrazione e cittadini alla valutazione dei risultati; d) forme sperimentali di autonomia finanziaria della dirigenza; e) interventi che incentivino gli amministratori a prendere decisioni mirate sui risultati, non sulle procedure.*

Molte delle proposte avanzate nel Rapporto richiedono una qualità dell'attività amministrativa oggi non disponibile, disponibile solo a macchia di leopardo o disponibile ma decisamente sottodotata in termini di risorse umane. È il caso, ad esempio, delle seguenti proposte: utilizzo degli appalti per soluzioni innovative o pre-commerciali; strategie di sviluppo integrato territoriale; assegnazione di obiettivi specifici di giustizia sociale all'Università, alla ricerca finanziata con risorse pubbliche, alle imprese controllate dallo Stato, e monitoraggio e valutazione del loro effettivo conseguimento; verifica di diritti digitali e costruzione e presidio di piattaforme digitali aperte e comuni; controllo nell'applicazione del salario minimo legale e dei minimi contrattuali; assistenza al disegno e all'attuazione dei Consigli del lavoro e della cittadinanza; assistenza ai beneficiari nell'utilizzo della dote patrimoniale ai giovani; etc.

Per lo svolgimento di queste funzioni, è necessario un mix generazionale e di competenze tecniche e organizzative, un continuo aggiornamento formativo e un volume di risorse umane adeguato nei punti del sistema (al centro e in periferia) più investiti dal cambiamento desiderato. Ed è necessario che dirigenti, funzionari e personale tutto abbiano la capacità e la motivazione per aderire al metodo di amministrare che l'attuale fase e le nostre proposte richiedono: un metodo fondato sull'interazione con i cittadini amministrati, su una loro crescente partecipazione alla verifica, sull'apprendimento sul campo, e dunque su un'elevata discrezionalità decisionale mirata a decidere prima di tutto "cosa" fare, non quale vestito giuridico dare alle cose che si fanno. È dunque necessaria un'organizzazione del lavoro adatta a garantire questi requisiti. Che oggi manca.

Torna cioè a pesare, oggi ancor più di ieri, il principale punto di debolezza del nostro paese dal dopoguerra: la sua Pubblica Amministrazione. Non si tratta, come assai si è fatto negli ultimi anni per scaricare responsabilità strategiche, di ridurre questa debolezza a quella dei singoli, delegittimando nel senso comune i pubblici impiegati e la PA intera. Disimpegno e illegalità sono, come lunghezza dei tempi e incapacità di ascolto gli effetti di un problema sistemico.

Nel sottofondo c'è il carattere fortemente giuridicizzato dell'intero sistema di governo dei poteri e delle procedure pubblici, che ha a lungo relegato nell'angolo la valutazione economica, statistica e sociologica, peraltro debole e incapace di affermarsi, e ha delimitato il potere della PA nei confronti dei cittadini in termini di "giustizia amministrativa".<sup>196</sup> Anche quando la cultura economico/razionale e politico/partecipativa hanno fatto irruzione, il peso degli esperti del diritto amministrativo è rimasto dominante in tutti i disegni di riforma. Questo tratto tende a enfatizzare il "come" delle procedure sul "cosa" degli obiettivi, e dunque a selezionare figure professionali che assicurino la prima cosa anziché la seconda. Esso è stato aggravato dal progressivo spegnersi, rispetto al primo trentennio post-bellico, di strategie politiche motivanti che, fissando obiettivi verificabili, potessero creare un "senso di missione" capace di produrre un'attenzione agli obiettivi, di per sé aliena al sistema.<sup>197</sup>

In questo contesto, i cambiamenti ispirati ai metodi di cosiddetto "New public management" che venivano da altri paesi si sono trasformati nell'introduzione di sistemi valutativi legati a una improbabile misurazione dei "risultati", spesso lontani dall'ambito di influenza dell'azione dei valutati e dunque destinati a un mero esercizio di dissimulazione. Gli incentivi economici costruiti su di essi hanno avuto l'unico effetto di "incentivare l'invenzione di cose da incentivare". Nel frattempo, l'esternalizzazione delle funzioni in molti settori, specie dello Stato sociale, ha ulteriormente ridotto l'esposizione diretta dei pubblici funzionari alla "voce" dei cittadini e alla realtà dei territori. Mentre la prevalenza del controllo procedurale sull'attenzione ai risultati e alla tempestività dell'azione è stata aggravata dal moltiplicarsi dei controlli, e dalla costruzione di una narrativa del sospetto nei confronti dell'impegno e della discrezionalità dei pubblici funzionari,

<sup>196</sup> Su questo punto, cfr. B. Dente, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli editore, 1989.

<sup>197</sup> Cfr. J. Tirole, *The Internal Organization of Government*, Hicks Lecture, Oxford, aprile 1992 [\[link\]](#).

che prosegue e cresce mentre scriviamo. Non sorprendentemente la capacità di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali e nell'uso dei dati resi disponibili è rimasta modesta.<sup>198</sup>

Nonostante tutto ciò, alcune parti del sistema producono risultati di alto profilo – scuola, salute e alcune strategie mirate a obiettivi definiti, ne sono esempi eclatanti in molte parti del paese – ma crescono i divari: fra Sud e Nord, fra singole Regioni, fra comuni, fra aree interne e urbane e all'interno di queste. Insomma, la PA diventa fattore di amplificazione delle disuguaglianze. L'arresto del processo di rafforzamento delle autonomie locali accompagnato da una “ri-centralizzazione senza più centro”, sta ulteriormente aggravando le cose. E rende la PA inadatta, in molte parti del paese, ad attuare le politiche che abbiamo prospettato.

È dunque dovere di chiunque avanzi proposte di nuove e radicali politiche pubbliche, come noi facciamo, indicare nella PA l'ostacolo che può impedirne il successo. E suggerire alcune idee per affrontare tale ostacolo<sup>199</sup>. Del resto, un investimento nelle risorse umane e nell'organizzazione della PA è una componente indispensabile di ogni strategia che si prefigga una maggiore giustizia sociale. Come scrive Tony Atkinson: “La realizzazione di una società equa dipende, in misura notevole, dall'efficacia della pubblica amministrazione e dalla qualità dei suoi rapporti con i cittadini. [...]” (Atkinson, 2015, p. 126). Le proposte qui avanzate comportano un cambiamento significativo nell'attività governativa – proprio come il New Deal negli Stati Uniti negli anni Trenta del secolo scorso ha comportato nuove istituzioni – e hanno necessariamente bisogno di investimenti in nuovi metodi” Si tratta, insomma, anche qui di invertire la tendenza dell'ultimo trentennio che, seguendo la logica del mercato – che concentra gli investimenti dove il ritorno di mercato è massimo – ha condotto a sotto-investire nella pubblica amministrazione.

Quella che proponiamo non è un nuovo disegno di riforma. Non siamo attrezzati a farlo. E siamo anche assai dubbiosi che sia questa la strada: perché dovrebbe includere un processo sistemico di de-giuridicizzazione; e perché una “riforma della PA” non può mobilitare le forze necessarie a essere realizzata. Il cambiamento organizzativo di un'amministrazione incontra, come è stato osservato,<sup>200</sup> ostacoli molteplici – nella cultura, nel legame con il contesto, nel peso delle

“regole di fatto”, nella tendenza alla persistenza, etc. Deve superare l'opposizione congiunta dei conservatori per interesse, dei conservatori per rinuncia e dei conservatori mossi da un malinteso senso di tutela della cosa pubblica dall'incursione degli “apprendisti stregoni”. Solo l'individuazione di chiari e forti obiettivi di policy, relativi alla qualità di vita dei cittadini, può realizzare una mobilitazione attorno a leadership e comunità di cambiamento, capace di superare questi ostacoli.

Ecco dunque il nostro punto di forza. Le proposte per la giustizia sociale che avanziamo, se condivise, offrono obiettivi chiari e mobilitanti. E individuano platee di beneficiari che possono pesare nel pretendere il cambiamento. Offrono quindi il terreno su cui chiedere che cambiamenti amministrativi necessari all'attuazione di quelle proposte siano realizzati.

È dunque questa la chiave della proposta che avanziamo: un'agenda di interventi da sperimentare proprio nelle singole *filieri amministrative verticali* – dal livello locale al livello regionale e nazionale – investite dalle politiche da noi suggerite (cfr. il Riquadro L per un esempio). Sarebbero gli obiettivi strategici di medio-lungo periodo, fissati e misurabili, e la pressione dei cittadini attorno a essi, alimentata da un monitoraggio aperto e in rete, a creare la spinta necessaria all'attuazione. Anche il rinnovamento delle risorse umane verrebbe realizzato – come del resto sempre dovrebbe essere – attorno al conseguimento di quegli obiettivi, sulla base di una pianificazione delle esigenze. Tali cambiamenti possono anche aiutare a ricomporre nei fatti le parti spezzate della filiera amministrativa, lacerata, come è stato osservato, da “uno statuto costituzionale fortemente decentrato e un assetto reale accentrato”.<sup>201</sup>

Proponiamo allora che nelle “Amministrazioni strategiche” – in senso verticale, da Roma ai territori – per il disegno e l'attuazione delle politiche proposte sia attuata la seguente Agenda minima:

- Forte e mirato *rinnovamento (anche disciplinare) delle risorse umane* e ove necessario loro ampliamento;
- una *politica del personale* basata sulla missione strategica e su un “patto di equità organizzativa”;
- la *sostituzione degli attuali meccanismi incentivanti* legati ai risultati con meccanismi legati alle competenze organizzative, e la restituzione alla valutazione dei risultati di un ruolo di orientamento strategico e di strumento di dialogo fra politica e amministrazione, fra amministratori e con i cittadini;
- *l'autonomia finanziaria della dirigenza*, anche solo in via sperimentale, in tali aree.
- interventi che liberino la *discrezionalità* degli amministratori, indirizzandoli a prendere le decisioni che appaiono più adatte al raggiungimento dei risultati, non quelle che appaiono più aderenti all'interpretazione prevalente delle procedure.

198 Molti di questi profili emergono dalle analisi comparate condotte dall'OCSE. In particolare dalla *Survey on Open Government Data* del 2016 (una rilevazione basata sui dati relativi ai livelli di governo centrali/federali, escludendo quelli locali), risulta che: sulla base dell'apposito indice elaborato dall'OCSE per misurare la disponibilità, l'accessibilità e riusabilità dei dati, l'Italia si colloca su livelli lievemente inferiori alla media OCSE per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità dei dati, ma decisamente al di sotto di questa media, se si guarda al sostegno assicurato dal governo centrale per diffondere il riuso. Analogamente anche la partecipazione dei cittadini al policy making, sulla base dei dati al 2015, risulta attestata su livelli inferiori a quelli medi OCSE.

199 Questa proposta ha beneficiato dei contributi di Marco Cammelli, Antonio Caponnetto, Gianmario Cinelli, Alberto De Negri, Bruno Dente, Giovanni Fattore, Francesco Longo, Lorenza Micacchi, Guido Ortona, Pia Marconi, Raffaella Saporito, Andrea Surbone e Giovanni Xilo.

200 Cfr. F.Butera, B.Dente, *Change Management nelle Pubbliche Amministra-*

*zioni: proposte*, Franco Angeli, 2009.

201 Cfr. M. Cammelli, *Pubblica Amministrazione: domande forti, risposte deboli*, Astrid, 2017. Un esempio di ricomposizione pragmatica della filiera spezzata è la Strategia Nazionale Interna che coinvolge cinque amministrazioni Centrali, tutte le Regioni e oltre 1000 comuni.



Riquadro L

## UN ESEMPIO: DI COSA AVREBBE BISOGNO UNA STRATEGIA URBANA NAZIONALE?

Supponiamo che, in attuazione della Proposta n. 8 “Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi”, si decidesse di lanciare una Strategia urbana nazionale, d’ora in poi Strategia urbana. Non si pensi qui al campo di applicazione (quali aree urbane o se immaginare una, due o più strategie). Ci interessa piuttosto configurare, per larghe linee, la “filiera amministrativa verticale” che, da Roma ai singoli centri urbani, dovrebbe attuare tale strategia. E capire di cosa avrebbe bisogno. A mo’ di esempio.

In primo luogo, sarebbe necessario superare l’attuale frammentazione di competenze a livello centrale, la cui persistenza condiziona qualsiasi possibilità di realizzare una strategia urbana nazionale. Andrebbe individuato un luogo di coordinamento di tutte le amministrazioni di settore che dialoghi con Regioni e città, simile al Comitato di coordinamento aree interne. In linea con le conclusioni della Commissione Periferie della Camera dei Deputati<sup>202</sup>, andrebbe poi assicurato, in modo stabile e strutturato, il monitoraggio e la valutazione dei programmi e progetti di sviluppo urbano. La terza linea di intervento riguarda l’oggetto specifico della nostra proposta: disporre lungo l’intera filiera, in ogni livello di governo, di risorse umane adeguate, avvertite della missione, incentivate ad assumere decisioni discrezionali e monitorate. Articoliamo questa terza linea di intervento in qualche dettaglio.

Il punto di partenza è costituito dall’identificazione della filiera amministrativa verticale coinvolta dalla strategia e dalla ripartizione dei ruoli fra i diversi livelli di governo. Il quadro concettuale di riferimento è quello delle politiche rivolte ai luoghi (o *place-based*, richiamato nella Proposta n. 8). Suggestioni operative vengono in questa direzione, sia dall’esperienza internazionale, sia dalle lezioni di due esperienze italiane che hanno trovato attuazione nella programmazione UE 2014-20: la Strategia nazionale aree interne e le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) promosse dal Programma operativo nazionale “Metro” e dai Programmi operativi regionali.

Per quanto riguarda il livello centrale di governo, a esso dovrebbe competere la promozione e il coordinamento del processo, la predisposizione di linee guida aperte e modificabili, il ruolo di “assistenza di ultima istanza” sul piano strategico e tecnico e di vaglio sulla natura genuinamente aperta e partecipata di costruzione delle strategie locali e di selezione dei progetti. Per quanto attiene alla modalità concreta con cui organizzare il coordinamento, si tratta di valutare, anche a seconda del campo di applicazione prescelto (poche “città metropolitane”, un insieme ampio ma circoscritto di città medie, un grande insieme di piccoli e medi centri urbani, etc.), le due esperienze sopra menzionate e operare una scelta<sup>203</sup>. A livello regionale, come primo passo dovrebbero essere assicurate appropriate forme di coordinamento degli uffici regionali coinvolti nella programmazione e attuazione della strategia urbana, rafforzando l’interlocazione/cooperazione con le città coinvolte e recuperando, quando carente, la capacità programmatoria scalzata dal ricorso alla scorciatoia del bando.

Infine, per quanto riguarda le città, le priorità sono assai diverse a seconda della scala. L’esperienza della Strategia aree interne mostra che nei comuni minori, ma anche, spesso, in quelli piccoli e medi, lo svolgimento delle funzioni richieste da una simile strategia richiede un deciso rafforzamento delle tecnostutture (spesso del tutto assenti), che costruiscano e attuino progetti in un dialogo paritario e schietto con la filiera amministrativo-tecnica a monte, con i centri di competenza locali ed esterni, pubblici e privati, e con i/le cittadini/e, i/le lavoratori/lavoratrici e gli/le imprenditori/imprenditrici organizzati/e. Tecnostutture che devono servire “aree vaste”, spesso inclusive di molteplici comuni (in media 15 con 20-50mila abitanti, nell’esperienza della Strategia aree interne).

Nei comuni maggiori, queste tecnostutture esistono, ma spesso vanno rafforzate, e va superata la frequente verticalizzazione di competenze, responsabilità e attività, orientando l’azione comune ai risultati finali. A questo fine, è significativa l’esperienza che nella programmazione UE 2014-20 ha visto un numero significativo di città assumere responsabilità dirette nella programmazione e gestione delle Strategie per lo sviluppo urbano sostenibile, dovendo per questo riorganizzarsi in tal senso<sup>204</sup>.

In tutti i casi, si tratta di indicazioni convergenti con i risultati preliminari di una survey pilota condotta dall’Ocse<sup>205</sup>, attraverso interviste con 88 città<sup>206</sup>. Nell’identificare il fattore propulsivo nel passaggio ad un approccio strategico, il 90% delle città ha segnalato la costituzione di team dedicati, di dimensione relativamente contenuta, la maggior parte dei quali di recente istituzione, collocati, in circa la metà dei casi, presso gli uffici del Sindaco o del City manager, con profili professionali per lo più manageriali.

202 Cfr. Camera dei Deputati, XVII Legislatura, Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, Relazione sull’attività svolta, approvata nella seduta del 14 dicembre 2017 “...Ciò che è mancato ad oggi ... è l’attivazione di un processo di valutazione ... Occorre partire da una attenta attività di verifica e di monitoraggio degli effetti delle trasformazioni e dei risultati attesi dei programmi già promossi e/o realizzati, al fine di elaborare analisi e produrre metodi, strumenti, indicatori e basi informative finalizzate anche al miglioramento dell’azione delle amministrazioni pubbliche”

203 Della struttura di coordinamento della Strategia aree interne fanno parte le Regioni e, a nome di tutti i comuni, l’ANCI con un ruolo di rappresentanza degli oltre mille Sindaci coinvolti, che a loro volta hanno selezionato 72 leader, uno per area progetto. A supporto del PON Metro opera un Segretariato tecnico che vede amministrazioni centrali e città (14 comuni capoluogo delle città metropolitane) collaborare attraverso “gruppi di lavoro tematici”, che, fra l’altro, diffondono la pratica del “riuso” (di progetti, prassi, procedure).

204 In base alle analisi ANCI-IFEL, le città che hanno adottato e stanno attuando queste strategie (per lo più Città metropolitane e città medie, con diversi casi di coinvolgimento di centri minori) sono poco più di 200. Cfr. IFEL, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*, ottobre 2018

205 Cfr. OECD “Assessing Cities’ Innovation Capacity to Improve Resident Outcomes. Highlights from a pilot survey of cities”, novembre 2018.

206 Un terzo delle quali città medie, più di metà nord-americane, 16 europee.



Una volta condiviso questo assetto di responsabilità e gli obiettivi della strategia con i livelli regionali e comunali di governo, si può costruire un Piano di lungo periodo (diciamo a 10 anni) del personale necessario e delle sue caratteristiche professionali per ogni livello di governo e funzione: un passo ovvio per qualunque strategia, ma l'ultima delle cose che normalmente avviene nel disegnare una nuova politica pubblica in Italia. Il fabbisogno andrà quindi confrontato con le risorse umane disponibili (o comunque mobilitabili all'interno delle amministrazioni coinvolte), opportunamente valutate alla luce dei criteri stabiliti.

Saranno necessarie in tutta la filiera figure assai diverse: pochi ma preparati dirigenti e funzionari, con capacità strategiche e notevoli doti di leadership, una parte di essi con esperienze (possibilmente extra-nazionali) di politica territoriale o urbana; una leva di funzionari con le specifiche "competenze organizzative" ritenute rilevanti nei diversi nodi della strategia, con particolare attenzione al governo di processi partecipativi complessi; un'ampia leva di figure tecniche con competenze settoriali e ingegneristiche; una leva di operatori digitali in grado di innovare, attraverso il lavoro in team inter-disciplinari, le funzioni *core* degli enti regionali e locali, come avviene ormai da tempo in molte città d'Europa. Il reclutamento del personale che risulta mancare andrebbe affidato a un unico concorso nazionale prevedendo da subito una formazione dedicata e continuativa nel tempo.

Ma, come la nostra proposta argomenta, non basta. La pianificazione e il rafforzamento delle risorse umane non è sufficiente a rimuovere i rischi di una rarefazione dell'impegno, di autoreferenzialità e di inerzia: sono rischi particolarmente forti nel nostro contesto amministrativo e sono accresciuti per la lunghezza delle catene decisionali e la pluralità dei soggetti in campo, alcuni anche molto distanti dai luoghi ove le questioni da affrontare si manifestano. È dunque necessario, che nell'intera filiera amministrativa coinvolta dalla strategia siano realizzate (possibilmente a normativa data): *politiche del personale, adattamento degli attuali meccanismi incentivanti, forme di autonomia finanziaria della dirigenza e interventi che liberino la discrezionalità degli amministratori*. È l'essenza della proposta che facciamo e su cui apriamo il confronto.

L'uso del monitoraggio e della valutazione dei risultati per promuovere la partecipazione dei cittadini e orientare gli adattamenti delle strategie – non per stabilire incentivi monetari per i funzionari pubblici – assume particolare rilievo in questo esempio. L'esperienza della Strategia aree interne<sup>207</sup>, l'insuccesso di esperimenti di costruzione di sistemi estranei all'esistente Banca dati unitaria di monitoraggio dei progetti della politica di coesione, il radicamento e l'uso del sistema Open Coesione, indicano la strada da seguire.

Questi interventi possono in grande misura essere realizzati a normativa data, utilizzando gli spazi di flessibilità che esistono. Non si tratta, lo ripetiamo, di interventi orizzontali che investono l'intero sistema. Bisogna trovare il modo – e questo è uno dei punti delicati che affidiamo al confronto – di resecare le filiere amministrative verticali che, essendo protagoniste delle strategie, sono investite dagli interventi sperimentali e individuare le modalità attraverso le quali questi interventi, quando riguardano strumenti e meccanismi di portata generale, possano essere applicati solo in una parte della PA. Stabilendo, ad esempio che dopo 5 anni, essi siano sottoposti a valutazione e a conferma, modifica, estensione o abolizione.

### SITUAZIONE DI PARTENZA, PUNTI DI DEBOLEZZA E INDIRIZZI DI AZIONE

In tutte le misure proposte in questo Rapporto, le Amministrazioni (nazionali, regionali e locali) sono chiamate a prendere decisioni che richiedono i seguenti requisiti: un'elevata discrezionalità in condizioni di incertezza, adattando i principi generali alle condizioni differenziate

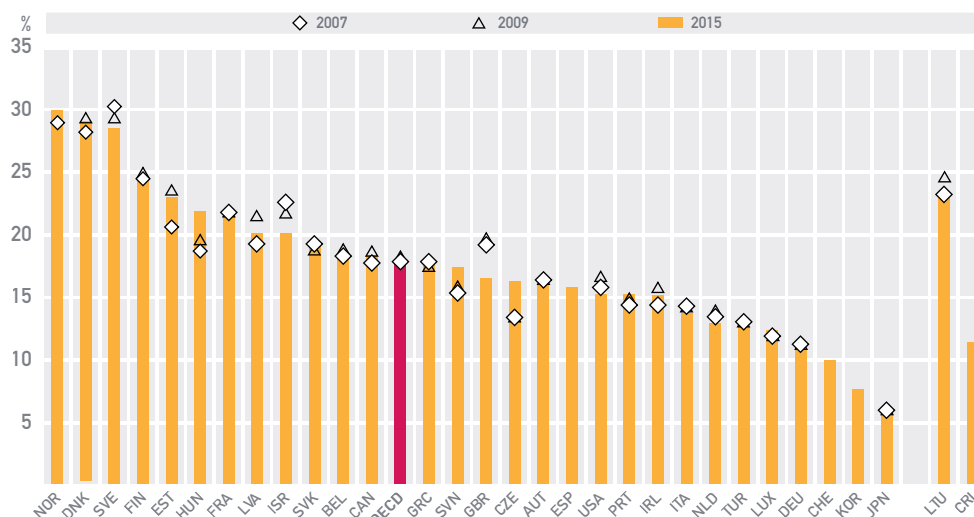
dei contesti; un'interazione continua, e spesso sul campo, con i soggetti investiti dai provvedimenti (beneficiari), sia come singoli che come gruppi o comunità, che sia volta anche a utilizzarne le conoscenze; la raccolta, il trattamento, la fornitura su rete in modo aperto e il confronto su masse di informazioni e dati relativi ai beneficiari, ai processi realizzativi e ai risultati. Anche fermandosi qui, e tralasciando le pur significative differenze fra le proposte formulate, è ben chiaro che queste funzioni richiedono conoscenze specifiche multidisciplinari e competenze organizzative (innovatività, senso istituzionale, cooperazione, etc) che andranno articolate caso per caso; e, ancora, la combinazione di figure professionali differenziate nelle loro attitudini e nella loro età; e poi moduli organizzativi flessibili e adattabili alle circostanze. Non è questa la situazione di oggi.

I confronti internazionali indicano, infatti, con chiarezza che in Italia l'occupazione nella PA è bassa e che l'età media dei dipendenti pubblici è eccezionalmente alta<sup>208</sup>.

207 Si veda ad esempio l'Appendice 4 "I risultati attesi: le scelte di cambiamento" nel volume a cura di S. Lucatelli e F. Monaco, *La voce dei Sindaci delle aree interne*, Rubbetino, 2018.

208 Cfr. Conto annuale della PA elaborato dal MEF [\[link\]](#). I confronti internazionali prendono a riferimento, oltre alla media UE a 28, Germania, Francia, Regno Unito e Spagna.

## Occupati nella PA come percentuale del totale degli occupati (2007, 2009, 2015)



Fonte: OECD (2017) Government at a glance 2017. OECD Publishing, Paris

In termini di popolazione residente, l'Italia mostra nel 2016 un valore pari al 5,5% (in discesa rispetto al 2011, quando era pari al 5,7%), contro il 5,7% della Germania, l'8,5% della Francia, il 7,8% della Gran Bretagna e il 6,5% della Spagna. Anche in termini di numero di occupati, nonostante i modesti tassi di occupazione del nostro paese, la quota italiana (14%) è superiore solo a quella della Germania, e decisamente al di sotto di Spagna e UK (entrambe al 16%) e Francia (20%).<sup>209</sup> Nel confronto con l'intero insieme dei paesi industriali, l'Italia, assieme al Giappone, è l'unico paese che fa registrare tassi medi annui di variazione dell'occupazione nella PA costantemente negativi nel periodo 2007-2014: il rapporto fra occupati PA e occupati totali era pari nel 2015 al 18,1%.<sup>210</sup> Straordinariamente alto è, nel confronto internazionale l'invecchiamento del personale della PA: la quota di lavoratori e lavoratrici di età pari ai 55 anni e oltre raggiunge il 44%, a fronte di una media OCSE del 25%; l'Italia è anche il paese con la più bassa quota di giovani occupati nella PA, appena il 2% è fra i 18 e i 34 anni.

Al problema assai grave dell'età è legato quello della tipologia delle competenze necessarie per "fare amministrazione" in questa fase di transizione sociale, demografica e tecnologica della storia. In particolare, le politiche che proponiamo richiedono una PA con più diversificate competenze professionali, con meno giuristi ed economisti e più scienziati sociali, analisti delle politiche, storici e geografi; e, come si è detto, competenze organizzative mirate. Richiedono poi l'immissione di giovani che riflettano

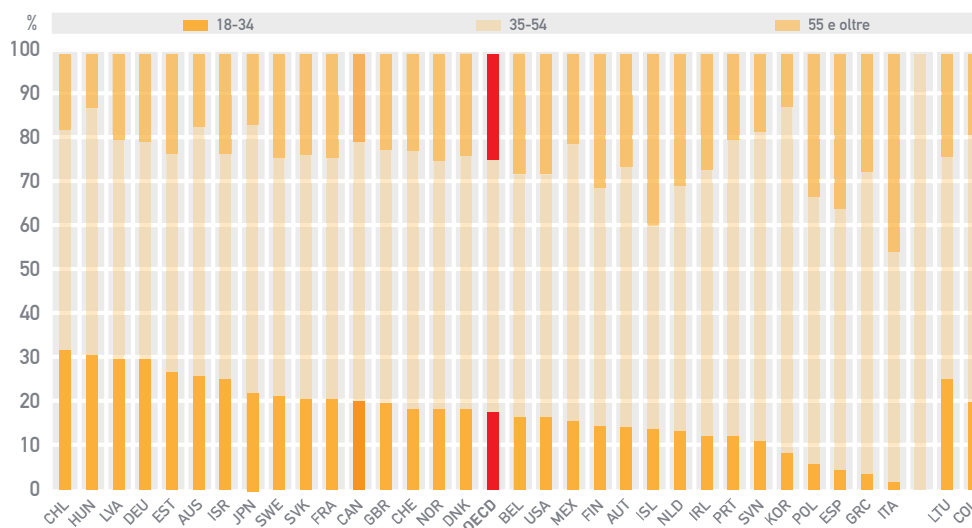
<sup>209</sup> Nello stesso periodo di tempo, la spesa pro-capite per redditi da lavoro dipendente nel pubblico impiego è risultata in costante diminuzione in Italia, in controtendenza con la media UE a 28; nel 2016 questa è risultata pari a 2.704 euro contro i 2.918 della media UE a 28.

<sup>210</sup> OECD, *Government at a glance*, 2017.

gli sviluppi disciplinari e culturali dell'ultimo decennio e abbiano familiarità con le nuove tecnologie dell'informazione. E richiedono funzionari e dirigenti che sappiano come raggiungere i risultati nei contesti effettivi, non come scrivere le regole ideali o quali forme procedurali dare al proprio agire. E che conoscano, e di continuo interagiscano, con i contesti reali in cui le loro decisioni "atterrano". Spesso queste capacità non ci sono più o non ci sono mai state, perché non era questo che ai funzionari pubblici si chiedeva. Ma non è solo questione di capacità. È anche questione di incentivo a usarla.

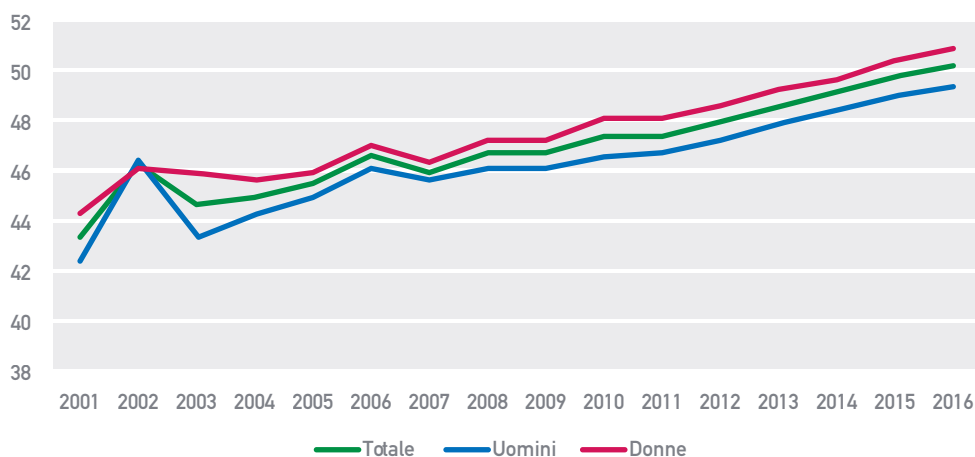
Funzionari e dirigenti devono continuamente assumere decisioni discrezionali in condizioni di incertezza. Con due rischi: che quelle decisioni non producano i risultati desiderati; che quelle decisioni siano considerate da terzi come non rispettose delle regole procedurali, non legittime. E qui interviene il problema: uno squilibrio fra i "benefici" nel caso di successo e i "costi" in caso di insuccesso. Il conseguimento o meno del risultato in termini di qualità di vita dei cittadini non è davvero oggetto di sistematica attenzione. Perché i meccanismi burocratici di incentivazione riguardano nella stragrande maggioranza di casi la soddisfazione di requisiti procedurali (in genere le "attività" svolte). Perché il più delle volte non è affatto chiara e in genere non discussa la missione perseguita. Perché di rado, perfino dentro l'amministrazione, i possibili risultati positivi pesano nella carriera del funzionario o dirigente. Viceversa, i costi nel caso di una contestazione di legittimità possono essere assai elevati. È uno squilibrio di motivazioni che spinge ad adottare decisioni proceduralmente corrette, a posporre le decisioni, a interpretare in modo prudente ogni regolamento, anche quando si è consapevoli che questa decisione non aiuta il conseguimento del risultato.

## Percentuale di impiegati nell'amministrazione centrale dello Stato per fasce di età, 2015



Fonte: OECD (2017) Government at a glance 2017. OECD Publishing, Paris

## Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego



Fonte: MEF.

A tale esito concorrono due altri fattori. La frequente carenza nell'Amministrazione del ricorso a "indirizzi" o "strategie" che si collochino fra la normativa e la discrezionalità degli amministratori<sup>211</sup>, offrendo a questi ultimi principi di riferimento. E l'assenza da parte della dirigenza di un'autonomia di bilancio che consenta di programmare l'allocatione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire e, appunto, alle scelte discrezionali con cui si sceglie di perseguirli.

Da queste considerazioni derivano, sulla base di esperienze e riflessioni passate<sup>212</sup>, le direzioni in cui lavorare,

211 Cfr. su questo punto ancora M. Cammelli, *Amministrare senza amministrazione*, Rivista il Mulino n.4, 2016.

212 Oltre alle esperienze esaminate nel già citato F.Butera, B.Dente, *Change Management nelle Pubbliche Amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, 2010, e a successive esperienze di cambiamento amministrativo legate a obiettivi strategici (fra cui la Strategia nazionale aree interne e la costituzione degli Uffici Speciali per la Ricostruzione del cratere aquilano), si fa riferimento anche alle proposte elaborate nel 2007 e in parte contenute nel "Memorandum d'Intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", fra i Ministeri della Funzione Pubblica e dell'Economia e le Organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil il 18 gennaio 2007.

esposte di seguito. La realizzazione di interventi in singole filiere amministrative potrebbe essere considerata come l'operazione pilota – realizzata attorno all'obiettivo urgente e mobilitante della giustizia sociale – di un metodo di "cambiamento amministrativo"<sup>213</sup>, che potrebbe successivamente offrire spunti per un'applicazione ad altre aree dell'amministrazione, sulla base degli esiti ottenuti. Certo, mancherebbe in questa fase sperimentale, quella massa critica di rinnova-

213 Per questa logica sperimentale cfr. ancora la proposta di "change management" avanzata da F.Butera e B.Dente e mai sistematicamente attuata.

mento che, come argomentano molti studiosi<sup>214</sup>, può tornare a coinvolgere le giovani generazioni nel processo di ricostruzione del paese e dare anche un contributo alla riduzione della disoccupazione giovanile. Ma questo secondo, più esteso passo potrebbe poi avvenire su basi provate e solide.

## UN'AGENDA DELLE COSE DA FARE

### 1. *Rinnovamento e ampliamento delle risorse umane*

L'impostazione sperimentale suggerita che muove dagli obiettivi strategici suggerisce di partire dal pacchetto di politiche prescelto. Nel nostro caso: le altre quattordici politiche descritte in questo Rapporto, rivolte in modo integrato all'obiettivo della giustizia sociale. In relazione a ogni singola politica, ai suoi obiettivi e al processo di causazione ipotizzato, si tratta di individuare, per ogni livello di governo, le funzioni amministrative coinvolte. E quindi di procedere, prima con una valutazione delle risorse umane necessarie, quindi del metodo di reclutamento

La valutazione delle risorse umane necessarie riguarda sia la quantificazione delle risorse richieste da ogni singola politica e missione strategica da noi identificata, e dei profili di competenza disciplinare e organizzativa necessari, sia la valutazione delle uscite, sia, infine, la valutazione della necessità di promuovere, in alcuni contesti, con le dovute garanzie, un'uscita anticipata dal lavoro. In alcuni casi, sarà necessario incrementare il numero di occupati rispetto all'attuale organico. E, ad esempio, questo il caso del rafforzamento degli enti che effettuano ispezioni sulla regolarità del lavoro (Proposta n. 12) o delle amministrazioni comunali minori (Proposta n. 8).

L'insieme di queste valutazioni può avere luogo nell'ambito dei già previsti Piani triennali di fabbisogno che le Amministrazioni devono redigere ai sensi del Dlgs. 165/2001 (modificato dal Dlgs. 75/2017) "in coerenza con la pianificazione pluriennale dell'attività e della performance". L'intero processo è oggi facilitato dalla grande dimensione dei flussi che (anche a prescindere dagli effetti dell'aggiustamento delle regole per la pensione) saranno in uscita nei prossimi anni: già negli anni 2014-17 sono usciti ogni anno circa 80mila pubblici dipendenti per motivi di età, un numero destinato ad aumentare. Il processo di graduale superamento dei vincoli di assunzione in favore di meccanismi basati sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, va nella stessa direzione.

Questa valutazione deve essere necessariamente ancorata alle politiche/missioni da sostenere e ai servizi da assicurare rifuggendo dal tentativo di disegnare un percorso di reclutamento generalizzato e onnicomprensivo. Deve includere un'analisi delle funzioni da svolgere, sulla base delle indicazioni sopra descritte. Deve essere aperta e partecipata, soprattutto

per quanto riguarda l'individuazione delle competenze e professionalità necessarie, da definire attraverso il confronto tra la PA e i centri di competenza nazionali e altri stakeholders rilevanti per le diverse politiche. Laddove pertinente, deve infine tenere conto dell'impatto della evoluzione demografica sulla domanda di servizi, per una adeguata programmazione dei reclutamenti. Per quanto riguarda la dirigenza, in linea generale, si deve rifuggire dalla tentazione di ricercare competenze specialistiche, che risulteranno magari presto obsolete in un contesto di rapido cambiamento; preferendo invece figure con capacità metodologiche e di guida di team multidisciplinari e di processi che prevedono un confronto acceso e aperto, ovviamente tenendo conto, laddove opportuno, di eventuali, indispensabili, competenze specialistiche.

Per quanto riguarda il metodo di reclutamento, esso non può che essere decentrato, affidando la valutazione delle richieste di assunzione ad un organismo tecnico indipendente che verifichi in modo trasparente, la rispondenza delle proposte di assunzione ai fabbisogni come sopra individuati. Si tratta di valutare in che modo, sotto quali condizioni e con quali eventuali supporti la Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA) possa svolgere questo ruolo. Quanto alla tempistica, essa è dettata dalle politiche/missioni da sostenere, ma non va diluita, non solo per l'urgenza di colmare carenze non più sostenibili, ma anche per non perdere la massa critica di impatto innovativo.

Per contrastare il rischio di neutralizzazione di questo impatto, a valle delle assunzioni, occorre assicurare un percorso formativo che dia forza ai contingenti immessi nell'impatto con il personale e le prassi esistenti, mantenga una relazione orizzontale fra essi e assicuri una prospettiva di formazione continua. Un utile riferimento pratico è rappresentato dalla sperimentazione promossa dalla SNA nel caso del concorso RIPAM del 2015 per l'assunzione di 120 funzionari esperti di politiche di coesione da parte delle amministrazioni centrali responsabili dei programmi da questa finanziati: a essi è stata assicurata una formazione dedicata una volta inseriti nelle rispettive amministrazioni, volta a costruire e mantenere una coesione di gruppo per la condivisione di esperienze e l'alimentazione dell'intento innovativo originario.

### 2. *Organizzazione e politica del personale*

Per quanto riguarda l'organizzazione, una forte staffetta generazionale e un incremento delle forze di lavoro occupate nella PA deve essere accompagnata, di nuovo solo nelle filiere amministrative coinvolte, da una ipotesi organizzativa, che renda tale rinnovamento/ampliamento attuabile e che offra un "nuovo mondo" agli entranti. Non si possono iniettare risorse umane nuove in un corpo malato. Alcuni interventi comuni a tutte le filiere amministrative soggette a cambiamento, dovrebbero creare le condizioni affinché, caso per caso, si creino gli incentivi e le condizioni per rea-

214 Si vedano in particolare le tesi del gruppo di ricerca raccolto nel sito web [\[link\]](#).

lizzare cambiamenti adatti agli specifici contesti.

Si tratta allora di riprendere in mano ipotesi già in passato discusse e nuove strade che assieme incentivino e diano fondamento ad un forte aumento della responsabilizzazione e discrezionalità di funzionari e dirigenti pubblici. Si tratta di requisiti sempre più necessari in un metodo moderno di amministrazione di tipo place-based.

Il “nuovo mondo” delle filiere amministrative investite dall’intervento deve essere caratterizzato da una politica del personale centrata sulla missione strategica e su un “patto di equità organizzativa”. La missione strategica è quella definita dagli obiettivi specifici di giustizia sociale di ogni singola politica da noi proposta. Tali obiettivi costituiranno il metro del confronto all’interno dell’amministrazione, fra amministrazione e politica e fra amministrazione e cittadini, e anche il punto di riferimento della “carriera” del personale. Il patto di equità organizzativa prevede che alla base delle decisioni di carriera e di incentivazione monetaria non siano più gli attuali impropri meccanismi di valutazione dei risultati. Essi verranno sostituiti, come già avviene in alcune PA del paese, da una “valutazione delle competenze organizzative”. Funzione per funzione, si tratta di rendere esplicite ex-ante le competenze organizzative attese (accuratezza, imprenditorialità, cooperazione, etc.) e quindi di chiedere ai dipendenti un’autovalutazione (secondo un ranking) e le sue motivazioni. Su questa base conoscitiva, saranno i dirigenti delle strutture ad assumere le decisioni in merito alla carriera e agli incentivi, previa l’approvazione del livello manageriale superiore. E a tali diversi ruoli possono essere discrezionalmente associate retribuzioni integrative. La molteplicità di ruoli attraverso il cui affidamento è possibile “premiare” un funzionario capace e impegnato elimina il rischio, oggi assai forte, che il numero degli uffici sia disegnato in relazione alle esigenze di premiare il personale.

Questa soluzione restituirebbe la valutazione dei risultati al proprio ruolo di accompagnamento di processi decisionali e di confronto dentro l’amministrazione e con i cittadini. Lo sviluppo di metodi di monitoraggio e valutazione dei risultati, slegati dai meccanismi incentivanti e affidati il più possibile a soggetti terzi, indipendenti, ne fa uno strumento serio nel riorientamento dell’attività a missioni strategiche. Per le strategie suggerite in questo Rapporto, a livello nazionale potrebbero essere predisposte Linee Guida Nazionali con una lista di possibili indicatori di riferimento con cui approssimare gli obiettivi specifici fissati dalla strategia (e metodologie possibili per rilevarli) e i processi da monitorare. Utilizzando queste linee guida come riferimento, le amministrazioni redigerebbero Rapporti annuali o biennali di autovalutazione che, stante il sistema di causazione postulato dalla strategia, descriva quali processi si siano effettivamente messi in moto e perché e descriva l’andamento degli indicatori rilevati. Tali Rapporti, accompagnati da analisi

valutative indipendenti, rappresenterebbero un materiale importante nei processi di partecipazione e confronto con i cittadini e nel dialogo all’interno delle amministrazioni.

Questo nuovo mondo potrebbe essere integrato, sempre nelle filiere amministrative pilota, dall’introduzione di forme di autonomia finanziaria della dirigenza, attribuendo un budget ai Capi Dipartimento/Direttori Generali e a cascata alla dirigenza, assicurando massima pubblicità e trasparenza alle risorse assegnate e agli obiettivi fissati, in base ai quali ciascun dirigente gestisce il proprio budget, reinvestendo – con garanzia della più ampia discrezionalità in proposito – eventuali risparmi ottenuti grazie all’efficientamento, per una quota nella struttura (per premiare il personale, migliorare la qualità del lavoro, rinnovare le dotazioni tecnologiche, ecc.).<sup>215</sup>

### 3. *Le motivazioni per l’esercizio di discrezionalità*

Accanto alle misure sin qui indicate manca ancora qualcosa. Nelle Amministrazioni investite dal cambiamento serve che funzionari e dirigenti siano incentivati a prendere, in condizioni di incertezza, decisioni rivolte, al meglio delle loro possibilità, a raggiungere i risultati. Anche se questo vuol dire assumersi il rischio di un cattivo esito o di viaggiare sul filo della correttezza procedurale.

Insomma, in quelle amministrazioni occorre adottare meccanismi che incentivino la “discrezionalità in condizioni di incertezza”. L’esercizio del controllo sarà assicurato ma non dovrà accrescere i tempi e dovrà minimizzare il contenzioso. Si tratta, di far sì, a un tempo, che i controlli preventivi di legittimità internalizzino gli obiettivi di policy, agendo quindi come corresponsabili del loro conseguimento; e che i responsabili delle decisioni di merito possano assumere tali decisioni minimizzando il timore di essere contraddetti successivamente.

Una prima ipotesi è quella ricavabile dalla normativa europea sui fondi comunitari, nella versione semplificata che è al momento in discussione per il periodo di programmazione 2021-27. In questa ipotesi: 1) il certificatore attesta la validità delle procedure interne generali (ossia, non con riguardo a singole applicazioni); 2) una volta fatto questo, non si controlla più nulla, assumendo che le procedure certificate siano rispettate in fase attuativa; 3) laddove sia denunciato il mancato rispetto delle procedure, oppure a campione, si effettuano controlli mirati. Questa ipotesi mantiene per l’amministratore il rischio che, pure avendo ella/egli agito secondo la procedura pre-certificata, la propria decisione venga contraddetta, se a giudizio del soggetto terzo eventualmente investito del giudizio essa non risulti avere applicato la sud-

<sup>215</sup> Da considerare in questo contesto l’introduzione dell’audizione pubblica dei candidati all’alta dirigenza esterna da parte delle commissioni parlamentari (sul modello degli hearings americani) quale strumento di determinazione di nomine inadeguate e aumento della funzione di controllo da parte del Parlamento.



detta procedura; ma si tratta comunque di un restringimento di rischio rispetto alla situazione attuale.

Una seconda ipotesi, più radicale, è suggerita da recenti esperienze<sup>216</sup>, e consiste nella compresenza e interazione di tre meccanismi:

- a) un *soggetto certificatore* che prenda su di sé la preventiva verifica di legittimità delle decisioni – ossia dell’applicazione, caso per caso, della procedura – lasciando così all’amministratore la responsabilità e discrezionalità in merito al contenuto della decisione, non della sua legittimità;
- b) un’*interazione ripetuta e non formale fra amministratore e certificatore* che consenta al primo di anticipare la chiave di lettura del certificatore (in relazione ai diritti da tutelare) e al secondo di comprendere le motivazioni dell’amministratore (in relazione all’obiettivo da raggiungere);
- c) un *forte costo connesso al mancato conseguimento dell’obiettivo di policy*, che ricada sia sull’amministratore che sul certificatore.

I meccanismi b) e c) servono ad impedire che il trasferimento di responsabilità in merito alla legittimità dia luogo vuoi ad un allungamento ulteriore dei tempi – per cautela di azione da parte del certificatore e disincentivo all’accuratezza per l’amministratore – vuoi al ripiegamento dell’amministratore su decisioni a minor rischio di legittimità ma inferiori nel conseguimento dell’obiettivo. Nel caso dell’Expo di Milano, in cui è l’ANAC a svolgere il ruolo di certificatore, la sussistenza dei meccanismi b) e c) ha garantito il risultato. Ma se il rapporto fra amministratore e certificatore diviene formale e se il certificatore non ha un forte incentivo a raggiungere lo stesso risultato dell’amministratore, il sistema viene meno. È necessario confrontarsi su questo punto, con riferimento alle specifiche politiche pubbliche e missioni strategiche da noi considerate prioritarie. È ben possibile che il meccanismo appaia attuabile solo in alcuni casi dove è particolarmente cogente l’evidenza e il costo politico del mancato conseguimento dell’obiettivo in dati tempi.

Una terza ipotesi su cui confrontarsi è quella di realizzare la separazione fra responsabilità del “cosa fare” e quella sul “come farlo”, ossia della legittimità degli atti, all’interno di ogni centro di decisione. L’Ufficio di controllo interno diviene, in questa versione, il centro di responsabile per la legittimità, ottenendo di nuovo il risultato di potere selezionare per la responsabilità sul “cosa”, figure professionali

capaci di perseguire obiettivi. Anche in questo caso la separazione di ruoli funziona se l’Ufficio di controllo ha un rapporto continuativo e informale con l’“Ufficio obiettivi” e se si sente investito dell’urgenza di trovare soluzioni in merito alle procedure.

Non indichiamo qui una quarta strada, perché essa non potrebbe che affrontare in modo radicale il tema del controllo e della stessa missione affidata alla Corte dei Conti. Tuttavia, se le prime tre strade apparissero inadeguate o non realizzabili, diverrebbe urgente affrontare questo nodo, venendo meno alla logica di interventi pilota, nelle sole filiere interessate e a normativa data. Si tratterebbe viceversa di intervenire sul perimetro delle attività di controllo della Corte, valutando l’ipotesi di circoscriverlo al solo controllo successivo sulla gestione (attribuendo quello preventivo alle strutture di controllo interno) e di perseguire per danno erariale solo il dolo. In questo quadro, il riconoscimento di un comportamento negligente, “colposo” (sia pur grave), fattispecie peraltro di assai difficile valutazione, darebbe luogo a conseguenze nelle responsabilità assegnate al dipendente trovato manchevole ma non a ripianamento monetario del danno. Anche la discussione di questi complessi temi, che richiedono interventi sull’ordinamento, beneficerebbero dagli interventi sperimentali e limitati proposti in questa Agenda.

216 Sono i “meccanismi causali” che S. Busetti e B. Dente (“La vigilanza collaborativa a Expo Milano”, 2015 in ...) deducono dall’esperienza che consentì a Progetto Expo Milano di raggiungere l’obiettivo partendo da una situazione assai compromessa. Come gli autori osservano, la riproduzione di quei meccanismi può rivelarsi complessa. Aiuterebbe certamente costruirli e sperimentarli per Strategie mirate, come quelle delle proposte presentate in questo rapporto, dove siano espliciti e sotto forte occhio pubblico gli obiettivi da conseguire e le loro scadenze.







**FORUM  
DISUGUAGLIANZE  
DIVERSITÀ**

Parte II

# UN LAVORO CON PIÙ FORZA PER CONTARE



**15 PROPOSTE PER  
LA GIUSTIZIA SOCIALE**

Ispirate dal Programma  
di Azione di Anthony Atkinson





## PARTE II.

UN LAVORO CON PIU' FORZA  
PER CONTARE

*“La politica pubblica deve mirare a un equilibrio appropriato di poteri fra gli stakeholders”*

*“Deve esistere una politica salariale nazionale, fondata su ... un salario minimo adeguato per vivere fissato a un livello dignitoso e un codice di condotta per le retribuzioni al di sopra del minimo”*

Dalle proposte 2 e 4 di Anthony Atkinson



## II.1 DIGNITÀ, AUTONOMIA, PARTECIPAZIONE. LE RAGIONI DI GIUSTIZIA SOCIALE PER INTERVENIRE

Negli ultimi trent'anni il lavoro ha perso ruolo e potere. Le retribuzioni sono cresciute meno della produttività. La quota dei redditi da lavoro sul reddito totale è diminuita progressivamente. Le retribuzioni delle donne restano più basse, a parità di lavoro. È cresciuta in modo esponenziale la polarizzazione fra i lavori, in termini di qualità, remunerazione e stabilità, colpendo in modo particolare i giovani. Per vaste fasce deboli (giovani, lavoratori e lavoratrici espulsi dal processo produttivo, migranti) remunerazione, condizioni orarie e garanzie sono al di sotto di una soglia di dignità. Nel complesso, siamo di fronte a uno scenario di estrema gravità, anche perché il lavoro influenza profondamente tutte le dimensioni della vita umana.

Il *Global Wage Report* del 2018 stima che tra il 1999 e il

2017, nelle economie avanzate<sup>1</sup>, la produttività è cresciuta di 18 punti percentuali, mentre la crescita dei salari è stata di soli 12 punti. Dall'inizio degli anni '80 a oggi, la quota delle retribuzioni sul reddito totale è scesa nella maggior parte dei paesi occidentale: dal 62 al 56% negli USA; dal 65 al 58% in Francia; dal 63 al 52% in Italia<sup>2</sup>. La disuguaglianza nella distribuzione salariale è cresciuta tra settori e tra livelli di inquadramento: in Italia, nel settore manifatturiero, i salari delle imprese ad alta tecnologia, caduti con la crisi, hanno appena recuperato i livelli del 2000; ancora peggiore la situazione nei settori a bassa tecnologia, in calo ininterrotto dal 2000<sup>3</sup>. Sempre in Italia, il 10% dei lavora-

<sup>1</sup> Si tratta di 39 paesi, che includono l'intera area OCSE.

<sup>2</sup> Cfr. ILOSTAT, *Labour income share in GDP* (%). [\[link\]](#)

<sup>3</sup> Un recente lavoro (D. Guarascio e M. Pianta, 2018. *Tecnologie e disugua-*

tori riceve un salario del 20% inferiore rispetto al minimo salariale.<sup>4</sup> I salari di ingresso dei giovani sono in calo dagli anni '90: tra l'inizio degli anni '90 e il 2014 si sono ridotti del 15%.<sup>5</sup> Restano assai alte le disuguaglianze di genere nei salari orari (stimate nell'8%,<sup>6</sup> nonostante il maggiore livello di istruzione medio delle donne che lavorano) ed è soprattutto assai elevato, più della media europea, il "gap di genere complessivo" calcolato da Eurostat tenendo conto, oltre che del salario, del numero medio di ore di lavoro retribuite e del tasso di occupazione.<sup>7</sup>

La minore capacità del lavoro di contare, il suo minore potere negoziale e di partecipazione, è una delle tre grandi cause dell'attuale ingiustizia sociale. Interagendo con una svolta nelle politiche e con cambiamenti profondi nel senso comune – è la chiave interpretativa di Anthony Atkinson, fatta propria dal ForumDD – il minore potere del lavoro ha contribuito all'aggravamento delle disuguaglianze di reddito, al forte aumento delle disuguaglianze di ricchezza e al diffondersi della percezione da parte di larghe fasce della popolazione che i propri valori, il proprio contributo alla società, non fossero più riconosciuti. Ecco perché uno dei tre obiettivi generali delle nostre proposte consiste proprio nel *ridare potere negoziale e di partecipazione al lavoro, nelle forme appropriate a questa fase dello sviluppo*. Si tratta, soprattutto, di riequilibrare il rapporto fra i lavoratori e le lavoratrici da un lato e chi controlla l'impresa dall'altro: un riequilibrio che nella storia ha sempre aperto la strada a emancipazione sociale e sviluppo.

Questo obiettivo si intreccia strettamente con gli altri due obiettivi perseguiti - orientare il cambiamento tecnologico verso la giustizia sociale e assicurare un passaggio generazionale più giusto - e con essi configura un percorso di democratizzazione dell'economia.

## CAUSE

Per ridare dignità e autonomia al lavoro occorre anzitutto individuare le cause dei problemi appena richiamati. Anche a questo fine l'analisi di Anthony Atkinson ci è di

---

*glianze di reddito*, in M. Franzini e M. Raitano, "Il mercato rende disuguali?", Il Mulino) mostra che, posti pari a 1 i salari nel 2000, nel 2014 i salari nel manifatturiero erano intorno a 1,02 nelle imprese ad elevata tecnologia e tra 0,85 e 0,90 nelle imprese a bassa tecnologia; mentre nei servizi, i salari nelle due categorie di imprese erano rispettivamente pari a 1,25 e 1,08.

4 Cfr. il contributo di A. Garnero al ForumDD: *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, 2018, nei "Materiali".

5 Cfr. A. Rosolia e R. Torrini (2016) *The generation gap: a cohort analysis of earning levels, dispersion and initial labor market conditions in Italy, 1974-2014*, in Quaderni di Economia e Finanza N.366, Banca d'Italia.

6 Cfr. ILO, *Global Wage Report 2018/2019: What lies behind gender pay gap*, p.24, (2018).

7 Considerando i tre elementi l'Italia risulta caratterizzata da un gap di genere del 43,7% contro una media europea di 39,6%. Cfr. T. Addabbo *Equal pay day*, Etica ed Economia, 2018, [\[link\]](#)

aiuto. Sul minore potere del lavoro hanno certamente pesato alcune tendenze sistemiche. Il cambiamento tecnologico ha concorso alla polarizzazione dei lavori: ha dato più potere contrattuale e di partecipazione a chi possiede competenze poco diffuse e necessarie a una crescente interazione nel processo produttivo, e sempre meno potere a tutti gli altri. La riduzione delle distanze fra luoghi e persone ha messo il lavoro esecutivo e sostituibile dell'Occidente in concorrenza con grandi masse di lavoro in Asia e altri luoghi del mondo, spingendo al ribasso le retribuzioni. Ha inoltre consentito la frammentazione delle filiere produttive con modalità che rendono molto più difficile l'organizzazione sindacale dei lavoratori. Nel campo dei servizi, l'utilizzo di piattaforme digitali per la selezione e il governo del lavoro ha spinto nella stessa direzione.

Il modo in cui questi fenomeni sono stati narrati ha conferito un senso di *ineluttabilità* ai processi in atto ed ha generato rabbia e risentimento inconcludenti invece di un impegno per il cambiamento. La realtà delle cose è diversa.

L'effetto della riduzione delle disuguaglianze fra luoghi e persone, per molti versi una conquista per l'intera umanità, è stato esasperato dalla scelta di togliere ogni freno e regola ai movimenti di capitale, squilibrando il rapporto fra lavoro e capitale: ciò che Dani Rodrik chiama iper-globalizzazione. Quanto al cambiamento tecnologico, argomentiamo in dettaglio nella Parte I che gli effetti negativi sulla giustizia sociale, e in particolare sul lavoro, non sono insiti nelle "tecnologie" ma nel modo in cui esse sono impiegate. È dunque possibile una correzione, come le nostre proposte mostrano. Ma c'è altro.

La riduzione del potere del lavoro è anche frutto di politiche che hanno attivamente perseguito l'indebolimento dei sindacati. Si è sostenuto che fossimo entrati in una nuova era, senza più alternative, dove era superato il conflitto lavoro-capitale e la ricomposizione degli interessi sarebbe avvenuta in una contrattazione individuale fra singole lavoratrici o lavoratori, da una parte, e datori di lavoro, dall'altra. Questa delegittimazione del ruolo dei sindacati è avvenuta proprio quando questi avrebbero avuto bisogno di un incoraggiamento ad adeguare le proprie analisi e azioni alle nuove forme dell'organizzazione del lavoro, per comprendere le biforcazioni aperte dalle nuove tecnologie e costruire una tutela delle nuove, molteplici forme di lavoro precario. Ha pesato, poi, un'inversione nel senso comune: la concezione dell'impresa come organizzazione finalizzata alla massimizzazione del profitto è divenuta egemone e ha relegato in posizione marginale la cultura solidaristica e mutualistica nonché il concetto di "responsabilità sociale d'impresa".

La concezione dell'impresa merita particolare attenzione. Nell'ultimo trentennio, gli interventi sul governo societario sono stati dominati, in tutti i paesi industriali, dall'attenzione al *valore azionario dell'impresa (shareholder value)*. Ne

sono derivati due effetti negativi. In primo luogo, il *valore azionario dell'impresa* è divenuto la stella polare di ogni decisione di impresa, sempre ricondotta alla questione di come “allineare” la condotta di amministratori/trici e manager al perseguimento dell'interesse prioritario dei finanziatori. Alla regolazione esterna di questo rapporto affidata ai regolatori o ai tribunali (a seconda dei capitalismi), si è andata sostituendo l'illusione di una contrattualizzazione del rapporto, correlando la remunerazione dei manager al valore patrimoniale e assicurando in qualche modo le scelte manageriali (i derivati). I risultati sono stati disastrosi: sul piano dell'efficienza economica e dell'interesse degli azionisti (stante anche la possibilità del management di alterare nel breve periodo i valori patrimoniali), sul piano della stabilità sistemica (a causa del disancoraggio dei valori finanziari dai profitti attesi), e sul piano distributivo (con lo spostamento di reddito dal lavoro verso il vertice delle posizioni manageriali o professionali).<sup>8</sup>

C'è stato poi un secondo effetto. L'enfasi predominante sul rapporto fra manager e finanziatori ha oscurato l'attenzione agli altri detentori di interessi toccati dalle scelte delle imprese, o *stakeholders*: prima di tutto i lavoratori/trici, e poi consumatori/trici e in genere le persone investite dagli impatti ambientali. Nel trentennio post-bellico, in tutti i capitalismi (anche negli USA), l'attenzione a questi interessi era stata significativa, costituiva oggetto di pubblico confronto e di conflitto, e ne venivano investite autorità di governo, di regolazione e giudiziarie. In quegli anni si sono sviluppate modalità alternative di governo dell'impresa e si è dato vita a sperimentazioni: forme di partecipazione strategica dei lavoratori/trici al governo dell'impresa; cooperative di varia natura; proprietà pubblica. Queste sperimentazioni non si sono interrotte, ma nel senso comune, per un lungo periodo, sono apparse residuali, quasi lasciti minori di una fase superata.

Si potrebbe controbattere che la tendenza ora descritta è stata compensata dalla progressiva affermazione delle pratiche di “responsabilità sociale di impresa”, un concetto affermatosi proprio in connessione con il riconoscimento di un ruolo a tutti gli *stakeholders*. Ciò è vero solo in misura assai parziale. Il concetto di responsabilità sociale si affermò

<sup>8</sup> All'interno dell'Occidente, il peso di questi due fattori è visibile nella differenza fra due blocchi di paesi. Quelli dove la logica del valore azionario dell'impresa è oggi in larga misura incontrastata (come Stati Uniti e Regno Unito) presentano una disuguaglianza nei redditi di mercato (prima di ogni azione redistributiva dello Stato) decisamente superiore a quella dei paesi (in Europa e in Asia) dove, nonostante i passi indietro dell'ultimo trentennio, gli interessi dei lavoratori possono manifestarsi attraverso forme di partecipazione e co-decisione e in genere gli interessi degli altri stakeholders sono presi in maggiore considerazione. Negli Stati Uniti e nel Regno Unito, ad esempio, la disuguaglianza nei redditi di mercato, misurata dall'indice di Gini è pari, rispettivamente al 51% e al 52%. In Svezia, Danimarca e Norvegia, invece, è inferiore di circa 10 punti percentuali (cfr. J. Hasell, S. Morelli, M. Roser, 2018, *Income and wealth inequalities between and within countries*, in corso di pubblicazione in *Social Inequalities and Cancer*, ed. C. Wild e M. Marmot, International Agency for Research on Cancer, WHO).

per vincolare e orientare eticamente, ma assieme legittimare, la discrezionalità manageriale (tipica del capitalismo manageriale anglosassone), sulla base di criteri di equo bilanciamento socialmente accettati. Tuttavia, l'affermarsi della logica del *valore azionario dell'impresa* e l'aumento del peso della finanza speculativa sulla gestione hanno impedito che la responsabilità sociale fosse elevata a modello di governo, estendendo le responsabilità dei gestori dagli obblighi verso gli azionisti ad analoghi impegni (“responsabilità sociali”) verso gli altri *stakeholders* - *in primis* lavoratori/trici. È così avvenuto che la responsabilità sociale venisse considerata come un modo per attenuare alcune rigidità del modello egemone, riducendosi spesso ad adempimenti procedurali.

L'Italia ha sofferto di questo generale cambio di contesto e di senso comune con una peculiarità, frutto del proprio sistema produttivo caratterizzato da una vasta presenza di piccole e medie imprese. Queste sono state (e sono ancora) un punto di forza, soprattutto della nostra vocazione manifatturiera. Ma negli anni '70 la loro cronica difficoltà/resistenza a raccogliere finanziamenti al di fuori della famiglia o di una ristretta comunità era stata compensata dalla capacità di sfruttare i nuovi macchinari per adattare ancor più l'offerta alle esigenze della domanda nell'ambito di distretti produttivi: la cosiddetta “specializzazione flessibile”, invidiata da tutto il mondo.

Nel successivo trentennio, invece, le PMI si sono trovate spiazzate dall'ulteriore cambiamento tecnologico incentrato sulla proprietà della conoscenza, da cui esse tendono a essere tagliate fuori<sup>9</sup>. E hanno faticato ad attingere al loro punto di forza: le forme di cooperazione tipiche del nostro capitalismo “reticolare-territoriale”, la capacità di cooperazione anche col mondo della ricerca. Molte PMI ci sono riuscite e anche grazie a esse il nostro sistema produttivo ha tenuto, mentre molte altre hanno dovuto ripiegare su bassi profitti e bassi salari, contribuendo al processo di polarizzazione.

## UNA GUIDA ESSENZIALE PER INVERTIRE ROTTA: LA COSTITUZIONE

Questa ricognizione delle cause delle tendenze in atto è indispensabile per definire una strategia in grado di contrastarle e di riequilibrare il potere a favore dei lavoratori. Tale strategia richiede interventi su molteplici piani, a cui concorrono molti degli interventi proposti nelle altre due parti del Rapporto.

A un riequilibrio dei poteri concorrono gli interventi sui meccanismi del cambiamento tecnologico (Parte I). Si pensi, in particolare, alle Proposte nn. 2 e 3 volte a sviluppare il modello europeo di infrastrutture pubbliche di ricerca e a dare obiettivi strategici (anche di giustizia sociale e ambientale) alle imprese pubbliche; o all'introduzione di criteri di

<sup>9</sup> Cfr. il paragrafo I.4.1 del Rapporto e i contributi di Massimo Florio e Francesco Giffoni e di Ugo Pagano e Alessandra Rossi in “[Materiali](#)”.

giustizia sociale (anche in tema di lavoro) nelle Università (Proposta n. 4), nel finanziamento della ricerca privata (Proposta n. 5) o negli appalti pubblici (Proposta n. 9); o ancora all'agenda di interventi sull'impiego dei dati identitari personali e sugli algoritmi di apprendimento automatico (Proposta n. 7). Al riequilibrio concorre anche la proposta avanzata nella Parte III: l'introduzione di un'"eredità universale" al momento del passaggio generazionale (Proposta n. 15). Tale eredità accrescerebbe il potere di un/una diciottenne di rifiutare lavori poco qualificanti che possono influenzare negativamente tutta la sua carriera lavorativa e offrirebbe l'opportunità di sviluppare competenze e capacità imprenditoriali.

Ma non basta. È necessario anche intervenire direttamente con strumenti che diano al lavoro più potere nella negoziazione delle proprie condizioni monetarie e non-monetarie di lavoro, e più potere di contare sulle decisioni organizzative e strategiche aziendali.

La direzione verso cui muovere si può desumere dai principi della Costituzione, che restano assolutamente attuali e

che danno due chiare indicazioni (cfr. Riquadro M): tutelare la dignità del lavoro e sostenere attivamente la partecipazione dei lavoratori/trici.

Il "diritto ad un lavoro dignitoso" per tutti e la parità di genere poggiano su due presupposti: il lavoro è uno dei modi (una delle *capacità*) attraverso cui ognuno di noi deve potersi esprimere, perché è fonte di identità, autonomia e integrazione sociale; per svolgere queste funzioni, il lavoro deve essere dignitoso, nel modo in cui è svolto e nel riconoscimento anche monetario del proprio valore. Il "diritto dei lavoratori a partecipare" e il dovere della Repubblica, dunque di tutti noi, di rimuovere gli ostacoli che impediscono tale partecipazione, poggiano su due altri presupposti: questa partecipazione è necessaria sia per l'effettiva autonomia dei/lle lavoratori/trici, sia per rendere più democratica l'economia. Nell'attuale organizzazione della produzione questo requisito non è soddisfatto e perciò occorrono azioni collettive e pubbliche in grado di promuoverlo.

## Riquadro M

### LA COSTITUZIONE ITALIANA PER IL LAVORO: DIGNITÀ E PARTECIPAZIONE

Dal testo della Costituzione.

- "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto" (art.3). "Il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" (art.36) "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore" (art.37)
- "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale" (art.3)

Ecco dunque i due fronti su cui si muovono le proposte di questa parte del Rapporto. Da un lato, la dignità del lavoro; dall'altro la partecipazione dei lavoratori e la loro autonomia. Questo secondo fronte porta, come vedremo, a riconoscere il ruolo degli altri *stakeholders*, (consumatori/trici, abitanti che risentono dell'impatto sull'ambiente), e dunque concorre a una vera e propria democratizzazione del governo d'impresa. Consideriamo separatamente i due profili.

#### DIGNITÀ DEL LAVORO

La dignità del lavoro non è soltanto una questione retributiva; essa riguarda anche altri aspetti come ad esempio le condizioni degli ambienti di lavoro e il controllo sulla sua durata o sui tempi di preavviso. Una retribuzione dignitosa – a *decent wage* argomenta Anthony Atkinson – è tale se permette al lavoratore o alla lavoratrice di soddisfare i propri bisogni (nutrirsi, vestirsi, avere un'abitazione, prendersi cura dei familiari e di sé stesso/a). Il suo livello andrà rivisto nel

tempo per tenere conto dei cambiamenti di contesto e dovrà essere oggetto di continua attenzione sociale.

Nel nostro sistema di produzione, il meccanismo di determinazione dei salari attraverso la domanda e l'offerta non assicura che il salario raggiunga un livello di dignità, specialmente per lavoratori/trici con modeste qualifiche per i/le quali esiste un'offerta quasi illimitata. Ciò è dovuto allo squilibrio negoziale fra le parti: il lavoratore o la lavoratrice dipendente (in tutte le sue varianti, da subordinata alla partita IVA) non è in grado di esercitare individualmente un potere contrattuale che bilanci quello dell'imprenditore/rice o manager che lo/la impiega e che spesso trae forza anche dai rischi (reali o minacciati) a cui ogni singola posizione lavorativa è esposta, per l'intensità della competizione nei mercati globali o per l'accelerazione dei processi di automazione.

La tutela del salario, come delle altre condizioni di lavoro, richiede quindi che la negoziazione sia svolta dai/lle lavoratori/trici in forma organizzata. Storicamente, questa è stata una delle missioni dei sindacati. Ma le recenti



tendenze sistemiche, prima descritte, e l'indebolimento dei sindacati stessi, dovuto in parte a politiche deliberate e in parte alla difficoltà di adeguarsi a quelle tendenze, hanno ridotto la capacità di assicurare una remunerazione dignitosa al lavoro. Peraltro, per raggiungere questo risultato oggi non basta la difesa "statica", del posto di lavoro e del connesso salario; occorre infatti anche una strategia "dinamica", che dia a ogni lavoratore/trice la preparazione e l'autonomia per affrontare la volatilità del sistema (cfr. oltre).

L'interazione tra queste debolezze ha generato, in molti casi, un circolo vizioso. La silenziosa ma crescente sfiducia nella capacità dei sindacati di tutelare le retribuzioni, specie quelle minime e quelle dei lavoratori e lavoratrici giovani e precari/e, e di contrastare i trend in atto ha ridotto la loro base di consenso; ciò ha indebolito ulteriormente il loro potere negoziale, con effetti di aggravamento delle disuguaglianze retributive e della sfiducia dei lavoratori/trici nei confronti dei sindacati. In molti paesi si è cercato di far fronte a queste tendenze introducendo un salario minimo orario fissato per via legislativa<sup>10</sup>. Il salario minimo legale è uno strumento in grado di arginare la polarizzazione retributiva, ma che va disegnato con attenzione per evitare soprattutto due rischi: che esso sia fissato a livelli troppo bassi, in realtà non dignitosi, e che indebolisca ulteriormente il ruolo dei sindacati.

In Italia la situazione è grave. I sindacati hanno in realtà mantenuto la capacità di tutela di una parte significativa dei lavoratori, limitando (a 5 punti percentuali) la caduta del tasso di sindacalizzazione tra il 1990 e il 2016<sup>11</sup> e mantenendo e rinnovando un telaio di contratti nazionali e aziendali/territoriali. Ma nonostante i contratti salariali collettivi, in media il 10% dei lavoratori/trici riceve un salario del 20% inferiore al minimo salariale stabilito per contratto<sup>12</sup>. La percentuale di lavoratori e lavoratrici pagati/e meno del minimo tabellare è maggiore al Sud (18,5%), sebbene non emerga un chiaro divario territoriale per quanto riguarda la differenza tra salario minimo tabellare e salario percepito. Il fenomeno è particolarmente grave per le piccole imprese: 19% nelle imprese con meno di 10 dipendenti.<sup>13</sup> Com'è possibile che i contratti collettivi non siano rispettati? Osserva Garnerò<sup>14</sup>: "Ci sono tanti modi in cui un datore di lavoro può sottopagare i/le dipendenti. Alcuni illegali, a partire dal nero, oppure chiedendo ai/alle dipendenti di lavorare ore extra non retribuite; oppure si possono sotto-inquadrare

i lavoratori/trici. Ma ci sono anche modi legali (o quasi), come sostituire impiegati/e dipendenti con partite Iva a cui i termini dei contratti collettivi non si applicano. Oppure ancora firmando un accordo 'pirata' con un sindacato poco rappresentativo con l'obiettivo esplicito di pagare salari più bassi. Infine, è possibile che in alcuni casi la complessità del sistema porti i datori di lavoro, in particolare nelle piccole imprese, a fare riferimento a un contratto errato. Dal 2012 il numero di contratti depositati presso il CNEL è aumentato del 60%. La frammentazione apre la porta ad abusi e alla firma di 'contratti pirata'".

Particolarmente grave è poi la situazione di vaste fasce di lavoratori e lavoratrici (in maggioranza giovani, donne e immigrati) che per condizioni lavorative (basta pensare al frazionamento delle figure contrattuali e/o dei regimi d'orario – le imprese di pulizia sono emblematiche di questa condizione) e per assenza di identificazione non accedono ad alcuna forma di tutela collettiva, e che quindi nella prestazione lavorativa subiscono le condizioni dettate dal datore di lavoro. Queste condizioni riguardano non solo i livelli retributivi, spinti a livelli minimi non controllati né regolati, ma anche i regimi d'orario e la prospettiva di continuità del rapporto di lavoro stesso.

Questa area di lavoro - di fatto non protetto - va allargandosi, grazie alla frequente stipula di contratti "pirata", che anche quando non si discostano dai minimi retributivi, cancellano la maggioranza delle tutele accessorie associate alla prestazione lavorativa (maggiorazioni retributive, mensilità aggiuntive, indennità varie). I giovani e le giovani che oggi entrano nel mercato del lavoro si trovano davanti a condizioni di lavoro sempre meno tutelate, caratterizzate da stage scarsamente (o per nulla) retribuiti, assenza di garanzie di continuità e di ogni forma di tutela (permessi, ferie, malattia), il che trasmette loro una immagine del mercato del lavoro caratterizzato dalla assoluta dipendenza e sottomissione del lavoratore all'azienda.

La tutela della dignità del lavoro richiede un intervento. Le proposte che pure avanziamo in merito alla partecipazione dei lavoratori/trici alle decisioni strategiche dell'impresa, affiancandosi alla contrattazione collettiva (nazionale) sui salari, vanno ovviamente, in modo strutturale, anche nella direzione di favorire il raggiungimento dell'obiettivo della dignità. Ma non bastano. Per tre ragioni. Perché esse per loro natura non potranno pesare in vaste aree dell'economia di tipo informale o caratterizzate da piccola dimensione d'impresa. Perché il raggiungimento di un salario dignitoso è principio di rango costituzionale, ovvero è un "bene sociale primario" in sé, il cui conseguimento non può essere condizionato all'efficace attuazione di altri diritti. E, infine, perché la situazione attuale di svilimento del lavoro domanda un'azione con effetti tempestivi. Serve dunque un intervento mirato. Con urgenza.

10 28 dei 36 paesi OCSE hanno un salario minimo fissato per legge sotto varie forme. Si veda il contributo di Andrea Garnerò al ForumDD in "Materiali".

11 Dal 1990 al 2016 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati) il tasso di sindacalizzazione, in Italia, è passato dal 38,7 al 34,4%. Cfr. OECD.Stat [\[link\]](#)

12 Cfr. ancora il contributo di Andrea Garnerò al ForumDD in "Materiali".

13 Cfr. A. Garnerò, *The dog that barks doesn't bite. Coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy*, IZA DP N. 10511 (2018).

14 *Ibidem*.



## PARTECIPAZIONE, AUTONOMIA E DEMOCRATIZZAZIONE DEL GOVERNO D'IMPRESA

Partecipazione dei lavoratori al governo dell'impresa, autonomia nel processo produttivo e democratizzazione del governo d'impresa sono legati fra loro. È attraverso la partecipazione che i lavoratori e le lavoratrici possono influenzare gli investimenti, le innovazioni e l'uso delle tecnologie in una direzione che accresca la propria autonomia: nel duplice senso di avere margini di discrezionalità, giudizio e influenza nel processo produttivo; e di sviluppare costantemente la propria formazione ed essere pronti ad affrontare le aleatorietà di un mercato volatile. Al tempo stesso, la partecipazione dei lavoratori/trici e la loro autonomia dischiudono di per sé il processo decisionale del management o degli amministratori/trici a considerazioni sociali, e possono aprire la strada a un ruolo anche degli altri portatori di interessi: *in primis*, consumatori/trici e abitanti investiti dagli impatti ambientali e paesaggistici.

Il cambiamento del governo di impresa, nella direzione della partecipazione e della democratizzazione, va inteso innanzitutto nella prospettiva della giustizia sociale; intesa non tanto come criterio di *redistribuzione* da parte dello Stato del reddito già generato, ma come equa distribuzione primaria di diritti anche nella sfera delle decisioni economiche.

Per compiere questo passo occorre liberarsi dall'idea che l'azione per la giustizia sociale si debba fermare al di qua della soglia del governo di impresa<sup>15</sup>. Favorire l'uguaglianza delle capacità di agire nei vari ambiti dell'attività umana, infatti, non implica solo offrire a ciascuno uguali opportunità di formazione delle proprie abilità, ma anche distribuire in modo equo diritti di decisione, cioè la libertà di scegliere come agire anche nella sfera del lavoro. Ciò richiede il riconoscimento di forme di condivisione del governo d'impresa. L'obiettivo non è solo l'equa distribuzione del reddito, ma la promozione delle capacità di lavoratori e lavoratrici e di altri portatori e portatrici di interessi di esercitare un'*uguale cittadinanza nella sfera economica e del lavoro* (uguaglianza di riconoscimento). Da essa dipende la possibilità di funzionare adeguatamente anche in altre sfere della vita personale, familiare e professionale.

In tale ambito, uno sguardo attento va rivolto al modello di impresa cooperativa. Ben avendo presente i problemi e le criticità che ne hanno caratterizzato la storia degli ultimi anni, questo modello, dove funziona, ha rappresentato un contributo concreto alla costruzione di giustizia sociale e di democratizzazione dell'economia; in particolare attraverso una cooperazione tra portatori di interesse e l'assegnazione di proprietà e controllo a *stakeholder* diversi dai finanziatori. Ci riferiamo sia alle forme cooperative tradizionalmente in-

15 È questa un'autolimitazione della sfera di influenza della giustizia sociale che è fatta propria anche da molti che pure non hanno mai accettato l'egemonia neoliberale nel corso dell'ultimo trentennio.

tese, sia alle forme emergenti di impresa sociale o di comunità che – anche se con veste giuridica diversa – garantiscono comunque il diretto coinvolgimento di una pluralità di portatori di interesse nella proprietà e nel controllo dell'impresa.

Anche nel modello tradizionale di impresa, la partecipazione degli *stakeholders* – e tra questi in primo luogo di lavoratori e lavoratrici – al governo delle imprese deve essere concepita non tanto in una chiave di coinvolgimento (*stakeholder involvement*), cioè far sì che amministratori/trici o manager delle imprese siano più consapevoli dell'impatto dell'attività dell'impresa su altri interessi, ma in chiave di attribuzione di potere (*stakeholder empowerment*). Si tratta di ricercare forme di autotutela che consentano a chi è portatrice o portatore di interessi di agire direttamente a tutela di quegli interessi.

Questo passaggio avrebbe grande importanza anche per favorire la crescita dimensionale di quelle numerose PMI italiane che, disponendo di competenze e creatività e avendo spazi di mercato per crescere, sono frenate nel compiere il salto dimensionale dal timore di costruire assetti societari in cui l'imprenditore/trice potrebbe subire l'arbitrio di partner e soggetti imprenditoriali più forti. Strutture di governo d'impresa aperte al confronto con il lavoro e con la rappresentanza del territorio e del consumo fornirebbero rassicurazione, più di quanto oggi non avvenga in modo solo informale, e potrebbero promuovere lo sviluppo dell'attività di impresa nell'interesse di tutte le parti.

Questo cambiamento di prospettiva è ciò a cui Anthony Atkinson si riferisce auspicando una nuova svolta nel senso comune. Gli ultimi trenta anni sono stati segnati dal convincimento, dal modello mentale, per cui il bilanciamento tra *stakeholders* non dovesse essere parte del governo delle imprese. Si tratta di rovesciare questo modello.

Le condizioni paiono mature. Sotto l'incalzare dei gravi effetti economici e sociali del modello egemone, sono infatti molteplici i segnali di una disponibilità a cambiare rotta. Si è tornati a guardare alla responsabilità sociale non solo come un'opzione volontaria delle imprese, ma come una delle opzioni da adottare a livello sistemico: nell'Unione Europea, la rendicontazione sociale è divenuta obbligatoria per le grandi società. In Gran Bretagna, il nuovo codice di governo per le società quotate raccomanda la considerazione degli interessi del lavoro, indicando varie strade di coinvolgimento nei processi decisionali. In Italia, sindacati e organizzazioni imprenditoriali sembrano convergere sulla necessità di dare forza a metodi nuovi di partecipazione.

In Italia, nel marzo 2018, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil hanno raggiunto un'intesa sui "Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva" in cui, oltre ad auspicare che, "soprattutto attraverso l'estensione della contrattazione di II livello" si sviluppino "forme e strumenti della partecipazione organizzativa", "considerano

un'opportunità la valorizzazione di partecipazione nei processi di definizione degli indirizzi strategici dell'impresa". Pratiche di partecipazione strategica o di controllo da parte dei lavoratori che hanno continuato a esistere nel nostro sistema economico conoscono oggi una nuova valorizzazione<sup>16</sup>. In tema di "partecipazione organizzativa" si diffondono e sono oggetto di confronto importanti sperimentazioni,<sup>17</sup> ma

non costituiscono l'oggetto delle nostre proposte che, invece, si concentrano sul tema della partecipazione strategica sul cui terreno appare oggi necessario avviare sperimentazioni e disegni di intervento sistemico.

Anche su queste basi abbiamo costruito le nostre proposte in tema di partecipazione.

## II.2 UNA STRATEGIA DI AZIONE: OBIETTIVI E STRUMENTI

Per individuare gli strumenti con cui dare più potere al lavoro, nelle due direzioni sin qui descritte, il ForumDD, secondo il proprio metodo, ha chiesto contributi e ha avviato un confronto, di cui queste pagine sono l'esito<sup>18</sup>. Trattandosi di un campo dove forti sono le competenze e le responsabilità dei sindacati, abbiamo ritenuto di raccogliere in più occasioni le loro reazioni durante il percorso, senza che ovviamente da ciò derivi alcuna corresponsabilità con le nostre conclusioni<sup>19</sup>. Vale comunque il principio metodologico che anima l'intero Rapporto: le proposte esprimono al nostro meglio il modo in cui raggiungere alcuni obiettivi, ma esse servono prima di tutto a fare emergere questioni che richiedono un'urgente soluzione (e che non tollerano scantonamenti) e a "stanare" altra conoscenza che potrebbe migliorare o correggere le

proposte stesse. Non si è d'accordo con una delle proposte? Si ritiene che i rischi nell'impiego di un dato strumento siano superiori ai possibili benefici? Ci può ben stare, se ne discuta, ma si metta sul tavolo una proposta alternativa che, con meno rischi e con più probabili benefici, raggiunga l'obiettivo.

L'obiettivo generale a cui sono rivolti tutti gli interventi proposti può essere così riassunto: ridare potere negoziale e di partecipazione al lavoro, nelle forme appropriate a questa fase dello sviluppo. Che presuppone di intervenire sia per assicurare dignità al lavoro, sia per promuovere partecipazione strategica, autonomia e democratizzazione nel governo dell'impresa. Abbiamo quindi declinato questo obiettivo generale in una serie di obiettivi specifici: essi vengono descritti nel Riquadro.

### Riquadro N OBIETTIVI

**Obiettivo generale:** *Ridare potere negoziale e di partecipazione al lavoro, nelle forme appropriate a questa fase dello sviluppo.*

**Obiettivi specifici:**

- *mettere i lavoratori e le lavoratrici subordinati/e – a tempo determinato o indeterminato, dipendenti o pseudo-autonomi/e, qualunque sia il loro contratto o luogo di nascita – in condizione di tutelare con efficacia la dignità del proprio lavoro, sia sul piano retributivo e dei tempi di lavoro, sia in termini di loro ruolo e autonomia;*
- *contrastare il crescente aumento delle disuguaglianze retributive tra imprese e all'interno delle stesse imprese;*
- *contrastare le disuguaglianze retributive di genere;*
- *promuovere la possibilità per i lavoratori e le lavoratrici subordinati/e di influenzare e divenire partecipi non solo delle decisioni organizzative ma anche degli indirizzi strategici dell'impresa;*
- *dare voce nel governo d'impresa ai consumatori e alle consumatrici, agli e alle utenti e alle comunità su cui ricadono le conseguenze dell'attività dell'impresa;*
- *scoraggiare le imprese inefficienti dal competere sfruttando retribuzioni o condizioni di lavoro inaccettabili (dumping contrattuale).*

<sup>16</sup> Cfr. il volume Unipolis (2017) *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese*, 2017. Il tema trova posto nell'Ipotesi di piattaforma del contratto collettivo delle cooperative della trasformazione alimentare dove si propone l'avvio "di un percorso sperimentale, a livello aziendale volto a incrementare, codificare e specificare le pratiche di coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori e delle loro rappresentanze alle scelte strategiche delle imprese".

<sup>17</sup> Cfr. E. Bartezzaghi, L. Campagna e L. Pero (2019). *Report conclusivo su "Laboratorio CISL Industria 4.0"*

<sup>18</sup> Ringraziamo per i loro contributi Carlo Borzaga, Maria Teresa Carinci, Riccardo del Punta, Francesco Denozza, Andrea Garnero (si veda il suo contributo nei [Materiali](#)), Anna Grandori, Donata Gottardi, Alessandra Stabilini, Flavia Terribile e Francesco Vella.

<sup>19</sup> A un primo incontro avvenuto il 25 settembre 2018 a Roma, presso la Fondazione Basso, ha fatto seguito un seminario pubblico il 30 ottobre 2018, svolto a Milano, presso la Casa della Cultura (cfr. Allegato 2 in "Motivazioni").

I primi tre obiettivi, relativi alla dignità del lavoro, vengono perseguiti con tre strumenti assolutamente complementari e che sono quindi descritti come *un unico intervento integrato*:

- Estendere *erga omnes* l'efficacia dei contratti firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative
- Introdurre un salario minimo legale

- Contrastare il mancato rispetto dei minimi salariali

Per gli altri quattro obiettivi, relativi alla partecipazione e autonomia del lavoro e alla democratizzazione del governo d'impresa, si propongono *due distinti strumenti*:

- Introdurre i Consigli del Lavoro e di Cittadinanza nell'impresa
- Dare più forza ai *Workers Buyout*

## II.3 LE PROPOSTE

### II.3.1 DIGNITÀ DEL LAVORO

L'obiettivo di questo primo gruppo integrato di proposte è assicurare una remunerazione dignitosa a chiunque lavori, qualunque sia il suo status giuridico, e concorrere a ridurre le disuguaglianze retributive. È necessaria, a tale scopo, un'azione congiunta, che da un lato rafforzi la coerenza e la pervasività della contrattazione sindacale, e dall'altro stabilisca una tutela universale di tutte le prestazioni lavorative. Il primo obiettivo può essere perseguito estendendo per via legislativa i contratti nazionali siglati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative, il secondo attraverso l'introduzione di un minimo salariale orario fissato per legge, e rivisto periodicamente da una commissione di esperti in rappresentanza anche delle parti sociali. Questi due interventi, inseparabili, devono essere accompagnati da meccanismi pubblici ed efficaci di monitoraggio e di sanzione per prevenire deviazioni dalle regole legali e contrattuali.

Alcune delle "Proposte per l'azione" di Anthony Atkin-

son sono simili a quelle qui avanzate, ma esse prevedono anche l'adozione di un "codice di condotta" per le retribuzioni al di sopra di quelle minime che miri a contenere i divari tra le retribuzioni minime e quelle ad esse superiori. Questo codice di condotta sarebbe il frutto di un dialogo sociale nazionale realizzato nell'ambito di un organo definito "Consiglio Economico e Sociale" che Atkinson ha proposto ispirandosi espressamente al "Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro" previsto dall'articolo 99 della nostra Costituzione. È una strada su cui riflettere nell'ambito di un'ipotesi di rilancio del CNEL. Va comunque ricordato che l'obiettivo di ridurre i divari retributivi viene perseguito in questo Rapporto anche con altri mezzi: facendone un tema rilevante dei Consigli del lavoro e di cittadinanza (di cui alla Proposta n. 13); prevedendo che l'obiettivo della riduzione dei divari retributivi sia internalizzato dalle imprese attraverso i molteplici interventi da noi previsti per indirizzare il cambiamento tecnologico (cfr. in particolare Proposte 3, 5 e 9).

#### PROPOSTA N. 12 Minimi contrattuali, minimi legali e contrasto delle irregolarità

*Si propone di realizzare un intervento integrato e simultaneo che aumenti i minimi salariali per tutte le lavoratrici e i lavoratori, indipendentemente dalla natura del contratto e composto da tre parti non separabili: estendere a tutti i lavoratori e tutte le lavoratrici di ogni settore l'efficacia dei contratti firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative di quel settore; introdurre un salario minimo legale, non inferiore a 10 euro, senza distinzioni geografiche o di ruolo, il cui aggiornamento nel tempo è deciso da una Commissione composta da sindacati, tecnici, politici; dare più forza alla capacità dell'INAIL e degli altri enti ispettivi di contrastare le irregolarità e costruire forme pubbliche di monitoraggio.*

L'analisi dell'evidenza empirica conferma che la riduzione delle disuguaglianze retributive può avere luogo sia grazie a sindacati forti, per tasso di sindacalizzazione e capacità negoziale, sia grazie a minimi salariali fissati per legge. La ragione principale del primo effetto è che i sindacati tendono a contrattare i livelli retributivi legandoli ai posti di lavoro e non alle persone che li ricoprono. La

ragione principale del secondo effetto è che i minimi salariali agiscono in due direzioni. In primo luogo, essi tagliano la coda bassa della distribuzione delle retribuzioni, mettendo "fuori legge" quelle più basse (l'evidenza empirica, relativa principalmente agli Stati Uniti, suggerisce che i comportamenti dei contraenti tendono ad uniformarsi alle prescrizioni di legge). Al tempo stesso, essi producono una

traslazione verso l'alto dell'intera scala retributiva. È come se la contrattazione avvenisse in termini relativi rispetto al salario minimo, per mantenere il differenziale tra lavoratori/trici con diverse mansioni e competenze.<sup>20</sup>

La maggioranza dei paesi dispone, oggi, di entrambi gli strumenti (in 28 dei 36 paesi OCSE, ad esempio, esiste un salario minimo fissato per legge). In Italia, la resistenza al salario minimo legale è a lungo derivata dalla preoccupazione che la sua introduzione potesse spingere le imprese ad abbandonare ogni forma di contratto nazionale (uscendo dalle organizzazioni datoriali), indebolendo ulteriormente le organizzazioni sindacali e privando i lavoratori di forme robuste di tutela delle condizioni non-monetarie del lavoro, altrettanto importanti per la sua dignità. Questa preoccupazione è stata rafforzata dal fatto che in questi anni la proposta di un salario minimo per legge è stata a volte avanzata con l'esplicito obiettivo di indebolire il sindacato.

L'esperienza di altri paesi europei non fornisce, in realtà, elementi a sostegno della tesi che l'introduzione del salario minimo induca le imprese ad abbandonare la stipula dei contratti nazionali. Come osserva Garnero: "In Germania, l'introduzione del salario minimo nel 2015 non ha portato a uno schiacciamento dei salari verso il minimo e il declino della copertura dei contratti collettivi non è stato una conseguenza del salario minimo ma una causa. In Francia, Belgio e Olanda un minimo legale e contratti collettivi coesistono e si rafforzano a vicenda." In Italia, una forte caduta dei tassi di sindacalizzazione è avvenuta soprattutto negli anni '80, per il concorso di ragioni che abbiamo richiamato. Per evitare ulteriori cadute occorre contrastare quelle ragioni, ed è questo l'obiettivo di molte delle proposte formulate in questo Rapporto.

Ma la dignità del lavoro non dipende certo solo dal livello del salario orario. Prima di tutto perché il salario che conta, quello mensile e annuale, dipende anche dall'orario di lavoro, un orario oggi spesso assai incerto nel tempo in molti comparti del terziario, dove sul lavoro viene fatta gravare l'intera volatilità della domanda di mercato. E poi perché la dignità del proprio lavorare dipende anche dal cosiddetto "salario accessorio" (ferie, tredicesima, malattia, contribuzione pensionistica), e da aspetti non-monetari, come la sicurezza, l'uso e l'abuso del part-time, le modalità di introduzione di tecnologie fondate sull'intelligenza artificiale. È evidente, e lavoratori e lavoratrici ne sono ben consapevoli, che per ottenere condizioni generali di tutela della propria dignità è essenziale il ruolo del sindacato. Specie in una fase di così profonda riorganizzazione del lavoro solo i contratti nazionali possono stabilire, in quei diversi ambiti, "i minimi sotto cui non si può andare".

20 Un salario minimo legale, poi, può anche ridurre la crescita dei salari nella parte superiore della distribuzione (perché i datori di lavoro non possono permettersi aumenti equivalenti), contribuendo a ridurre ulteriormente la disparità salariale. Cfr. il contributo di Andrea Garnero al ForumDD in "Materiali".

Le strade diverse con cui in un comparto del lavoro particolarmente debole, quello della consegna a domicilio, si stanno cercando di tutelare le condizioni generali di lavoro, suggeriscono che il tema delle garanzie contrattuali non sarebbe "spiazzato" dall'introduzione di un minimo legale orario. Si pensi alla Carta dei diritti fondamentali del diritto digitale nel contesto urbano del Comune di Bologna, che stabilisce "standard minimi di tutela che si applicano a tutti i lavoratori e collaboratori che si servono per l'esercizio della propria attività lavorativa di una o più piattaforme digitali"<sup>21</sup>. Ovvero, all'accordo di rinnovo del contratto della logistica, trasporto merci e spedizioni del dicembre 2017, che fissa alcuni paletti, ad esempio per le ore minime e massime lavorate (giornaliere e settimanali) per chi lavora nella distribuzione urbana di merci con mezzi di trasporto.

Per queste ragioni ogni misura relativa ai minimi salariali deve accompagnarsi con una misura di rafforzamento della coerenza dei contratti chiusi dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative. Per queste ragioni la nostra proposta prevede la contemporaneità di tre previsioni<sup>22</sup>:

- Primo, stabilire, per via legislativa e previo l'accordo con le organizzazioni sindacali e datoriali, l'estensione *erga omnes* dell'efficacia dei contratti firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative, in modo da evitare la proliferazione dei "contratti pirata".
- Secondo, ove sia soddisfatta questa prima condizione, introdurre, d'intesa con le organizzazioni sindacali, un salario orario minimo legale, con le caratteristiche sotto indicate.
- Terzo, dare più forza alla capacità ispettiva dell'INAIL e degli altri enti ispettivi e costruire forme pubbliche di monitoraggio.

Partiamo, dunque, dal primo intervento. In base al mai attuato articolo 39 della Costituzione, solo i contratti firmati da sindacati registrati possono avere un'efficacia obbligatoria nei confronti di tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce (quindi non solo per i lavoratori e lavoratrici iscritti/e al sindacato o le aziende parte di un'associazione firmataria). In assenza di questa registrazione, mai avvenuta dal 1948, è invalso l'uso di considerare i minimi tabellari fissati dai contratti collettivi quale riferimento per determinare la "retribuzione proporzionata e sufficiente" prevista dall'articolo 36.

L'estensione formale dell'efficacia dei contratti, al momento assente perché non costituzionale rispetto all'articolo

21 Cfr. art.1 commi 1 e 2 della Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano. [link](#)

22 Nel seguire in questo schema le idee avanzate da A. Garnero (cfr. contributo nei [Materiali](#)), non appare essere invece di aiuto l'ipotesi di applicare il minimo legale ai "lavoratori non coperti da contratto collettivo", stante che ai sensi dell'art. 36 della Costituzione tutti i lavoratori sono formalmente coperti.



39, aiuterebbe a combattere il fenomeno dei contratti pirata, a ridurre le disparità di trattamento tra i/le dipendenti e a stabilizzare le modalità di contrattazione. Nella realtà, il sistema delle relazioni industriali in Italia si è indirizzato verso una soluzione pattizia, con l'accordo raggiunto tra le parti sociali (noto come "Testo unico", siglato il 10 gennaio 2014<sup>23</sup>), e più di recente legislativa: il più recente accordo (noto come "Patto della fabbrica", siglato il 12 marzo 2018) ha ribadito l'intento comune di Cgil, Cisl, Uil e Confindustria di giungere ad una regolazione per via legislativa. Lo scoglio relativo alla definizione e individuazione delle organizzazioni rappresentative appare superato grazie a un criterio che combina il numero degli iscritti e i risultati delle elezioni delle Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU). Se il governo recepisce questa la soluzione, potrebbero trovare attuazione le linee guida in merito alla definizione dei settori produttivi che perimetrano la contrattazione, oggi all'attenzione del CNEL.

L'estensione dei contratti dovrebbe essere accompagnata da strumenti capaci di riflettere l'eterogeneità in termini di dimensioni, settore o età. La soluzione potrebbe essere rappresentata da contratti quadro che prevedano la possibilità di rinegoziazione dei loro termini a livello di impresa, ma entro determinati limiti, come avviene in alcuni paesi scandinavi. In alternativa, si potrebbero definire alcune condizioni (crisi aziendale; adozione di provvedimenti di intervento pubblico) in presenza delle quali non si procede all'estensione *erga omnes*.

L'estensione dei contratti collettivi *erga omnes* secondo le linee sopra indicate rappresenta il primo e indispensabile passo. Condizionatamente al fatto che esso abbia luogo e che venga conseguentemente rafforzato l'intero sistema ispettivo (cfr. oltre), diventa possibile e utile integrarlo con l'introduzione di un salario minimo. Pur avendo validità generale, senza eccezione, il salario minimo "morderebbe" nei settori in cui l'assenza di parti sociali rappresentative impedisce di stipulare contratti collettivi. Il salario minimo legale rappresenterebbe un valore di riferimento per i lavoratori e lavoratrici ufficialmente autonomi/e e con scarso o nullo potere di negoziazione. Anche a prescindere dal riconoscimento di queste attività come "lavoro subordinato", il salario minimo legale diverrebbe un punto di riferimento per tutti/e loro in quanto lavoratori e lavoratrici dipendenti. Si tratterebbe di seguire la strada indicata dalla sentenza 26/2019 della Corte di Appello di Torino che riconosce a chi lavora il diritto "a vedersi corrispondere quanto maturato in relazione alla attività lavorativa da loro effettivamente prestata (...) sulla base della retribuzione, diretta, indiretta e differita stabilita per i dipendenti del V livello CCNL logistica trasporto merci".

A tale riguardo, va ricordato che la tesi secondo cui l'ap-

23 I tre sindacati, con Confindustria e INPS, hanno predisposto una bozza di convenzione relativa ai criteri e alla misurazione della rappresentatività dei sindacati, che è al momento all'attenzione del Ministero del Lavoro. Superato questo passaggio la sua attuazione potrebbe avvenire in pochi mesi.

plicazione ai lavoratori e lavoratrici marginali dei minimi salariali li spingerebbe fuori dal mercato (rendendoli meno competitivi) non trova convincenti conferme empiriche. In realtà, il minimo retributivo potrebbe agire anche come strumento di politica industriale; esso, infatti, può determinare l'uscita graduale dal mercato delle imprese che compensano la loro inefficienza e, presumibilmente, il loro sotto-investimento con salari non dignitosi. Si allargherebbe, di conseguenza, la quota di mercato delle imprese più efficienti, che potrebbero però non essere necessariamente imprese nazionali.

Il livello a cui fissare il salario minimo legale è questione dibattuta. I salari minimi nei paesi OCSE variano tra il 40% e il 65% del salario mediano: in Italia ciò equivarrebbe a una cifra compresa tra i 5 e i 7 euro orari. Si tratta di un livello compatibile sia con i minimi tabellari fissati dalla contrattazione collettiva (che partono attualmente dai 7 euro circa per i contratti principali), sia con il minimo fissato per i voucher (pari a 7,5 euro), ma decisamente insufficiente per assicurare un reddito dignitoso (un lavoratore o una lavoratrice impiegato/a full-time con ferie e tredicesima raggiungerebbe 15mila euro annui lordi)<sup>24</sup> e inefficace per raggiungere l'obiettivo di spingere verso l'alto l'intera scala retributiva. Occorre quindi ipotizzare livelli di partenza non inferiori a 10 euro netti.

Di salario minimo si sta discutendo anche in Parlamento, al momento sono state presentate due proposte in Senato e tre alla Camera. I minimi proposti variano, 9 euro (netti in due casi e lordi in uno) in 3 casi, e 50% del livello medio dei salari negli altri; con proposte, in un caso, di differenziazione territoriale (basata su reddito, occupazione e produttività regionale). Differenze tra le proposte esistono anche per quanto riguarda il campo di applicazione: in alcuni casi si parla di tutti i contratti di lavoro subordinato, in altri di lavoratori non coperti dai contratti collettivi di lavoro. Da questo punto di vista, la proposta più vicina a quella qui presentata è quella che prevede di affiancare all'introduzione del salario minimo legale l'estensione, per legge, dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi firmati dalle parti sociali<sup>25</sup>. Infine, esistono differenze anche circa le regole da seguire per determinare le modalità d'aumento, nel tempo, del minimo salariale e in un caso si guarda anche all'aumento proporzionale dei salari superiori al minimo, suggerendo che esso sia determinato da un decreto del Ministero del Lavoro.<sup>26</sup>

24 Il richiamo a un salario minimo per le esigenze di vita (*living wage*) è presente anche nel Rapporto della Global Commission on the Future of Work dell'ILO che propone un'agenda *human-centred* per affrontare i cambiamenti del mondo del lavoro. In particolare, tra le raccomandazioni della Commissione si propone di stabilire una Garanzia Universale del lavoro che fornisca protezione a tutti i lavoratori attraverso un salario minimo adeguato, un limite alle ore di lavoro e luoghi di lavoro sicuri. Cfr. ILO, *Work for a brighter future. Global commission on the future of work*, 2019.

25 A. Garnero e C. Giannetto (2019). *Tutti entusiasti del salario minimo? Non proprio*. Lavoce.info [link](#)

26 Alcune proposte suggeriscono una variazione annuale, legata all'inflazione o alla decisione di una commissione ad hoc; sempre ad una commissione apposita sarebbe affidata la variazione triennale, suggerita in un'altra proposta;



Nella proposta del ForumDD, la fissazione della retribuzione minima oraria verrebbe affidata a una Commissione ad hoc composta da esperti e dalle parti sociali e assistita da personale dei Ministeri del Lavoro e dell'Economia, dell'INPS e dell'ISTAT. Questa Commissione, sulla base di evidenze empiriche (quantitative e qualitative), dovrebbe formulare una raccomandazione sul livello iniziale del salario minimo e sui suoi successivi aumenti, prendendo in attenta considerazione la situazione economica generale, l'andamento dei salari contrattuali e l'interazione con il sistema d'imposizione e trasferimenti sociali (seguendo il modello della *Low Pay Commission* britannica). Dunque, quale che sia il valore iniziale del salario minimo, la decisione sulla sua revisione nel corso del tempo non sarebbe interamente politica, essendo accompagnata da un'attenta valutazione tecnica e da un forte ruolo dei sindacati.

Una questione controversa è quella dell'ipotesi di differenziare il livello del salario minimo, in base a diversi criteri. In particolare, si è ipotizzato di fissare il minimo salariale a livelli inferiori per i giovani e gli apprendisti, visto l'alto tasso di disoccupazione giovanile, o anche per chi ha avuto limitate esperienze lavorative negli anni più recenti, così da includere sia i giovani alle prime esperienze, sia disoccupati o inattivi di lungo periodo anche se non giovani: per queste figure il salario minimo, anche se ridotto, rappresenterebbe comunque un miglioramento rispetto agli stage non retribuiti che per un numero crescente di giovani rappresentano il modo per iniziare la carriera. Vi sono, però, due ragioni che suggeriscono di rinunciare a questa flessibilità: la prima è che si rischierebbe di creare una segmentazione artificiale del mercato del lavoro, con tutte le potenziali trappole di povertà che ne conseguono; la seconda è che la differenziazione richiederebbe un monitoraggio più attento che, in particolare nel nostro paese, non è facile da realizzare.

Inoltre, in un paese come l'Italia con significativi divari di sviluppo, si potrebbe pensare di differenziare il salario in minimo su base territoriale. Si tratterebbe di un errore. Il minimo salariale non deve conoscere differenze territoriali, come del resto è avvenuto e avviene in paesi con differenziali regionali di sviluppo simili ai nostri: è il caso della Germania (qualche eccezione temporanea fu prevista al momento dell'introduzione per qualche settore) e della Spagna. L'argomento del possibile divario di potere di acquisto a favore del Sud come giustificazione di un salario legale più basso è impropria, perché a quel divario ne corrisponde uno di segno opposto nella qualità e nell'accesso ai servizi essenziali.

Le misure fin qui proposte devono essere completate da una terza, indispensabile, misura: garantire che il salario minimo legale e la validità *erga omnes* dei contratti collettivi siano effettivamente rispettati. Vanno qui seguite due strade. La prima strada, urgente e indispensabile, consiste nel rafforzamento

del sistema ispettivo, avvantaggiandosi anche dell'uso di dati e tecnologie. Al momento, i servizi ispettivi di INPS, INAIL e i servizi del Ministero del lavoro appaiono sottodotati di personale<sup>27</sup>: nello stesso "Piano della Performance 2019-2022" vengono evidenziati come fattori interni di debolezza la carenza di personale e la non omogeneizzazione delle dotazioni strumentali informatiche del personale ispettivo. È questo uno dei casi in cui, come argomentiamo nella Proposta n.11, è necessario che le assunzioni vadano oltre il turn-over, in modo da incrementare in modo significativo il numero delle ispezioni.

È inoltre necessario, come argomentano Ggil, Cisl e Uil nella Memoria per l'audizione della Commissione Lavoro del Senato del 12 marzo 2019, realizzare un più efficace coordinamento fra i diversi soggetti istituzionali preposti a questa funzione, assicurare una formazione del personale per rafforzare la sua capacità di valutazione di forme di irregolarità assai diverse e talora complesse, e adeguare le infrastrutture materiali e immateriali a disposizione dell'azione ispettiva. L'efficacia delle ispezioni sarà poi tanto maggiore quanto più nessun indizio anticipatorio in merito a esse ponga a lavoratori, lavoratrici o loro rappresentanti la scelta se mantenere il riserbo per assicurare la sanzione delle irregolarità, ovvero violare il riserbo per evitare che la sanzione metta a repentaglio il posto di lavoro di dipendenti irregolari e regolari.

La seconda strada è, come in molte altre proposte di questo Rapporto, quella di assicurare il massimo della pubblicità e della circolazione in formato aperto (*open data*) delle informazioni sui salari minimi vigenti, anche di quelli stabiliti nei contratti collettivi, e delle informazioni raccolte in via amministrativa ovvero attraverso le ispezioni. Il confronto aperto e informato su questi dati rappresenta uno strumento importante per creare un clima che scoraggi le irregolarità.

La proposta che abbiamo formulato, composta, lo ripetiamo, di tre parti non separabili l'una dall'altra, non può comunque essere valutata in modo isolato. Essa è ragionevole e può essere efficace se è parte di un complesso di interventi come quello presentato in questo Rapporto. E, soprattutto, se si accompagna a un secondo intervento che ha lo scopo di accrescere il potere del lavoro. A cui ora veniamo.

### II.3.2 PARTECIPAZIONE, AUTONOMIA E DEMOCRATIZZAZIONE DEL GOVERNO D'IMPRESA

Il secondo indirizzo di intervento nasce dall'osservazione di due limiti degli attuali assetti societari: il fatto che i lavoratori non sono partecipi di decisioni strategiche di in-

infine, un'ulteriore ipotesi è quella di un aumento quadriennale, basato sul confronto tra le parti sociali.

<sup>27</sup> Cfr. la memoria congiunta di Cgil, Cisl e Uil presentata il 20 febbraio 2019 nell'Audizione presso la XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati nell'ambito di un'importante Indagine conoscitiva "nella prospettiva di un maggiore contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva". Si veda tale memoria anche per i punti che seguono.

vestimento, automazione, localizzazione o formazione, che, specie in questa fase di rapido cambiamento tecnologico, hanno un forte impatto sulle loro vite; il fatto che lavoratori e lavoratrici, da una parte, e altri *stakeholders* (abitanti che risentono degli impatti ambientali e consumatrici e consumatori) non hanno luoghi e modi di confrontare le loro conoscenze e valutazioni, rinunciando così alla maturazione di determinazioni congiunte e dando invece spesso vita a conflitti inconcludenti fra di loro.

Partecipazione strategica dei lavoratori, autonomia del lavoro, cittadinanza nell'impresa, democratizzazione del governo d'impresa sono obiettivi verso cui muoversi<sup>28</sup>.

Lo facciamo qui in due modi. Proponendo l'introduzione di una forma organizzativa che consenta ai lavoratori e alle lavoratrici e agli altri *stakeholder* non finanziari di incidere sul governo dell'impresa, sia attraverso forme di partecipazione di base, sia con rappresentanze a livello degli organi societari. E suggerendo di promuovere con alcune misure lo sviluppo di una forma di impresa già esistente, quella che vede lavoratrici e lavoratori acquisire il controllo di imprese in crisi, spesso a causa del fallimento di un trasferimento generazionale: una strada che ha dato buoni risultati e che appare sottoutilizzata.

### PROPOSTA N. 13 | Consigli del lavoro e di cittadinanza nell'impresa

*Si propone di realizzare l'obiettivo di una partecipazione strategica di lavoratori e lavoratrici alle decisioni delle imprese attraverso l'introduzione di una forma organizzativa in uso in altri paesi, il Consiglio del Lavoro, che valuti strategie aziendali, decisioni di localizzazione, condizioni e organizzazione del lavoro, impatto delle innovazioni tecnologiche su lavoro e retribuzioni. Nei Consigli (che sarebbero quindi anche "della cittadinanza") siederebbero anche rappresentanti di consumatrici e consumatori e di persone interessate dall'impatto ambientale delle decisioni.*

La proposta che avanziamo risponde sia all'esigenza di dare attuazione alla "partecipazione strategica dei lavoratori", sia all'esigenza più generale di far pesare nell'impresa l'esito di un confronto aperto fra molteplici interessi e valori: quelli del lavoro, appunto, ma anche del consumo e della tutela dell'ambiente. Si tratta di un obiettivo di vera e propria democratizzazione dell'economia, alla quale, oltre un certo limite, lo Stato non può dare direttamente risposta. Per questo motivo la proposta riconosce un ruolo fondamentale alla partecipazione degli *stakeholder* – *in primis* dei lavoratori – al governo dell'impresa. Non si tratta di indurre il management a "tenere in considerazione" altri interessi oltre quelli degli azionisti, ma di trasferire potere agli *stakeholder* (*stakeholders empowerment*), permettendo loro di pesare direttamente in difesa dei propri interessi nell'ambito della *governance* dell'impresa.

In questo quadro, la nostra proposta mira in primo luogo a creare un nuovo equilibrio di potere favorevole ai lavoratori/trici, in considerazione della loro centralità nell'impresa. Tale riequilibrio dovrebbe interessare *tutti i lavoratori e lavoratrici* sostanzialmente coinvolti/e dalle attività dell'impresa, indipendentemente dalla tipologia contrattuale (a tempo indeterminato o determinato, di lavoro dipendente o autonomo, di lavoro formalmente interno alla gerarchia dell'impresa oppure decentrato in unità produttive fornitrici esterne, ma in realtà dipendenti). La partecipazione democratica dei lavoratori/trici è per noi anche il canale per dare "voce" all'interno della

*governance* dell'impresa agli *stakeholders* esterni più importanti, come i consumatori/trici e le comunità locali interessate agli impatti ambientali dell'attività di impresa.

Naturalmente, non pensiamo che i poteri e le forme di rappresentanza degli *stakeholders* esterni saranno identiche a quelle dei lavoratori e lavoratrici. È indubbio però che dare voce ai consumatori/trici e alle comunità locali sia indispensabile per contrastare l'abuso del potere di mercato e del vantaggio informativo nelle relazioni contrattuali di cui godono le imprese e per prevenire gli effetti ambientali negativi che non possono essere neutralizzati *ex post* e che in molti casi tendono ad avere conseguenze catastrofiche per l'ecosistema. La voce dei consumatori/trici e delle comunità locali, inoltre, aprirebbe il processo deliberativo del governo di impresa ad una visione più generale e imparziale degli interessi di tutti gli *stakeholders*. Eviterebbe ciò che oggi accade quando l'assenza di un luogo di preventivo confronto di valori e interessi diversi, in merito alle scelte strategiche dell'impresa, pospone nel tempo e rende a volte non più ricomponibile il conflitto fra quei valori e interessi: specie il conflitto fra l'esigenza di tutelare i posti di lavoro e l'esigenza di tutelare la salute o l'ambiente.

Insomma, anche considerando forme di rappresentanza differenziata, tendiamo a promuovere il valore della "uguale cittadinanza" nel campo del governo di impresa, ove tutti gli *stakeholders* (non solo imprenditori e imprenditrici, manager, e azionisti, ma anche lavoratori e lavoratrici, consumatori/trici e comunità portatrici di interessi ambientali) siano considerati, in quanto soggetti autonomi, *sempre anche come fini, e mai soltanto come meri mezzi* (Kant).

<sup>28</sup> L'obiettivo della democratizzazione è ad esempio parte centrale della Carta dei diritti universali del lavoro predisposta nel 2016 dalla Cgil [\[link\]](#).

L'obiettivo di democratizzazione del governo di impresa può essere perseguito in vari modi, molti dei quali già sperimentati in diversi ordinamenti europei e previsti anche nel diritto dell'Unione. Un primo modo è quello della partecipazione diretta dei lavoratori e delle lavoratrici attraverso la nomina di rappresentanti nell'organo amministrativo. Questa soluzione, ben conosciuta in diversi ordinamenti europei (primo fra tutti la Germania), in Italia, in assenza di una più generale revisione del diritto societario, potrebbe essere di più difficile praticabilità. La partecipazione diretta dei lavoratori/trici dovrebbe, quindi, accompagnarsi a una strategia di cambiamento istituzionale più articolata.

La forma principale di partecipazione alla quale noi proponiamo di far ricorso (anch'essa già ampiamente sperimentata fuori dall'Italia) è quella dei Consigli del Lavoro (*works council*). Si tratta di organismi di rappresentanza istituzionalizzata dei lavoratori/trici, collocati al di fuori dell'organo amministrativo. Nondimeno tali Consigli vanno intesi come facenti parte della *governance* dell'impresa in ragione dei poteri e diritti di varia natura (informazione, consultazione, espressione vincolante di pareri, veto, co-decisione) che sono loro attribuiti. Essi avrebbero inoltre, nella nostra proposta, un collegamento istituzionalizzato con l'organo amministrativo di vertice, tramite la partecipazione di uno o più dei loro rappresentanti alle riunioni del CdA.

Rispetto alle esperienze europee, la nostra proposta ha alcune importanti peculiarità: l'unificazione nel Consiglio del Lavoro di tutti i lavoratori/trici che contribuiscono in modo rilevante alla creazione di valore da parte dell'impresa, indipendentemente dalle forme contrattuali, e la "voce" che hanno nel Consiglio i rappresentanti degli altri *stakeholders*. Infatti, la nostra proposta prevede la presenza nei Consigli anche a livello di distretto, di rete contrattuale e di catena di subfornitura e a rappresentanti delle comunità locali su cui ricadono le conseguenze ambientali dell'attività di impresa, nonché dei consumatori o degli utenti. Per questo una denominazione più appropriata è Consigli del Lavoro e di Cittadinanza nell'impresa (d'ora in poi: Consigli). Così le forme differenziate di partecipazione da noi proposte, che mantengono integra la funzione di rappresentanza del punto di vista dei lavoratori/trici e degli stakeholder, faranno sì che per essere efficace la *governance* dell'impresa debba realizzare un *bilanciamento equo* tra gli interessi di lavoratori/trici, stakeholder non finanziari e azionisti, superando di fatto la dottrina del *valore azionario dell'impresa*.

## IL METODO DI ATTUAZIONE.

Per introdurre forme di democrazia nel governo di impresa occorrono azioni simultanee dall'alto e dal basso. Più precisamente, è necessario introdurre una regolazione che faccia riferimento, da un lato, a norme imperative generali che definiscono il quadro regolatorio e, dall'altro, a speri-

mentazioni e accordi tra le parti che sfruttino lo spazio concesso all'autonomia privata.

Affidarsi esclusivamente alla disciplina legislativa sacrificerebbe le molteplici sfaccettature del problema: troppe sono le sfaccettature del problema rispetto alle diverse forme e dimensioni d'impresa; troppo estesa sarebbe l'ignoranza dei dettagli da parte del legislatore; inoltre, nessuna forma di *governance* può essere attuata se i soggetti interessati non la considerano conveniente. D'altra parte, la strada della semplice autoregolamentazione non consentirebbe di raggiungere le finalità che si intendono perseguire. I soli benefici di reputazione sociale legati ad una simile scelta di *governance* sarebbero superati da interessi in conflitto, resistenze e diffidenze verso così profonde innovazioni. L'integrazione tra strumenti regolativi e autoregolativi promette di essere più efficace.

Il processo dovrebbe essere innescato da una norma generale *imperativa*, che stabilisca principi generali e obblighi minimi circa la costituzione dei *Consigli* e abbia valenza programmatica. A partire da essa, si aprirebbe lo spazio per l'autoregolazione, intesa come definizione di regolamenti attuativi attraverso l'accordo tra parti interessate. Si potrebbe perciò formare un Comitato nazionale di rappresentanti delle parti sociali (imprenditori e sindacati) e delle organizzazioni più rappresentative dei consumatori/trici e degli interessi ambientali, con lo scopo di emanare Regolamenti nazionali attuativi. Questo Comitato potrebbe essere assistito da una Commissione tecnico-amministrativa indipendente composta da esperti di nomina pubblica, in grado di vigilare sulla corrispondenza tra regole attuative concordate e norme della legge istitutiva dei Consigli, e di integrare i Regolamenti attuativi qualora le parti non arrivassero all'accordo.<sup>29</sup>

Tali Regolamenti costituirebbero la regola cui attenersi in mancanza di espressa volontà contraria (regola di *default*). Le imprese normalmente modificherebbero i loro statuti secondo quanto previsto dai Regolamenti. Ma potrebbero non aderirvi (*opt-out*) dietro motivata giustificazione, adottando soluzioni alternative che diano nondimeno attuazione coerente alla legge. Le modalità di attuazione adottate dalle imprese, sottoposte a obbligo di rendicontazione, sarebbero vigilate dalla Commissione tecnico-amministrativa nazionale. Nel caso tali modalità non fossero coerenti con le richieste della legge, si procederà a correggerle. Se i Regolamenti attuativi stabilissero termini differenziati nel tempo per l'adesione di categorie di impresa di diversa dimensione, nondimeno le singole imprese potrebbero esercitare la loro autonomia statutaria, decidendo di attuare anticipatamente (*opt-in*) le disposizioni.

I Regolamenti, oltre a prevedere obblighi di rendicontazione, dovrebbero assegnare un ruolo di rilievo al monitoraggio dal basso e alla verifica indipendente svolta da enti

<sup>29</sup> Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro potrebbe essere utilizzato anche per assolvere un ruolo nel concordare i regolamenti per l'attuazione delle forme di democrazia economica nelle imprese, in linea con i criteri della nostra proposta.

di terza parte, creati su iniziativa volontaria di associazioni di cittadinanza attiva, sindacati, associazioni di imprese e soggetti professionali della certificazione – e organizzati in modo da essere al riparo da conflitti di interesse. Essi potrebbero verificare la conformità e l'efficacia delle soluzioni adottate dalle imprese.

### I TERMINI NORMATIVI MINIMI NECESSARI

Ecco una prima ipotesi sul possibile contenuto della norma di legge:

- I. Obbligo di formazione dei Consigli del lavoro e della cittadinanza nell'impresa (o Consigli) nelle imprese con un numero di lavoratori superiore a una data soglia da stabilire, su iniziativa di almeno una data percentuale di questi: il Consiglio ha lo scopo di organizzare la partecipazione dei lavoratori e degli altri *stakeholders* non finanziari al governo dell'impresa, così da garantirne l'uguale considerazione e rispetto nella gestione, permettere l'apporto informato alla presa delle decisioni, fare in modo che la gestione torni nel reciproco vantaggio di tutti gli *stakeholders*.
- II. Nei Consigli sono rappresentati tutti i lavoratori che collaborano essenzialmente all'attività di impresa senza distinzione di tipologia contrattuale, nonché i lavoratori delle imprese della catena di subfornitura e del contratto a rete (sotto certe condizioni).
- III. Il Consiglio può avere il compito di nominare uno o più membri del CdA aventi certi poteri (consultazione e decisione su date materie in analogia con i poteri del Consiglio).
- IV. Obbligo di consultazione del Consigli da parte dell'organo amministrativo e della direzione dell'impresa su tutte le materie strategiche, nonché potere di cogestione del Consigli su certe (particolari) materie (cfr. box).
- V. In imprese con un numero di dipendenti sopra una data soglia (medie imprese) il CdA forma un comitato per la consultazione sistematica degli *stakeholders* esterni (comunità locale, consumatori e utenti).
- VI. Nelle stesse imprese il Consiglio, nella forma ristretta costituita dalle rappresentanze dei lavoratori, identifica categorie di *stakeholders* esterni che vengono rappresentati nel Consiglio stesso. Si può prevedere che esso operi in due composizioni diverse, una ristretta ai soli lavoratori e lavoratrici, e una allargata a tutti gli *stakeholders* in relazione alle diverse materie trattate, e diritti e poteri diversi. Comunità locali, consumatori e consumatrici e utenti di servizi ove possibile esprimono i propri rappresentati mediante elezioni dirette organizzate dalle locali Camere di commercio e dagli enti locali territoriali.
- VII. L'impresa offre supporto organizzativo al Consiglio, permette ai rappresentanti di riunirsi in orario di lavoro e rispetta l'indipendenza della formazione della rappresentanza del lavoro nel Consiglio.
- VIII. Su iniziativa di un numero minimo di lavoratori e lavoratrici operanti presso un gruppo di piccole imprese viene costituito un Consiglio distrettuale col supporto della locale Camera di commercio.

Nel box che segue si offre una descrizione di come le linee generali sopra esposte potranno essere interpretate e applicate.

## CONSIGLI DEL LAVORO E DI CITTADINANZA NELL'IMPRESA

### Dove nascono i Consigli?

Nel caso tipico il Consiglio è collocato a livello della singola impresa e fa parte del suo sistema di governo. Tuttavia, specialmente per dare rappresentanza ai lavoratori e alle lavoratrici in organismi che abbiano possibilità d'influire sulle loro condizioni, si possono prevedere le seguenti varianti: (i) il Consiglio può essere collocato a livello distrettuale o territoriale, e sostenuto organizzativamente dalla locale Camera di commercio per coinvolgere anche i lavoratori e le lavoratrici di piccole imprese operanti nei distretti; (ii) il Consiglio può essere collocato a livello di rete, ma sostenuto organizzativamente dall'impresa che costituisce il nodo principale della rete, ovvero è il maggior contraente della *supply chain* rilevante, per coinvolgere i lavoratori di imprese (spesso piccole) che fanno parte di contratti di rete, o della catena di subfornitura di una impresa di dimensioni maggiori.

### Da chi sono composti i Consigli?

Sono membri del Consiglio: i rappresentanti di lavoratori e lavoratrici dipendenti dell'impresa (indipendentemente dal tipo di contratto); tutte le altre categorie di lavoratori/trici legati da contratti di prestazione d'opera con l'impresa (ad es. collaborazioni coordinate e continuative, "partita IVA"), a condizione che questi contratti configurino una relazione di collaborazione esclusiva; i rappresentanti dei lavoratori/trici delle imprese inserite nella catena di sub-fornitura dell'impresa principale o in un contratto a rete che lega molteplici piccole imprese con un'impresa principale. Qualora l'impresa superi una certa soglia dimensionale, sono infine previsti i rappresentanti di *stakeholders* esterni (consumatori e consumatrici o utenti di servizi e delle comunità locali circostanti gli impianti o le sedi dell'impresa).

La natura multi-stakeholder pone il problema del bilanciamento nella composizione e dei diritti dei vari componenti. Quale principio generale si può affermare che la maggioranza dei membri debba essere costituita dai rappresentanti dei lavoratori/trici interni all'impresa (senza però distinzione di tipologia contrattuale). Circa i diritti, i rappresentanti degli *stakeholders* esterni partecipano a pieno titolo a tutti i processi di consultazione del Consiglio da parte dell'impresa, ma si può prevedere che il Consiglio decida in composizione ristretta sulle materie per le quali ha potere di veto.



*Chi partecipa all'elezione dei Consigli?*

I membri "interni" del Consiglio (pari a una quota maggioritaria) sono eletti da tutti i lavoratori e lavoratrici di una data impresa indipendentemente dalla forma contrattuale. Tutti i lavoratori/trici operanti nelle imprese inserite entro una catena di fornitura o un contratto a rete con un'impresa principale eleggono i loro rappresentanti (per una quota minoritaria). La partecipazione all'elezione avviene secondo il principio "una testa un voto". Nel caso l'elezione dei candidati sia in comune tra imprese diverse, i lavoratori/trici si riuniscono in apposite assemblee comuni prima del voto. All'elezione del Consiglio partecipano inoltre (sempre per una quota minoritaria dei consiglieri) gli *stakeholders* non finanziari dell'impresa. Essi sono previsti solo per imprese le cui dimensioni siano superiori a una certa soglia. Laddove possibile, la partecipazione dovrebbe avvenire attraverso l'elezione diretta dei rappresentanti della comunità via assemblee o consultazioni elettorali a suffragio universale, che possono avere luogo in ambiti territoriali definiti. Le locali Camere di commercio e i Comuni possono essere gli organizzatori di tali consultazioni. Analoga modalità può essere adottata nel caso di aziende di servizi che riforniscano un territorio determinato, i cui utenti possano quindi essere facilmente identificabili su base geografica.

*Quali diritti e poteri hanno i Consigli?*

I diritti e poteri possono essere strutturati secondo i modelli offerti dalle esperienze di altri paesi europei (Olanda e Germania in particolare). Si possono dunque ripartire le materie su cui il Consiglio è chiamato (a vario titolo) ad intervenire in tre categorie:

- a) Materie di carattere generale in cui le scelte dell'impresa possono incidere su tutti gli *stakeholders* (definizione di piani strategici di medio e lungo periodo; interventi straordinari che comportano rilevanti modifiche degli assets aziendali e della composizione della compagine societaria; alleanze di tipo strategico; modalità di gestione; principali decisioni di rilevanza strategica; nomina dell'amministratore delegato e dei dirigenti apicali dell'impresa e distribuzione tra di essi dei poteri gestionali).
- b) Materie di natura gestionale che hanno effetto prevedibile e intenzionale sulle condizioni generali dei lavoratori (programmi di riorganizzazione del lavoro ; scelte di localizzazione e delocalizzazione di impianti o sedi produttive; programmi di sviluppo dell'occupazione; salute; welfare aziendale; ecc.) e politiche generali relative alle remunerazioni.
- c) Materie che più direttamente si riflettono su posizioni individuali o di gruppi identificabili di lavoratori e lavoratrici (livelli occupazionali, assegnazione di mansioni in base a piani di organizzazione del lavoro, effetti diretti di delocalizzazioni sull'occupazione, programmi di reimpiego o riqualificazione dei lavoratori, piani formativi, sicurezza sul lavoro, piani di remunerazione, specie nella parte variabile, bonus ecc., interventi di welfare aziendale, definizione di piani pensionistici, avanzamenti di carriera, orari di lavoro, ecc.).

Rispetto a tali categorie il Consiglio può esercitare tre tipi di diritti/poteri cui corrispondono doveri da parte della direzione aziendale: i) *diritto di informazione*, cui corrisponde il dovere di offrire tutta l'informazione rilevante per una scelta in tempo utile - cioè in modo completo rispetto alla decisione e in tempo sufficientemente anticipato rispetto alle decisioni del CdA per dar modo di formare un orientamento ragionato; ii) *diritto/potere di essere consultato e di esprimere una proposta o contro-proposta* che abbia possibilità di incidere effettivamente, cui corrisponde il dovere della direzione aziendale di seguire una procedura formale di consultazione, sottomettere proposte e informazioni rilevanti per la decisione e attendere il tempo dovuto per la controproposta, nonché rispondere in modo argomentato e tempi stabiliti circa l'accettazione e meno delle controproposte; iii) *diritto/potere di codecisione*: cioè il diritto di esprimere consenso vincolante su certe proposte e quindi, in sostanza, diritto di veto su certe decisioni a meno che su di esse non si raggiunga l'accordo esplicito del Consiglio a seguito di un processo di consultazione. Data questa tripartizione sembra naturale che le materie di tipo a e b siano oggetto dei diritti di informazione e di consultazione (i) e ii); mentre le materie che rientrano nella categoria c siano oggetto del diritto di codecisione iii).

*Che voce hanno i lavoratori e gli altri stakeholders negli organi di amministrazione dell'impresa?*

Il Consiglio nomina uno o più rappresentanti che partecipano all'organo amministrativo. Tali rappresentanti non sono di necessità membri del Consiglio, né dipendenti o collaboratori dell'impresa. Per questi rappresentanti, qualora non siano membri del Consiglio, potrebbero essere richieste qualifiche professionali e condizioni di onorabilità analoghe a quelle dei consiglieri ordinari nei CdA, benché i doveri cui soggiacciono tali membri speciali del CdA siano definiti in modo differente e le modalità di remunerazione non possano essere legate al "valore per gli azionisti". Le società per azioni devono costituire un comitato interno al CdA con i seguenti compiti specifici: 1) consultare il Consiglio dell'impresa due volte all'anno sulle materie di interesse generale ed ordinario, ed ogni volta che decisioni di natura straordinaria siano in programma, tali che sia dovuta la consultazione o il parere vincolate del Consiglio; 2) individuare gli *stakeholders* esterni specifici di quell'impresa, di cui incontrare le rappresentanze almeno due volte l'anno, con cui tenere stabili contatti, cui fare ogni anno una relazione sull'attività svolte, e alla cui valutazione sottoporre le decisioni nelle materie di loro interesse.

*Cosa accade se rimangono disaccordi?*

Nel caso di conflitti che persistono, sia a seguito della procedura di consultazione sia nel caso la direzione proceda su un programma senza che questo abbia ricevuto il consenso del Consiglio, nei casi in cui è obbligatorio, si può ricorrere a forme di mediazione o arbitrato. Nel caso tuttavia di decisioni su cui l'acquisizione del consenso sia obbligatoria, il disaccordo equivale alla nullità della decisione dell'organo amministrativo. Occorre perciò identificare l'autorità giudiziaria cui il Consiglio possa appellarsi per sancire la nullità della decisione.



*Chi sostiene i costi di funzionamento?*

L'impresa sostiene i costi di funzionamento del Consiglio; nel caso si tratti di una grande impresa cui afferiscono lavoratori di piccole imprese inserite in una rete di subfornitura, essa sostiene anche i costi della partecipazione di questi lavoratori. Nel caso di un Consiglio composto da lavoratori di sole piccole imprese, avente dimensione distrettuale, il costo di funzionamento e il supporto organizzativo è offerto dalla locale Camera di commercio.

*Che rapporto c'è tra i Consigli, sindacati e contrattazione a livello aziendale?*

I Consigli non rappresentano un canale di rappresentanza sindacale, ma i sindacati, come libere associazioni di rappresentanza, possano svolgere la loro attività anche all'interno del Consigli, candidando propri esponenti all'elezione nel Consiglio, svolgendo audizioni di esperti sindacali da parte del Consiglio e avendo ruolo nella loro conduzione. La distinzione è tra la natura, funzione, poteri e diritti esercitati dal Consiglio e dai sindacati rispettivamente. Mentre i sindacati conservano la loro autonomia dall'impresa (quale soggetto di rappresentanza di un interesse, che come entità associativa è giuridicamente indipendente dall'impresa), il Consiglio fa parte invece del perimetro degli istituti che formano il "governo" dell'impresa. Il Consiglio ha perciò poteri e diritti di partecipazione ai processi decisionali che i sindacati non possono esercitare direttamente.

Al contempo, il Consiglio, dal momento che è un istituto dell'impresa, non ha diritto di iniziativa e rappresentanza sindacale, conclusione di contratti collettivi di lavoro a livello nazionale, territoriale o aziendale, né d'intraprendere le relative forme di azione collettiva (inclusa indizione di scioperi ecc.). Alcune materie, quali la negoziazione dei salari e delle remunerazioni (cosa diversa dalla decisione d'impresa se pagare in un dato momento una parte variabile del salario commisurata ai risultati di gestione – che deve passare per il Consiglio) possono essere considerate riservate alla competenza sindacale. Inoltre l'esistenza di aree tematiche di comune interesse tra sindacati ed i Consigli – come l'organizzazione del lavoro - non implica che le competenze siano concorrenziali o vi sia confusione dei ruoli. A ben vedere le due funzioni sono complementari. Si considerino infatti materie come l'innovazione tecnologica digitale e le applicazioni di intelligenza artificiale, che influenzano vari aspetti, tra cui l'organizzazione del lavoro e i livelli di occupazione e qualificazione, il welfare aziendale e le strategie di integrazione col welfare locale, il controllo sui lavoratori e le lavoratrici attraverso nuove tecnologie digitali, le parti variabili del salario collegate ai risultati dell'azienda, i divari remunerativi massimi all'interno dell'impresa. Nel caso di decisioni su queste materie, che si formano inizialmente negli organi dell'impresa e solo poi arrivano al tavolo negoziale, la partecipazione al Consiglio offre anche al sindacato informazione "in tempo utile" per svolgere in seguito i propri compiti negoziali, ma già prima farà in modo che le proposte dell'impresa arrivino sul tavolo negoziale in modo favorevole alla conclusione di accordi positivi per il sindacato.

Proprio sulle materie che nella nostra proposta sono oggetto di potere di codeterminazione da parte del Consiglio vi può essere una sovrapposizione con le materie d'interesse della contrattazione integrativa: ma questo significa che certe proposte gravemente conflittuali verso i lavoratori e le lavoratrici, e che aprirebbero una crisi delle relazioni sindacali, non potrebbero neppure arrivare legalmente al tavolo negoziale, perché sarebbero preventivamente fermate dalla mancanza di condivisione del Consiglio (un potere legale di veto difficilmente esercitabile dal sindacato). D'altra parte se nei processi di co-decisione non si dovesse formare un consenso, se i pareri del Consiglio dovessero essere ignorati, allora vi sarebbe una nuova legittimazione del ruolo sindacale come soggetto che protegge la democrazia nell'impresa, anche con il ricorso all'azione collettiva.

Diventa importante estendere sin dall'inizio la proposta dei "Consigli del lavoro e di cittadinanza" al mondo della cooperazione (di lavoro e dei consumatori).

Si tratta di un intervento in linea con caratteristiche costitutive del movimento cooperativo: democrazia, partecipazione e mutualismo. Proprio avere disatteso queste caratteristiche ha esposto in questi anni una parte del mondo della cooperazione a derive che finivano per accomodare pratiche diffuse di sfruttamento del lavoro (si pensi alle cooperative di sub-appalto nel terziario o nella gestione delle professioni socio-sanitarie). Per cogliere le opportunità indubbe di queste forme di impresa, una volta messe in evidenza con fermezza queste criticità, appare opportuno introdurre uno strumento come quello dei Consigli, capace di rimettere al centro i caratteri costitutivi del modello cooperativo e di restituire potere contrattuale ai lavoratori e alle lavoratrici<sup>30</sup>.

30 Altre misure, su cui ritornare, appaiono necessarie. Se ne anticipa una. Andrebbe soppressa la norma che consente di istituire cooperative di lavoro (anche se sociali) a "mutualità non prevalente", cioè cooperative che pur co-

In conclusione, è utile osservare che il Consiglio realizza un certo grado di "unificazione" del mondo del lavoro nell'impresa poiché consente di dare voce alle forme di lavoro che non si identificano con il classico rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Anche nel caso di lavoratori e lavoratrici deboli - parasubordinati/e o in imprese dell'indotto o *raider* - la natura istituzionale dei Consigli quali organi di partecipazione alla gestione dell'impresa, implica che la partecipazione difficilmente possa essere dissuasa dal ricatto di non rinnovo del contratto lavoro. Operando nei Consigli il sindacato può dare rappresentanza anche a questi mondi. In conclusione, dovrebbe essere evidente che attraverso l'articolazione di ruoli e funzioni distinte tra Consigli e sindacati, è il potere negoziale dei lavoratori e delle lavoratrici nell'impresa ad accrescersi.

stituite da pochi soci possono assumere senza limiti lavoratori e lavoratrici o realizzare transizioni in misura prevalente, quando non addirittura esclusiva, come soci. Tutte le cooperative di questo tipo dovrebbero avere l'obbligo di associare tutti o gran parte dei lavoratori e lavoratrici occupati/e.

**PROPOSTA N. 14 Quando il lavoro controlla le imprese: più forza ai Workers Buyout**

*Si propone di realizzare alcuni interventi mirati che consentano allo strumento dei Workers Buyout (WBO) - l'acquisto dell'impresa in crisi o in difficile transizione generazionale da parte dei suoi lavoratori e lavoratrici - di essere utilizzato in maniera più diffusa in Italia: rafforzare la formazione dei lavoratori e lavoratrici nel momento dell'assunzione del nuovo ruolo; agevolare fiscalmente i mezzi finanziari investiti da lavoratori e lavoratrici; accelerare l'opzione WBO al primo manifestarsi dei segni di crisi.*

Una delle applicazioni di forte interesse della forma di governo cooperativo è quella utilizzata dai lavoratori e dalle lavoratrici di una impresa tradizionale che, a seguito di una crisi aziendale o del fallimento di un passaggio generazionale, trovano il modo di acquisire collettivamente la proprietà e il controllo dell'impresa. Questa particolare modalità di "partecipazione strategica" del lavoro, che arriva all'esercizio del controllo, è nota come *Workers Buyout*, o impresa rigenerata dal lavoro. Essa ha luogo quando il know-how, la qualità delle competenze dei/le dipendenti e la vera e propria interdipendenza produttiva fra essi/e e il capitale (materiale e immateriale) dell'azienda rendono questa soluzione efficiente: in altri termini, quel capitale ha un valore solo o specie se utilizzato da quei lavoratori, mentre la loro produttività dipende dal fatto che essi/e utilizzino quel capitale.

La soluzione del WBO ha dunque un forte connotato di efficienza economica. Ma la sua adozione può avere forti riflessi positivi in termini di giustizia sociale per gli effetti distributivi della soluzione proprietaria e per la natura delle scelte aziendali, che bilanceranno gli obiettivi di profitto con quelli della stabilità nel tempo dei posti di lavoro e anche della creazione di opportunità di lavoro nella comunità e per la successiva generazione.

Anche in Italia si tratta di un fenomeno presente da tempo. Esso è stato promosso dalla cosiddetta "Legge Marcora" del 1985. Frutto di un meccanismo negoziato tra lavoratori/trici, settore cooperativo e (molto spesso) lo Stato, il WBO si fonda sul know-how dei lavoratori/trici che, rinunciando ai trasferimenti a cui hanno diritto in caso di crisi aziendale (anticipo dell'indennità di mobilità, TFR, altre risorse), investono quei mezzi finanziari trasformandosi in soci imprenditori. Dal 1986, la società *Cooperazione e Finanza Impresa* (CFI)<sup>31</sup>, partecipata e vigilata dal Ministero dello Sviluppo Economico, opera a sostegno dei WBO per promuovere finanziariamente l'iniziativa dei lavoratori e delle lavoratrici che investono loro risorse. Un sostegno viene anche da altri attori, in particolare il settore cooperativo – Legacoop, Concooperative e Agci che offrono supporto tecnico e finanziano l'iniziativa dei lavoratori e lavoratrici attraverso i

fondi mutualistici (particolarmente rilevante l'operatività di Coopfond) – e alcuni istituti di credito.

Queste azioni, oltre alla salvaguardia delle competenze e della dignità del lavoro e agli effetti positivi in termini di competitività dei territori, hanno anche garantito negli anni un saldo attivo di finanza pubblica, grazie al cessato utilizzo degli ammortizzatori sociali e alle entrate derivanti da imposte e oneri previdenziali versati. Dall'analisi dei dati forniti della società CFI risultano 226 operazioni di WBO finanziate dal 1986 al 2018: 161 dal 1986 al 2001; solo 2 fra il 2002 e il 2009; 63 tra il 2010 e il 2018. Complessivamente esse hanno coinvolto circa 7.500 lavoratori. Il fenomeno interessa principalmente le piccole imprese (tra 10 e 49 dipendenti) e il settore prevalente è quello manifatturiero. La percentuale dei fallimenti è modesta: meno del 15% a dieci anni dal finanziamento. A livello territoriale i WBO sono ormai diffusi in tutte le regioni italiane, in particolare nelle realtà dove il sistema cooperativo ha radici più forti<sup>32</sup> (cfr. Riquadro).

Le esperienze di imprese rigenerate dai lavoratori e dalle lavoratrici, promosse e sostenute attraverso la Legge Marcora, rappresentano una risposta ai fallimenti del governo societario tradizionale: in un contesto di più accentuata valorizzazione del capitale umano, l'azione pubblica influenza l'adozione di modelli di organizzazione aziendale cooperativi e partecipativi. Ma la loro diffusione non appare adeguata agli indizi di successo e ai risultati raggiunti. Il ForumDD ha dunque intrapreso, nell'ambito delle proprie Ricerche/Azioni, una valutazione di tali esperienze<sup>33</sup>, con l'obiettivo di comprendere: le caratteristiche economiche e sociali dei WBO esistenti; il loro effetto sulla formazione, grado di autonomia, qualità di vita dei lavoratori/trici e delle loro famiglie; le ragioni della diffusione limitata dello strumento; gli interventi possibili per promuoverne lo sviluppo.

32 Si leggano anche le storie di imprese rigenerate dai lavoratori in P. De Micheli, S. Imbruglia e A. Misiani (2017) *Se chiudi ti compro*, Guerini e associati Ed.

33 I principali obiettivi della Ricerca/Azione sono: 1) valutare competitività e redditività comparata del WBO, quale strumento per affrontare la sopravvenuta inadeguatezza nella originaria gestione imprenditoriale ovvero il trasferimento generazionale; 2) valutare i WBO dal punto di vista del lavoro: il suo ruolo nelle decisioni; formazione e autonomia; qualità e remunerazione; la qualità della vita e la famiglia; 3) analizzare le caratteristiche degli investimenti effettuati, delle scelte tecnologiche adottate; 4) individuare strumenti, modelli e modifiche normative che possano consentire un ulteriore sviluppo dei WBO. In tutte le fasi il progetto beneficia del supporto – in termini di dati, informazioni e conoscenza approfondita delle realtà oggetto di studio – della società CFI. Per la costruzione e la somministrazione del questionario il progetto beneficia anche del supporto della CGIL. Per ulteriori informazioni: *Da operaio a imprenditore: quando i lavoratori rilanciano l'impresa* [link]. È in corso una ricerca di finanziamenti per sostenere i costi delle indagini programmate

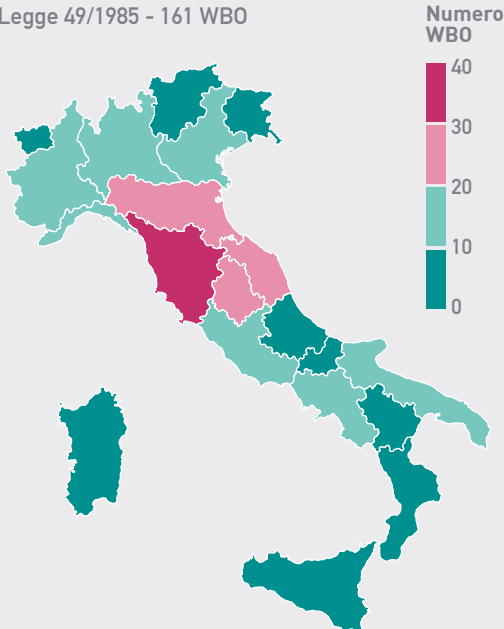
31 CFI ha lo scopo di promuovere la nascita e lo sviluppo di imprese cooperative di produzione e lavoro e di cooperative sociali. Nel capitale di CFI, oltre al MISE, sono presenti Invitalia, i fondi mutualistici di AGCI, Concooperative, Legacoop e 317 imprese cooperative. Nella sua funzione di investitore istituzionale, CFI partecipa al capitale sociale delle imprese, finanzia piani di investimento a lungo termine e assiste i lavoratori nella fase di elaborazione del piano industriale e nell'avvio della nuova azienda.

Riquadro 0

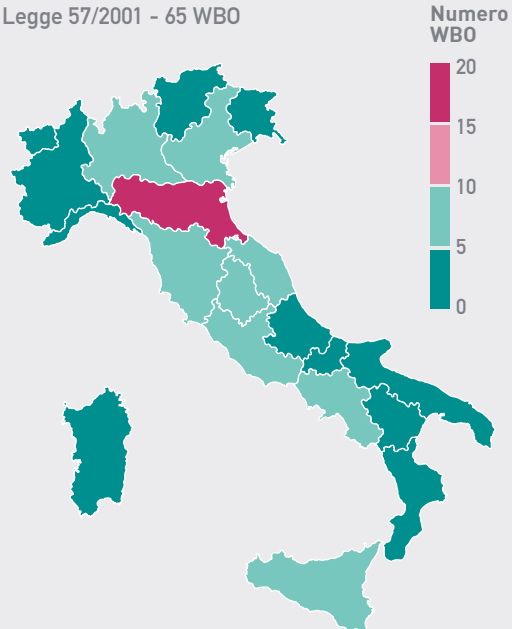
WBO: numeri e luoghi

Le mappe presentate si riferiscono ai periodi 1986-2001 e 2002-2017.

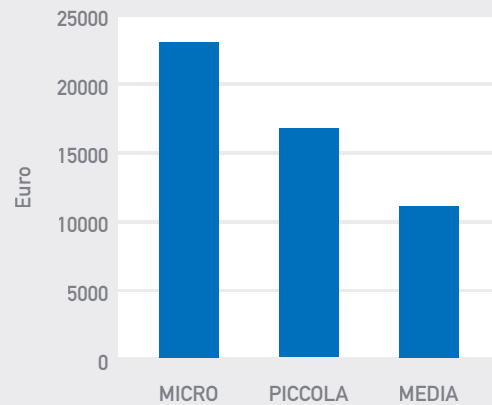
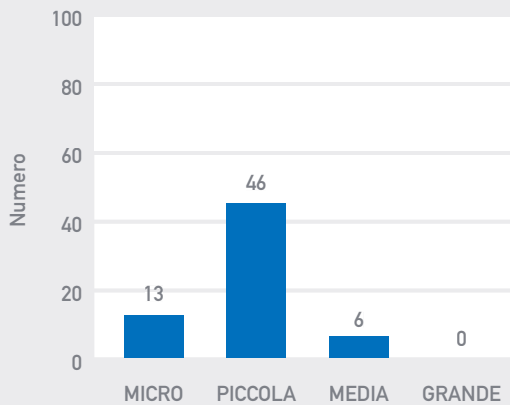
1986-2001  
Legge 49/1985 - 161 WBO



2002-2017  
Legge 57/2001 - 65 WBO



Dimensione dei WBO e ammontare del finanziamento medio deliberato per addetto (Legge Marcora) nel periodo 2002-2017



Gli approfondimenti sinora effettuati, i colloqui avuti e le prime interviste sul campo consentono di formulare quattro ipotesi di intervento da sottoporre a pubblico dibattito<sup>34</sup>:

<sup>34</sup> La risoluzione approvata dal Parlamento europeo, il 2 luglio 2013 (2012/2321 (INI)) ha posto particolare attenzione al fenomeno dei WBO. A livello nazionale, la Risoluzione conclusiva 8-00229 approvata dalla Commissioni X e XI della Camera dei Deputati il 29 marzo 2017: "Iniziativa volte a favorire l'acquisizione del capitale sociale delle imprese da parte dei loro dipendenti", impegnava il Governo a promuovere i WBO attraverso l'esenzione fiscale per le indennità di mobilità reinvestite dai lavoratori, forme di garanzia pubblica sui finanziamenti erogati dalle banche per incoraggiare l'accesso al credito o sul TFR reinvestito dal lavoratore, un testo unico per semplificare le norme in tema di costituzione e rapporti con il fisco per queste cooperative. [\[link\]](#)

- 1) *Rafforzare formazione, competenze manageriali e criteri di governance.*

Come molte altre micro e piccole aziende, le imprese rigenerate dai lavoratori/trici presentano, in molti casi, carenze manageriali che ne frenano lo sviluppo. Nei WBO – proprio per la loro natura – questa carenza è particolarmente forte nella fase di avvio, quando i lavoratori, riuniti in cooperativa, devono imparare a divenire soci-imprenditori.

Per venire incontro a questa debolezza appare necessario prevedere la possibilità di finanziare per un periodo di tempo adeguato (almeno due anni) assistenza e formazione per i dipendenti delle imprese rigenerate<sup>35</sup>: in particolare formazione manageriale e/o attività di affiancamento di un team di manager che fornisca supporto ai lavoratori e lavoratrici di più cooperative (in settori contigui, favorendo il networking e mettendo in rete alcune aziende)<sup>36</sup>.

2) *Premiare fiscalmente i lavoratori e le lavoratrici impegnati nella rigenerazione dell'azienda e velocizzare i tempi di acquisizione e avvio dell'impresa*

Occorrere innanzitutto ristabilire (com'era previsto dall'art. 15, comma 1, della L. 133/1999, successivamente abrogato), la non imponibilità ai fini IRPEF dell'indennità di mobilità richiesta anticipatamente dai lavoratori per la costituzione di una società cooperativa, al fine di rilevare un'azienda in crisi o non in grado di continuare la produzione.

Se l'azienda chiude, molti clienti si rivolgeranno ad altre imprese e per i lavoratori e lavoratrici sarà più difficile riavviare l'attività. È quindi opportuno: rafforzare il campo di intervento della Legge Marcora nella fase di elaborazione del piano industriale e nell'eventuale acquisto di marchi e brevetti; e consolidare la strumentazione esistente nel caso di aziende che trasferiscono l'attività all'estero, garantendo che i/le dipendenti che intendano continuare l'attività costituendosi in cooperativa abbiano, oltre il diritto di prelazione (L. 9/2014), contributi e finanziamenti agevolati per affittare gli impianti per un periodo di tempo adeguato (almeno dieci anni). Un ulteriore contributo potrebbe, inoltre, venire dal sostegno dedicato di un fondo fidi pubblico (ad esempio, una sezione speciale del Fondo di Garanzia per le PMI), che permetta di superare rapidamente difficoltà finanziarie di breve periodo offrendo le necessarie garanzie.

3) *Rafforzare le linee di intervento della Legge Marcora per promuovere i WBO nei casi di successione di impresa*

I numeri delle potenziali aziende interessate sono importanti e certamente superiori a quelli delle operazioni che si realizzano. Occorrerebbe quindi rafforzare il campo di intervento della Legge Marcora

– in sinergia con gli interventi a livello regionale – e prevedere la non assoggettabilità a IRPEF del TFR destinato a capitale per l'acquisto da parte dei lavoratori di imprese che non hanno eredi interessati a dare continuità all'attività imprenditoriale. Ogni eventuale revisione dell'imposizione fiscale dei trasferimenti intergenerazionali di impresa o di rami di azienda (si veda la Parte III di questo Rapporto) potrebbe inoltre favorire in tema fiscale le cooperative tra lavoratori che si formino per rilevare un'azienda nel caso in cui il proprietario o la proprietaria decida di cessare l'attività o non abbia un successore in grado di garantire la continuità dell'impresa.

4) *Promuovere i WBO come strumento per l'emersione precoce di una crisi aziendale*

Le imprese rigenerate rappresentano per molti lavoratori e lavoratrici e le loro famiglie l'inizio di una sfida rischiosa. Sarebbero opportuni meccanismi capaci di intercettare tempestivamente le difficoltà dell'impresa e coinvolgere fin dall'inizio i dipendenti per evitare una dispersione del patrimonio aziendale.

In questo contesto, una delle novità di maggior rilievo della recente riforma della disciplina della crisi d'impresa è proprio la previsione di specifiche procedure volte a favorire un'emersione precoce della crisi per prevenire ulteriori aggravamenti delle condizioni produttive e finanziarie e incentivare, quando possibile, soluzioni che garantiscano la continuità dell'attività imprenditoriale. Il WBO può rivelarsi uno strumento funzionale al raggiungimento degli obiettivi di una riorganizzazione aziendale resa più rapida ed efficiente, naturalmente alla luce di una rigorosa verifica dei presupposti di fattibilità, dal coinvolgimento diretto dei/delle dipendenti. Soluzioni, queste, che potrebbero essere promosse attraverso un dialogo costruttivo con le istituzioni locali (Comune, Regione) e poi portate all'attenzione dei "tavoli di crisi", cui dovrebbero partecipare oltre i rappresentanti dell'azienda e dei lavoratori/trici, i dirigenti del MISE incaricati di seguire la politica industriale insieme a CFI per informare, anticipare i cambiamenti necessari e pianificare le azioni opportune.

Le imprese rigenerate dai lavoratori e dalle lavoratrici sono l'immagine di una parte del Paese che ha saputo reagire e rinnovarsi, coniugando inclusione e sviluppo in un orizzonte di lungo termine. Queste esperienze producono cambiamenti anche importanti per il benessere delle persone, delle famiglie e dei territori coinvolti: necessitano, oltre a un'informazione adeguata, un approfondito confronto culturale e politico per promuoverne la diffusione.

35 Oggi CFI finanzia le imprese cooperative attraverso una combinazione di linee di intervento in capitale sociale (partecipazione) e in capitale di debito (finanziamenti e/o titoli di debito) e può fornire solo in parte assistenza e formazione manageriale ai dipendenti delle aziende finanziate.

36 Lo stesso team di manager potrebbe standardizzare alcune fasi del percorso di costituzione e avvio dell'impresa cooperativa (fornendo anche una rete di servizi specializzati, come quello notarile, di assistenza legale e altro).







FORUM  
DISUGUAGLIANZE  
DIVERSITÀ

## Parte III

# UN PASSAGGIO GENERAZIONALE PIÙ GIUSTO



**15 PROPOSTE PER  
LA GIUSTIZIA SOCIALE**

Ispirate dal Programma  
di Azione di Anthony Atkinson



## PARTE III.

UN PASSAGGIO GENERAZIONALE  
PIU' GIUSTO

*“Deve esistere una dotazione di capitale (eredità minima) assegnata a tutti all’ingresso nell’età adulta.”*

*“Eredità e donazioni inter vivos devono essere soggette a un’imposta progressiva sugli introiti da capitale nell’arco della vita.”*

Dalle proposte 6 e 10 di Anthony Atkinson.



### III.1 REDISTRIBUZIONE. LE RAGIONI DI GIUSTIZIA SOCIALE PER INTERVENIRE

Il ForumDD ritiene che le forti e crescenti disuguaglianze di ricchezza debbano essere affrontate intervenendo direttamente sui meccanismi di formazione della ricchezza – prima di tutto cambiamento tecnologico e potere del lavoro – e avanza molte proposte coerenti con questo assunto. Ma c'è un aspetto importante nel processo di riproduzione delle disuguaglianze di ricchezza che richiede un intervento redistributivo: il passaggio generazionale, il trasferimento da una generazione a quella successiva del divario di ricchezza. Da sempre nella storia, e da parte di culture diverse, si è avvertito che in questo passaggio fosse giusto rimescolare le carte, per livellare le opportunità, ovvero perché nelle opportunità di vita dei figli e delle figlie pesi un po' più il loro merito e un po' meno quello dei propri genitori. Ma nell'ultimo trentennio, nel contesto di un generale cambiamento del senso comune,

questa sensibilità si è indebolita, concorrendo all'aumento delle disuguaglianze di ricchezza. Noi pensiamo che anche su questo piano si debba e si possa invertire marcia, con urgenza.

La situazione in Italia è allarmante. Ci torneremo, ma alcuni dati sono rivelatori. Nel 2016, la ricchezza pro-capite era pari a 143.000 euro, tra i valori più alti al mondo, ma i divari distributivi sono altrettanto alti: la disuguaglianza di ricchezza familiare pro-capite, misurata dall'indice di Gini, è superiore di circa 4 punti percentuali nel 2016 rispetto agli inizi degli anni '90 (cfr. Riquadro P). L'aumento della ricchezza negli ultimi decenni è stato concentrato fra le persone di almeno 50 anni; tutti gli altri hanno visto la propria ricchezza diminuire o stagnare. E il problema si va aggravando: pur essendo in numero minore rispetto alle generazioni passate, i giovani e le giovani oggi avranno sempre più difficoltà

a accumulare ricchezza nel corso della vita. Insomma, da un lato la ricchezza si polarizza, dall'altro nelle opportunità di vita di una giovane o un giovane cresce l'importanza della ricchezza familiare nell'avviare la vita adulta.

L'importanza del trasferimento generazionale di ricchezza si legge nella crescita dell'ammontare medio dei patrimoni trasmessi agli eredi, che nel 2016 ha raggiunto circa 300.000. Ed è in crescita il numero dei lasciti superiore al milione di euro. Eppure l'azione pubblica di riequilibrio attraverso la tassazione delle eredità, non solo non è stata rafforzata, ma si è indebolita. I lasciti ereditari e le donazioni hanno un trattamento fiscale enormemente più favorevole rispetto ai redditi guadagnati. L'aliquota marginale massima di imposizione dei lasciti ereditari fra parenti in linea retta è, infatti, di circa il 4%, contro una media OCSE del 15%.

### DESTINI DIVARICATI

Il livello raggiunto dalle disuguaglianze di ricchezza e dei trasferimenti di ricchezza sotto forma di donazioni e di eredità mette così sempre più a repentaglio l'uguaglianza di opportunità, divaricando i destini fra chi ha la fortuna di nascere nelle famiglie del ceto forte e chi nasce in una famiglia del ceto debole. Potremmo dire, trucca il gioco della vita, permettendo ad alcuni giovani di giocare partendo con una carta jolly, un regalo, ad altri/e indisponibile. "La disuguaglianza dei risultati oggi si trasforma in disuguaglianza di opportunità domani" (Atkinson, 2015). Inoltre, la consapevolezza delle famiglie di far parte di una società sempre più disuguale, dove i destini delle persone dipendono in maniera determinante dalle circostanze ambientali e familiari di partenza, aumenta il desiderio di proteggere i propri figli e le proprie figlie, assicurando e fornendo le risorse necessarie per minimizzare le probabilità di insuccesso.

Nell'avvicinarsi all'età adulta, i giovani e le giovani maturano una consapevolezza della ricchezza familiare su cui possono contare e, dunque, la distribuzione della ricchezza influenza le loro scelte. Questo avviene anche se, con l'allungamento delle aspettative di vita, molto spesso la ricezione dell'eredità avviene tardi nella vita dei figli. Basti pensare alle tante "donazioni" non visibili (dalla copertura di spese d'istruzione, alle spese di viaggio, alla co-partecipazione all'acquisto della casa, ecc.) di cui possono godere i figli delle famiglie del ceto forte o alla loro possibilità di assumere decisioni rischiose contando sui risparmi familiari. La consapevolezza di quei risparmi, dei trasferimenti o dei "prestiti" che potranno derivarne, e infine della vera e propria eredità, rappresenta per una giovane o un giovane una fonte di libertà di scelta. Potrà consentire di: frequentare un'Università lontana da casa; migliorare la propria istruzione/formazione in aggiunta ai servizi assicurati dallo Stato; avere il tempo necessario alla ricerca dell'occupazione che meglio si confà alle proprie competenze e aspettative e rifiu-

tare lavori poco dignitosi o comunque penalizzanti; disporre di una garanzia per accedere a un mutuo, per realizzare un viaggio "che cambia la vita"; disporre di capitale per avviare un'attività imprenditoriale, accedere a un credito o anche solo disporre di un mezzo di trasporto; affrontare eventi imprevisti; formare una famiglia; sviluppare fiducia in sé e un senso di sicurezza che contribuisce allo star bene; avere la possibilità di sbagliare e poi ricominciare.

L'istruzione di una qualità uguale per tutti, indipendentemente dalle proprie condizioni, è un requisito irrinunciabile per liberare le opportunità di vita di un ragazzo o una ragazza fin dai primi anni di vita. A garantire questo requisito va rivolto un grande impegno<sup>1</sup>. Ma non basta. Se hai l'istruzione, le capacità e le competenze, ma ti mancano i mezzi finanziari minimi, sei comunque sfavorita o sfavorito rispetto a chi ne ha. Nell'affrontare la trasmissione di ricchezza fra generazioni, ci troviamo, così, di fronte a una scelta. Possiamo non intervenire e lasciare crescere la disuguaglianza di opportunità, oppure possiamo intervenire dando voce non solo all'articolo 3 della nostra Costituzione, ma anche a quello che si dimostra un valore centrale per la giustizia sociale, anche nelle sue declinazioni liberali.

Per noi la scelta è evidente: dobbiamo essere dalla parte dell'uguaglianza di opportunità. Dobbiamo affrontare e ridurre l'inequità di un sistema che permette a chi, per il mero accidente di nascere in una famiglia ricca, può iniziare la propria vita adulta in una posizione che conferisce vantaggi economici inestimabili, mentre altri partono da zero, se non peggio. Detto in altri termini, occorre rimescolare le carte avvicinando, nel momento del passaggio all'età adulta, le opportunità dei ceti deboli a quelle dei ceti forti. La bussola dell'uguaglianza di opportunità non può accettare che la lotteria sociale della nascita contribuisca a segnare in modo determinante i nostri destini, attribuendo agli uni vantaggi notevoli e negando ai molti le basi minime per potersi formare e potere perseguire il proprio piano di vita.

Non c'è nulla di male nel ricevere un'eredità, ma appaiono difficilmente giustificabili sotto il profilo della giustizia sociale quelle situazioni in cui gli eredi di grandi patrimoni, favoriti dalla fortuna di essere nati in una famiglia avvantaggiata, non sono chiamati a contribuire a creare un terreno fertile per garantire maggiori opportunità a chi è stato meno fortunato di loro.

### UNA REDISTRIBUZIONE A DUE FACCE

Per rimescolare le carte è necessario agire sulla leva fiscale. Serve un intervento re-distributivo, per il quale Antony Atkinson ha segnato la strada. Un meccanismo che nel momento del passaggio generazionale combini il prelievo di ricchezza da chi ne ha in misura significativa, in modo progressivo, con

<sup>1</sup> Il secondo biennio di lavoro del ForumDD sarà dedicato a questa priorità.

il trasferimento di ricchezza a tutti, in modo universale.

Sulla necessità di tornare a introdurre un prelievo significativo e progressivo sulle eredità e sulle donazioni, si è creato negli anni più recente un forte consenso internazionale<sup>2</sup>. Esso è chiaramente motivato dalla consapevolezza crescente delle classi dirigenti dell'insostenibilità dell'attuale disuguaglianza di ricchezza, dalle conseguenze sociali e politiche che sta producendo: la sensibilità morale per la necessità di livellare un poco le opportunità è stata in altri termini ravvivata da preoccupazioni politiche. Si sottolinea in particolare l'opportunità di rivolgere la tassazione alle grandi eredità e donazioni, non certo ai piccoli patrimoni, appartenenti a ceti deboli già oberati da imposte elevate e colpiti dalla crisi economica. E si evidenzia la non fondatezza di tesi costruite a bella posta in questi ultimi trenta anni secondo cui ogni imposta sulla ricchezza scoraggerebbe il lavoro, il risparmio e gli investimenti.<sup>3</sup>

Ma non basta, tassare le eredità e le donazioni non è sufficiente ai fini dell'uguaglianza di opportunità. Per favorire la libertà "sostanziale" di tutti i giovani e le giovani di formare e perseguire il proprio piano di vita, in tutti i possibili modi che abbiamo descritto, occorre anche dotarli/e di una base di ricchezza. Tale base serve evidentemente in primo luogo a chi nasce in famiglie povere o vulnerabili, che non potrebbero altrimenti fare affidamento in alcun modo su risorse finanziarie equivalenti. Ma serve anche a chi nasce in una famiglia con più elevate condizioni finanziarie o addirittura agiata: serve a

rendere quel giovane o quella giovane più liberi di compiere le scelte che corrispondono alle proprie aspirazioni di vita, riducendo il loro condizionamento da parte dei propri genitori ad "anticipare" un trasferimento di ricchezza (per un'Università "fuori sede", per un viaggio attorno al mondo, per avviare un'impresa, per altro ancora) rispetto alla futura eredità attesa. Insomma, tale base riflette le responsabilità collettive di assicurare una risorsa cruciale per l'uguaglianza di opportunità.

La disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza è fisiologica nel capitalismo, è congenita al modo in cui esso persegue l'efficienza, l'innovazione e l'aumento della produttività. Tuttavia, una forte disuguaglianza nella proprietà e nel controllo della ricchezza privata, riducendo le opportunità e le capacità di realizzazione delle persone in ogni dimensione di vita, ha effetti negativi anche sull'efficienza economica e sulla produttività. *Garantire un passaggio generazionale più giusto*, nel contribuire ad una maggiore uguaglianza di opportunità, può produrre una maggiore concorrenza ed efficienza nel sistema economico. Anche questo spiega il consenso che sta tornando a crearsi attorno a questo obiettivo. Ma per noi l'obiettivo primario resta quello di contribuire alla giustizia sociale. E' l'intervento che redistribuendo risorse finanziarie fra ceti sociali e a favore dei giovani e delle giovani completa l'insieme delle proposte da noi avanzate. Dà loro la forza e l'impulso di un'azione a effetto tempestivo e mirato sulla parte più in sofferenza in questa fase storica: le persone più giovani.

## III.2 LO SCENARIO ATTUALE: UNA GENERAZIONE LASCIATA INDIETRO

Per potere articolare la nostra proposta, è necessario disporre di un quadro informativo preciso. È quello che abbiamo costruito e che ora presentiamo. Lo caratterizziamo in cinque tratti:

- Ricchezza media elevata ma sempre più iniquamente distribuita

- Modesto peso delle imposte sulle successioni ereditarie e sulle le donazioni di patrimoni
- Lasciti ereditari in aumento e concentrati
- Cresce la persistenza intergenerazionale della posizione socio-economica
- Una generazione lasciata indietro e in ritardo per la transizione alla vita adulta

2 Nel Rapporto OCSE, *The role and design of net-wealth taxes in the OECD* (2018), si argomenta che "vi sono robusti argomenti a sostegno dell'idea di affrontare le disuguaglianze di ricchezza attraverso il sistema fiscale" e che fra gli interventi possibili "considerazioni di efficienza, di equità e di natura amministrativa" suggeriscono di puntare su una tassa sulle eredità. La rivista leader della "business class" mondiale, *The Economist*, riconoscendo l'insostenibilità dell'attuale concentrazione di ricchezza e di potere e la rabbia "giustificata" di vaste fasce della popolazione, ha iniziato da tempo una campagna per "ripristinare i livelli di imposte sulle eredità tagliati in anni recenti" (9 Agosto 2018). In un numero dedicato all'imposta sull'eredità (15 Novembre 2017) scrive che "imposte sostanziose sull'eredità promuovono giustizia e uguaglianza" dato che "gli eredi hanno raramente fatto qualcosa per meritarsi ciò che ricevono". Il Fondo Monetario Internazionale, in un articolo dedicato a come "Riformare la tassazione del capitale in Italia" (L. Eyraud, *Reforming Capital Taxation in Italy*. IMF Working Paper 14/6, 2014) promuove per l'Italia l'adozione di un "rafforzamento" delle imposte sui trasferimenti di ricchezza ricevuti nel corso della vita, con tassi che abbiano "una struttura progressiva"; ciò "potrebbe permettere di raggiungere un più

ambizioso livellamento delle opportunità". Infine, nel Rapporto *Uguaglianza Sostenibile* ([link](#)), predisposto da una Commissione indipendente per il gruppo Socialisti e Democratici del Parlamento Europeo, nell'ambito di un pacchetto fiscale volto, fra l'altro, a ridurre l'evasione fiscale e la concorrenza fiscale fra i membri dell'Unione Europea e a raggiungere le ricchezze finanziarie e delle imprese digitali, si propone di "accrescere le imposte sulle eredità e/o introdurre tasse sulla ricchezza, a seconda dei contesti nazionali" (p.170).

3 Sempre *The Economist* riconosce che "non vi è significativa evidenza che imposte sulle eredità più basse incoraggino il risparmio o gli investimenti, o che influenzino l'impegno nel lavoro" (8 dicembre 2017). Seguendo la tradizione liberare di John Stuart Mill e di Theodore Roosevelt, afferma che "indipendentemente da quanto siano odiate, (n.d.r. le imposte sull'eredità) sono le meno distorsive", e aggiunge: "A differenza delle imposte sul reddito non distruggono gli incentivi al lavoro – mentre la ricerca empirica suggerisce che una persona che eredita un ammontare pari a 150,000 dollari ha una probabilità 4 volte più alta di lasciare il lavoro rispetto a chi eredita meno di 25,000 dollari".



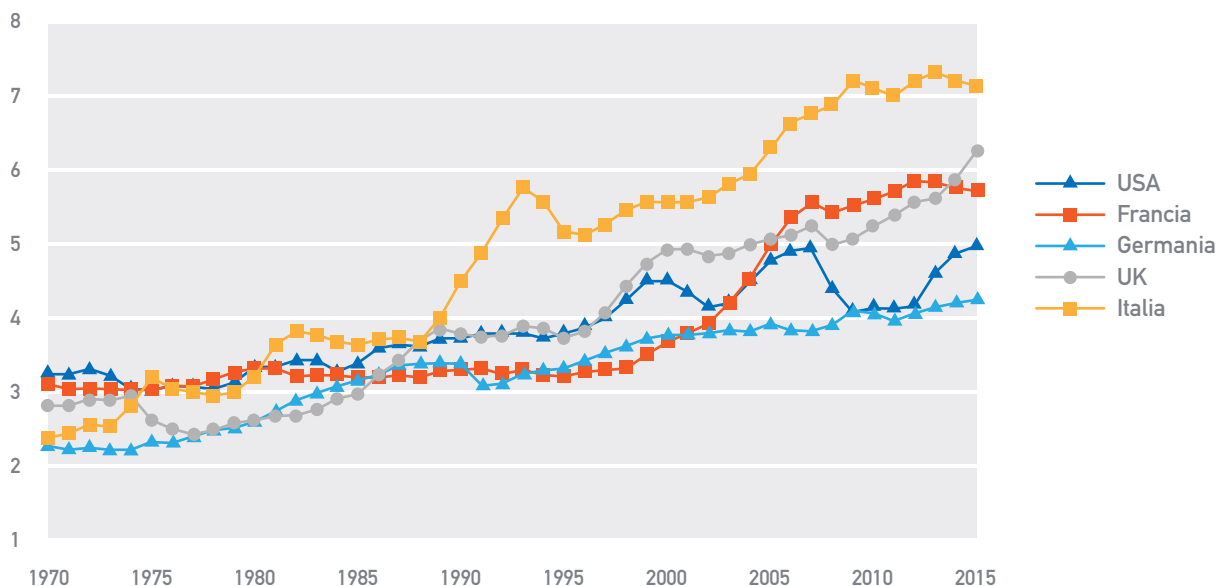
## RICCHEZZA MEDIA ELEVATA MA SEMPRE PIÙ INEQUAMENTE DISTRIBUITA

Nel corso degli ultimi decenni, la ricchezza netta media degli italiani, intesa come la somma di tutti i valori reali (ad es. case e immobili) e finanziari (ad es. azioni e obbligazioni) al netto di tutto l'indebitamento, ha raggiunto livelli assai elevati. Nonostante la forte caduta del valore dei patrimoni in seguito alla crisi mondiale iniziata nel 2007 – che ha visto ridursi la ricchezza media delle famiglie italiane di circa 30mila euro pro-capite – il cittadino italiano medio appare fra i più ricchi al mondo in confronto al cittadino-medio de-

gli altri Stati, nel 2016 la ricchezza pro-capite era di circa 143mila euro

La ricchezza assume, inoltre, crescente rilevanza nel nostro paese. Dividendo l'ammontare totale della ricchezza delle famiglie (inclusa la piccola porzione appartenente al settore non-profit) per il reddito totale nazionale, si ottiene un indicatore del rapporto ricchezza privata sul reddito fra i più alti al mondo, pari a circa 7 (cfr. Fig.1). Per ogni euro di reddito guadagnato esistono, dunque, 7 euro di ricchezza accumulata. Ciò accade per una combinazione di elevata ricchezza immobiliare e finanziaria, bassi livelli d'indebitamento e una stagnazione relativa dei redditi nazionali.

**Figura 1 Rapporto fra ricchezza netta privata e reddito nazionale**



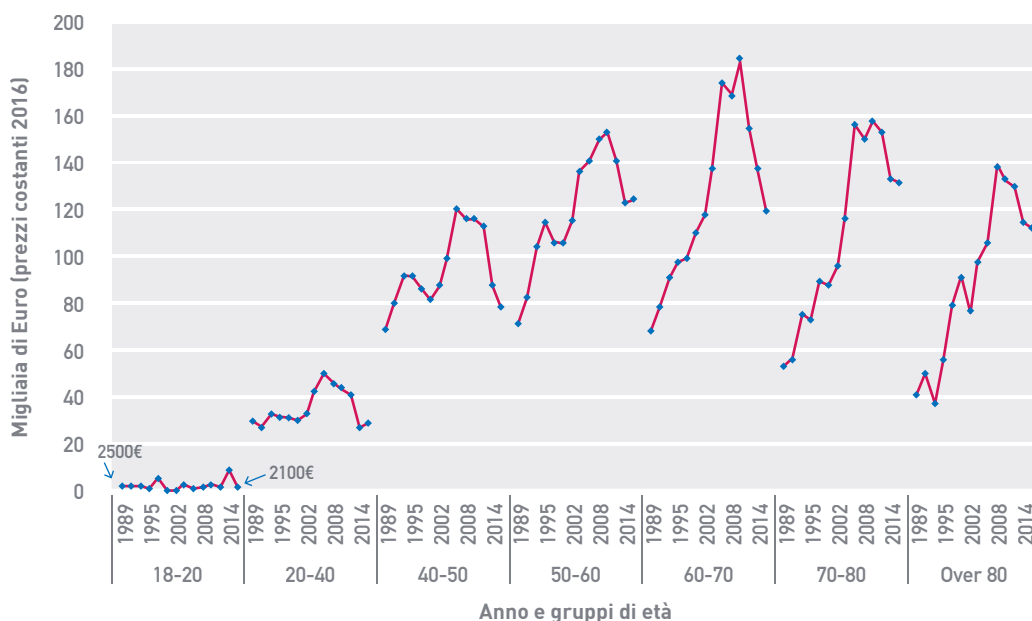
Fonte: T. Piketty e G. Zucman (2014), *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*. Quarterly Journal of Economics e World Inequality Report (2018). Si noti che ricchezza privata = ricchezza non finanziaria + ricchezza finanziaria - indebitamento (settore famiglie & non-profit). Il rapporto fra ricchezza privata e reddito nazionale indica il numero di anni di reddito necessari per accumulare l'equivalente di ricchezza privata esistente nell'economia. In Italia, nel 2015, erano necessari circa 7 anni di reddito nazionale per equiparare il valore della ricchezza privata accumulata.

Questa ricchezza, però, è distribuita in modo assai disuguale fra la popolazione: la disuguaglianza di ricchezza appare elevata e in crescita. È ben chiaro che solo alcuni hanno partecipato al boom di aumento della ricchezza patrimoniale degli ultimi decenni (cfr. Fig.2). L'aumento della ricchezza media fino al 2007 e la successiva compressione nascondono forti redistribuzioni fra gruppi di età. Ad esempio, per gli adulti fino a 40 anni la ricchezza è diminuita in termini reali rispetto all'inizio degli anni '90, seppur essa sia leggermente accresciuta dal 1989 al 2008. Per i 70enni o ultra 80enni tra il 1989 e il 2008 la ricchezza è triplicata o quadruplicata. L'effetto

della crisi, inoltre, non ha interamente annullato l'accumulazione di valore nei decenni precedenti. La media, in breve, nasconde divari assai pronunciati.

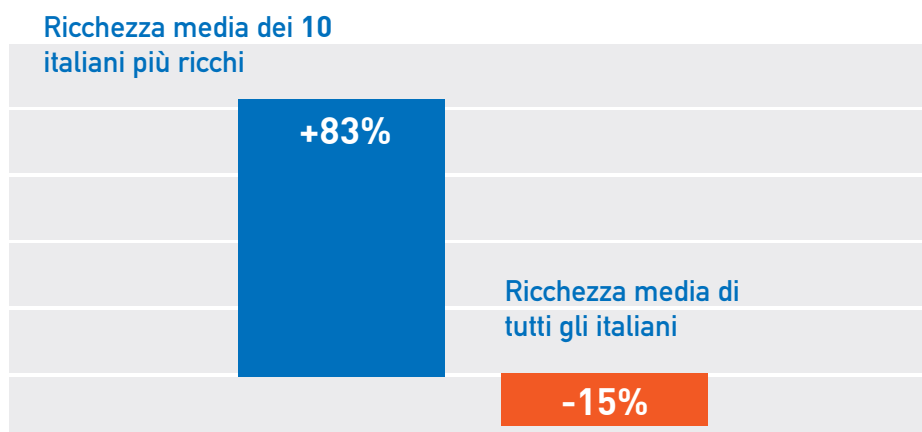
La crisi, quindi, non ha avuto effetti negativi per tutti; anzi alcuni ne hanno beneficiato. Se la ricchezza netta pro-capite degli italiani è diminuita del 15% fra il 2007 e il 2016, quella relativa ai 10 Italiani più ricchi (secondo la lista dei milionari globali stilata dalla rivista statunitense Forbes) appare in netta controtendenza, essendo aumentata dell'83% dal 2007 al 2018 (cfr. Fig.3). Sono numeri che rendono evidente il risentimento di tanti verso le elites.

**Figura 2 Ricchezza netta media personale per gruppi di età**



Fonte: Elaborazioni sui dati dell'indagine dei Bilanci delle Famiglie, Banca d'Italia. Con ricchezza netta si intende la somma di tutti i valori reali e finanziari al netto di tutto l'indebitamento. La variabile della ricchezza netta delle famiglie è allocata agli individui ed è aggiustata stimando le riserve accumulate nei conti pensione e nei fondi assicurativi privati. La ricchezza netta esclude i beni durevoli (es. automobili e elettrodomestici).

**Figura 3 Variazione della ricchezza netta media nel dopo crisi: 10 italiani più ricchi vs. tutta la popolazione**

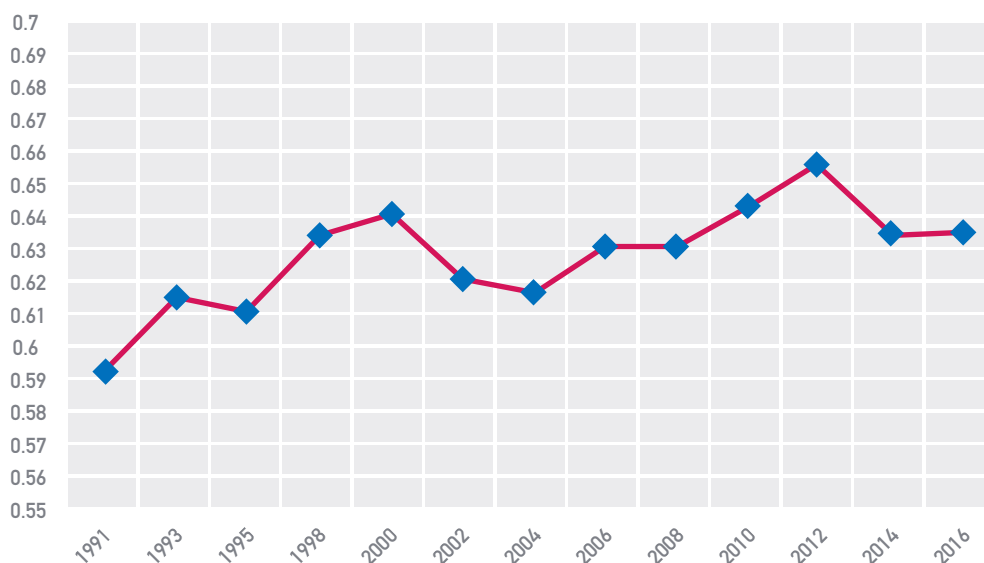


Fonte: Il dato sui 10 italiani più ricchi è stato calcolato a partire dalla *Rich List* dei miliardari Italiani pubblicata dalla rivista Forbes su base annuale (variazione percentuale fra il 2007 ed il 2018). I dati originali sono espressi in US \$ ai quali è stato applicato il tasso di conversione valutaria di mercato in €. I dati relativi alla ricchezza netta della popolazione italiana si riferiscono alla ricchezza netta personale ottenuta dai conti finanziari e patrimoniali nazionali elaborati dalla Banca d'Italia e dall'Istat. Con ricchezza netta si intende la somma di tutti i valori reali e finanziari al netto di tutto l'indebitamento. La ricchezza si riferisce al settore delle famiglie che esclude le istituzioni non-profit. (variazione percentuale fra il 2007 ed il 2016)

Il divario di ricchezza che si è aperto negli ultimi trenta anni fra i diversi segmenti e ceti della popolazione è reso chiaro da un indicatore sintetico, il coefficiente di Gini (cfr.

Riquadro P). Se applicato alla distribuzione della ricchezza familiare netta pro-capite, esso è aumentato di circa 4 punti percentuali dal 1991 al 2016 (cfr. Fig.4).<sup>4</sup>

**Figura 4 Distribuzione della ricchezza familiare netta pro capite (coefficiente di Gini)**



Fonte: Elaborazioni sui dati dell'indagine dei Bilanci delle Famiglie, Banca d'Italia, Tavole storiche (2018). La ricchezza familiare netta viene divisa per il numero dei componenti della famiglia. Il valore della ricchezza familiare netta pro-capite viene allocato a tutti i componenti familiari.

## Riquadro P

### IL COEFFICIENTE DI GINI

Il coefficiente di Gini è un indicatore di disuguaglianza molto utilizzato in letteratura e varia tra 0 (perfetta uguaglianza) e 1 (perfetta disuguaglianza). Secondo le stime pubblicate dalla Banca d'Italia, e tenendo conto della distribuzione fra persone della ricchezza netta pro-capite, esso era pari a circa 0.64 nel 2016 e 0.59 nel 1991. L'interpretazione di questo indice è facilitata utilizzando l'ulteriore informazione circa la misura della ricchezza media pro-capite, equivalente a circa 143.086 euro nel 2016 (a prezzi costanti relativi all'anno 2016). Osservando due persone casualmente nella popolazione italiana, ci si dovrebbe aspettare una differenza media proporzionale alla media della ricchezza netta pro-capite. In questo caso, è dimostrabile che il coefficiente di proporzionalità sia dato da 2 volte il coefficiente di Gini =  $2 * 0.635 = 1.186$ .

Pertanto, la differenza media di ricchezza netta che dovremmo attenderci osservando due persone casualmente nella popolazione è pari a circa 169.700 euro. Questa differenza era assai inferiore nel 1991 e pari a  $2 * 0.593 * 98.173 = 116.433€$  in termini reali a prezzi costanti del 2016 (cioè tenendo conto dell'inflazione).

L'aumento della disuguaglianza di ricchezza ora osservato è reso ancora più preoccupante dal fatto che potrebbe essere sottostimato. Parte del problema risiede nella capacità effettiva dei dati campionari di cogliere le grandi fortune e i grandi patrimoni, per motivazioni che vanno da considerazioni tecniche sul disegno di campionamento, al tasso di partecipazione e collaborazione all'indagine che varia a seconda del reddito e della ricchezza familiare (ad esempio, è dimostrato che le famiglie molto ricche sono più restie a collaborare nelle attività di rilevazione campionaria).

Ulteriori fonti di dati potrebbero dunque essere molto utili per complementare il quadro di informazioni che emerge dalle indagini campionarie come quelle della Banca d'Italia. A tal proposito, un recente studio ha utilizzato dati amministrativi sulla dichiarazione dei patrimoni in fase di successione ereditaria per stimare la concentrazione della ricchezza in Italia. Con questi dati si ottengono stime sulla disuguaglianza di ricchezza in Italia più elevate, che indicano un aumento delle disuguaglianze negli ultimi decenni più pronunciato.

Ad esempio, utilizzando questi dati, si può calcolare con più

<sup>4</sup> Considerando l'indice di Gini relativo alla distribuzione tra famiglie (non tra persone) della ricchezza netta, l'aumento delle disuguaglianze appare meno evidente. Il coefficiente di Gini fra il 1991 ed il 2016 appare aumentare di 2.5 punti percentuali, passando da 59.1% a 61.6%. Usando gli stessi dati e allocando tutta la ricchezza familiare agli individui che la compongono possiamo anche calcolare i livelli di ricchezza netta in diversi punti della scala

della ricchezza. Dividendo la popolazione in 100 gruppi, la soglia di ingresso nel primo percentile è negativa e pari a -3,500 euro. La mediana (50esimo percentile) presenta un livello di ricchezza pari a circa 20mila euro. Il 99esimo percentile, invece, è uguale a 882mila euro. Pertanto, secondo l'indagine campionaria, l'1% degli individui più ricchi in Italia ha una ricchezza netta almeno pari a 882mila euro.

precisione la quota di ricchezza personale totale detenuta dall'1% degli individui adulti più ricchi in Italia (circa 500 mila individui). Questa quota si attestava intorno al 20% della ricchezza totale nel 1995 ed è cresciuta di oltre 5 punti percentuali fino al 2016. Oggi, l'1% più ricco della popolazione detiene circa il 25% della ricchezza personale totale. Un recente rapporto di Oxfam Italia, conferma un livello molto simile di concentrazione di ricchezza nel nostro Paese.<sup>5</sup> Utilizzando i dati della Banca d'Italia senza aggiustamenti, invece, nel 2016, l'1% più ricco deterrebbe il 15%, un valore non dissimile dal 1995. (cfr. Fig.5).

### MODESTO PESO DELLE IMPOSTE SU SUCCESSIONI E DONAZIONI

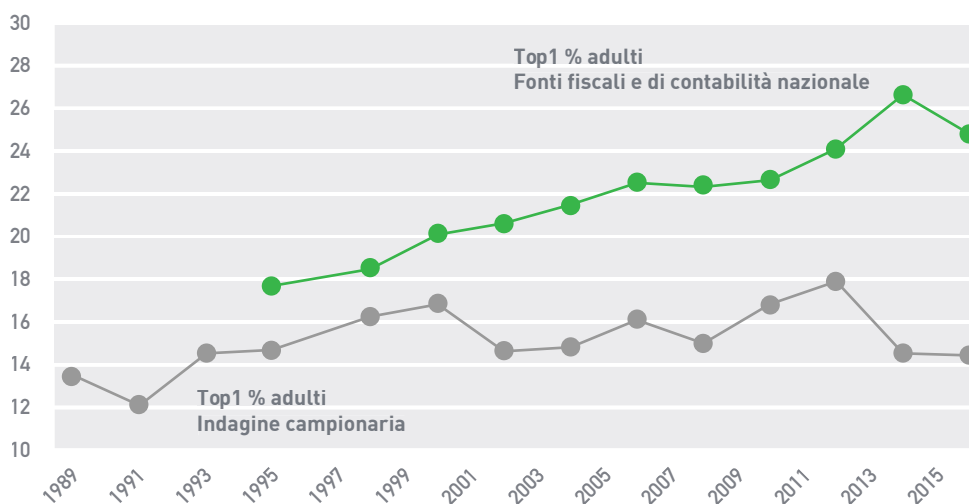
Nonostante il forte aumento della ricchezza (e come vedremo dei lasciti ereditari) nel nostro paese, la tassazione sulle successioni ereditarie e quella sulle donazioni non hanno tenuto il passo. Sono state persino abolite fra il 2001 e il 2006<sup>6</sup>.

Similmente, in altri paesi come il Regno Unito e gli Stati Uniti, le imposte di successione e di donazione non hanno tenuto il passo con l'aumento del peso della ricchezza privata nel paese. Alcuni paesi, ancora di recente, hanno eliminato l'imposta:

i casi più esemplari sono la Norvegia, il Canada, l'Australia, e la Svezia. Alcuni di questi, però, hanno al contempo introdotto imposte sostitutive: ad esempio, il Canada ha introdotto un'imposta sugli incrementi di capitale da pagare alla morte. Ci sono, inoltre, economie avanzate europee dove questo non è successo: è il caso della Germania ed in maniera minore della Francia. Gli introiti delle imposte sui trasferimenti di ricchezza sul totale degli introiti fiscali in Germania valgono quasi il triplo di quelli italiani in termini relativi e sono in crescita. Il dato tedesco appare rilevante alla luce del fatto che il totale della ricchezza privata netta in Germania è assai più basso rispetto all'Italia: ad esempio, il rapporto della ricchezza netta privata sul reddito nazionale è quasi la metà dell'equivalente dato italiano.

Fra i paesi che dispongono di un regime di tassazione dei lasciti (indipendentemente dalla loro distribuzione), delle eredità (indipendentemente dall'ammontare totale del lascito) e delle donazioni, l'Italia appare oggi come uno dei paesi più timidi, con un'aliquota marginale di imposizione massima (relativamente ai trasferimenti di ricchezza in linea di parentela diretta) del 4%, rispetto a quello del Regno Unito e degli Stati Uniti pari al 40% o della Francia pari al 45%.<sup>7</sup> La media OCSE si attesta invece intorno al 15%.

**Figura 5 L'andamento della concentrazione della ricchezza in Italia: La quota di ricchezza personale netta detenuta dal top 1% più ricco della popolazione**



Fonte: A) La serie in basso è stata elaborata a partire dall'archivio storico dell'Indagine campionaria sui Bilanci delle Famiglie, Banca d'Italia. Si riferisce alla ricchezza personale degli adulti (oltre 20 anni) calcolata a partire dall'indagine dei Bilanci delle Famiglie, Banca d'Italia. La variabile della ricchezza netta delle famiglie è allocata agli individui ed è aggiustata stimando le riserve accumulate nei conti pensione e nei fondi assicurativi privati. La ricchezza netta esclude i beni durevoli (es. automobili e elettrodomestici). B) La serie in alto rappresenta le stime preliminari del lavoro in corso a cura di P. Acciari F. Alvaredo e S. Morelli, *Personal Wealth Concentration in Italy: 1995-2016*.<sup>8</sup> ed è stata calcolata a partire dai micro dati amministrativi sugli assi ereditari dichiarati ai fini degli accertamenti per le imposte di successione. Questi dati sono stati aggiustati imputando, per ogni classe di attivi e passivi, la ricchezza mancante rispetto agli aggregati di contabilità nazionale (in media i dati coprono circa l'80% del valore aggregato dei conti nazionali). La ricchezza della popolazione mancante è imputata con l'uso dell'indagine campionaria sui bilanci delle famiglie. Entrambe le serie si riferiscono all'1% degli adulti più ricchi e utilizzano un concetto simile di ricchezza.

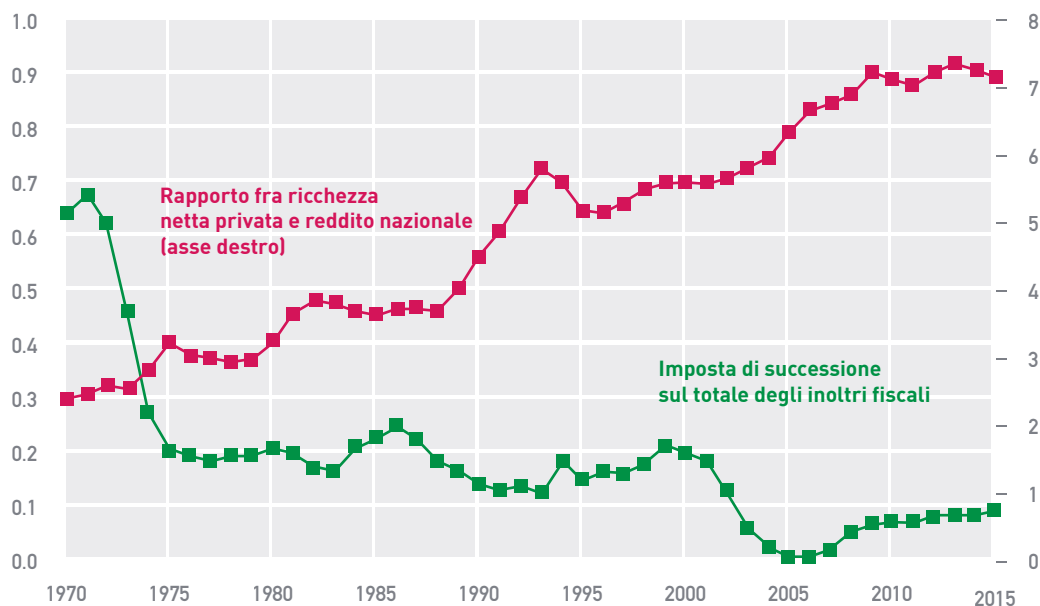
5 Secondo questo studio, che presenta alcune stime ottenute completando l'indagine campionaria della Banca d'Italia con la lista Forbes dei miliardari più ricchi nel 2016, l'1% degli individui più ricchi detiene una quota di ricchezza netta pari a circa il 24%. Per maggiori informazioni sulle fonti di queste stime si guardi anche il rapporto Oxfam, 2019, Disuguaglianza: I dati sulla disuguaglianza economica in Italia. Insetto del rapporto "Bene pubblico o ricchezza privata?" a cura di Oxfam Italia. [\[link\]](#).

6 L'unico precedente storico per il nostro paese dall'istituzione dell'imposta è stato il periodo del regime fascista

7 È bene ricordare, tuttavia, che i regimi fiscali sulla tassazione dei trasferimenti di ricchezza sono talvolta basati su principi differenti. Mentre la Francia presenta una struttura di tassazione delle eredità ricevute, il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America hanno un regime fiscale di tassazione sul valore globale dei lasciti ereditati imputabili al defunto (cosiddetta *Estate tax*). In questo senso, il regime italiano è maggiormente comparabile alla Francia.

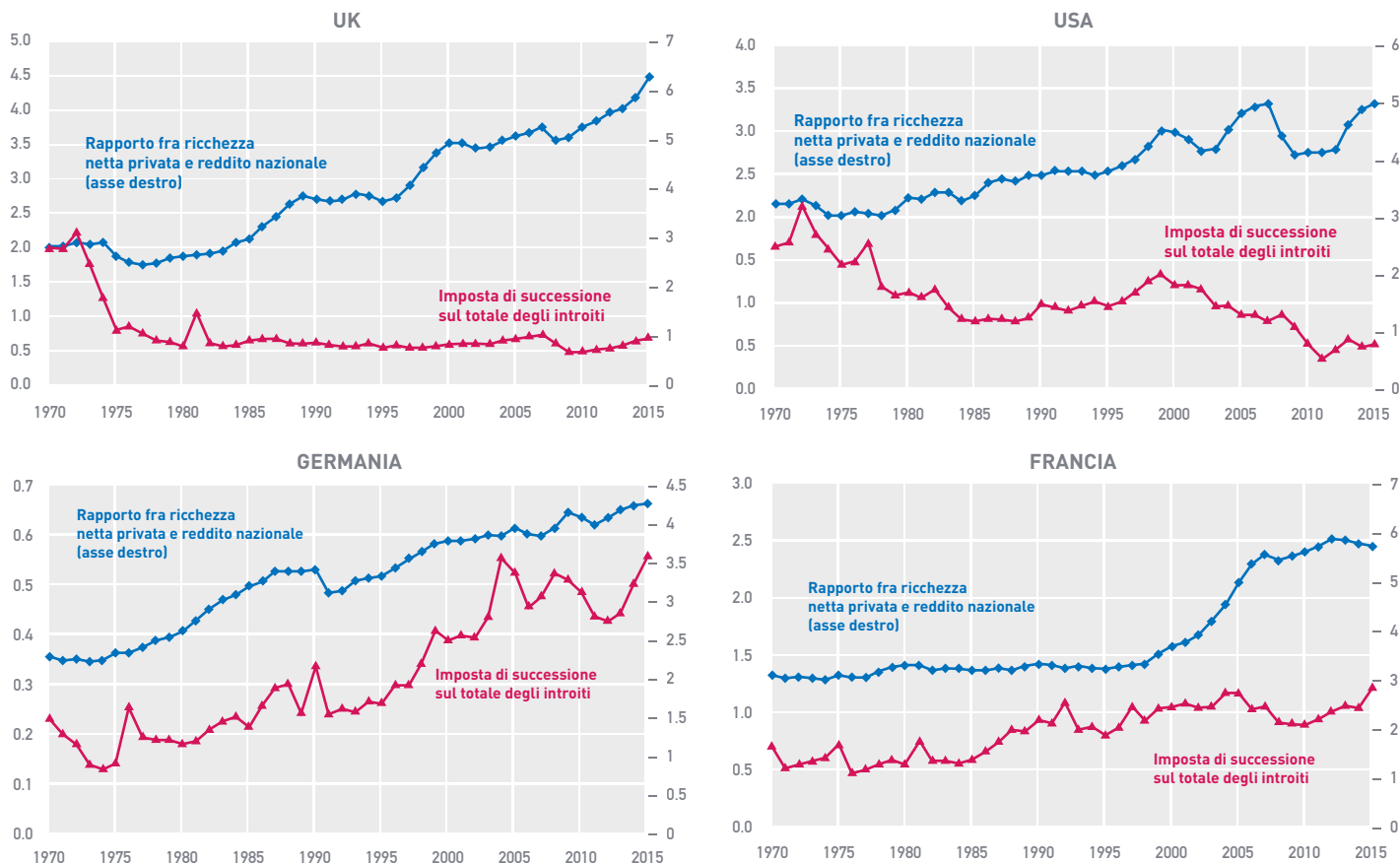
8 Il lavoro è stato presentato da S. Morelli in occasione di un seminario organizzato dal Forum Disuguaglianze e Diversità (5 Dicembre 2018 - Città dell'Altra Economia).

**Figura 6** In Italia diminuiscono gli introiti delle imposte di successione a fronte dell'aumento di rilevanza della ricchezza privata nell'economia.



Fonte: World Inequality Data (WID): rapporto fra ricchezza netta privata e reddito nazionale; OECD Tax revenue statistics : Introiti delle imposte sulle successioni, eredità e donazioni in rapporto agli introiti fiscali totali. Sono escluse dal computo le imposte catastali, ipotecarie e di registro dovute in caso di eredità di proprietà immobiliari.

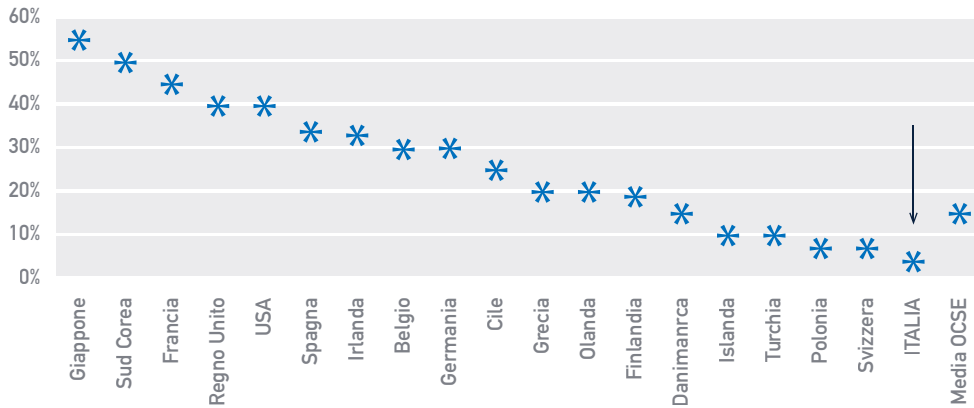
**Figura 7** L'andamento degli introiti delle imposte di successione a fronte dell'aumento di rilevanza della ricchezza privata in UK, USA, Germania e Francia.



Fonte: World Inequality Data (WID): rapporto fra ricchezza netta privata e reddito nazionale; Introiti delle imposte sulle successioni, eredità e donazioni in rapporto agli introiti fiscali totali.



**Figura 8 Percentuale massima del valore tassato (sulla quota ereditata o sull'intero lascito)**



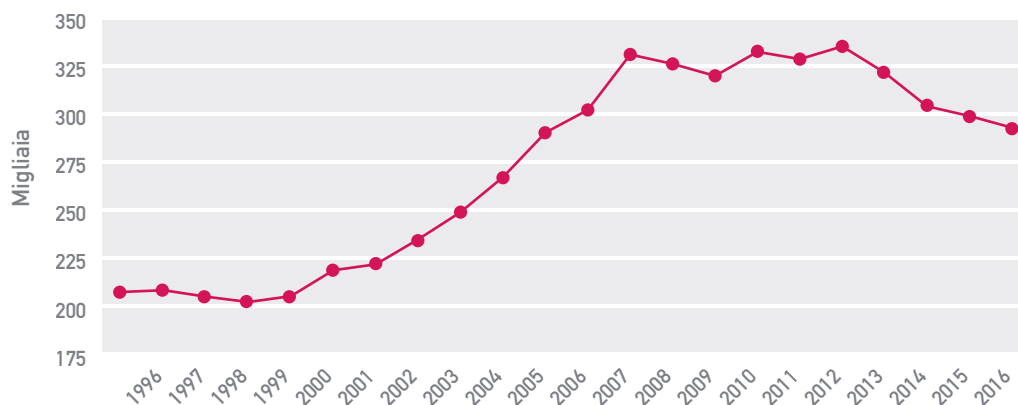
Fonte: Elaborazione su dati pubblicati su TaxFoundation [\[link\]](#). Nel grafico sono stati inclusi solo i paesi con tassazione positiva.

## LASCITI EREDITARI IN AUMENTO E CONCENTRATI

Anche per effetto di un regime fiscale molto favorevole ai lasciti ereditari e ai trasferimenti di ricchezza, l'ammontare medio dei patrimoni tramandati per successione (il cosiddetto asse ereditario da suddividere fra tutti gli eredi) è passato da circa 200mila euro nel 1995 a circa 300mila nel 2016<sup>9</sup>.

In coerenza con la forte concentrazione della ricchezza e con il suo aumento, questi assi ereditari sono estremamente concentrati e la concentrazione è aumentata negli ultimi anni. Secondo alcune stime, i lasciti ereditari superiori ad 1 milione di euro costituivano, nel 2016, circa il 4% dei lasciti totali (riportati nelle dichiarazioni di successione). Tuttavia, il valore di questa minoranza di lasciti ereditari costituiva circa il 40% del totale di quelli riportati nelle dichiarazioni di successione nel 2016, rispetto al 20% del totale nel 1995<sup>10</sup>.

**Figura 9 Lasciti ereditari medi: 1995- 2016**



Fonte: Estratto dalle stime preliminari del lavoro in corso a cura di P. Acciari, F. Alvaredo, S. Morelli, *Personal Wealth Concentration in Italy: 1995-2016*.<sup>11</sup> I dati si riferiscono al totale dei lasciti ereditari medi così come riportati nella dichiarazione di successione. I dati non sono aggiustati per tenere in conto delle esenzioni fiscali di alcuni attivi patrimoniali (as es. obbligazioni governative, fondi pensioni e assicurativi etc.)

<sup>9</sup> I dati si riferiscono esclusivamente al totale dei lasciti ereditari riportati nelle dichiarazioni di successione. I valori del patrimonio sono da ritenersi al valore di mercato e sono espressi in termini reali, scontando l'andamento dell'inflazione. I valori sono rapportati ai prezzi nel 2016.

<sup>10</sup> Stime preliminari basate sul lavoro in corso a cura di P. Acciari F. Alvaredo e S. Morelli, *Personal Wealth Concentration in Italy: 1995-2016*, presentato da Salvatore Morelli in occasione di un seminario organizzato dal Forum Disuguaglianze e Diversità (5 Dicembre 2018 – Città dell'Altra Economia). Contando il totale delle successioni, e quindi di tutte le morti avvenute in Italia ogni anno (circa 615.000 nel 2016), i lasciti ereditari (non le singole quote di eredità) che superano il milione di Euro erano circa il 2,5% del totale nel 2016.

<sup>11</sup> Il lavoro è stato presentato da Salvatore Morelli in occasione di un seminario organizzato dal Forum Disuguaglianze e Diversità (5 Dicembre 2018 – Città dell'Altra Economia).

Nel 1977, solo il 22% delle famiglie circa dichiarava di essere proprietaria di un immobile ricevuto in eredità o in regalo e questa quota è salita a circa il 33% nel 2016.<sup>12</sup> Secondo i dati ufficiali del Ministero dell’Economia e Finanze, inoltre, sono stati effettuati circa 280.000 atti di donazione nel 2015 per un totale di 42,4 miliardi Euro (151mila euro in media), rispetto ai 200.000 atti del 2007 per un totale di 25,4 miliardi di Euro (122mila euro in media).<sup>13</sup>

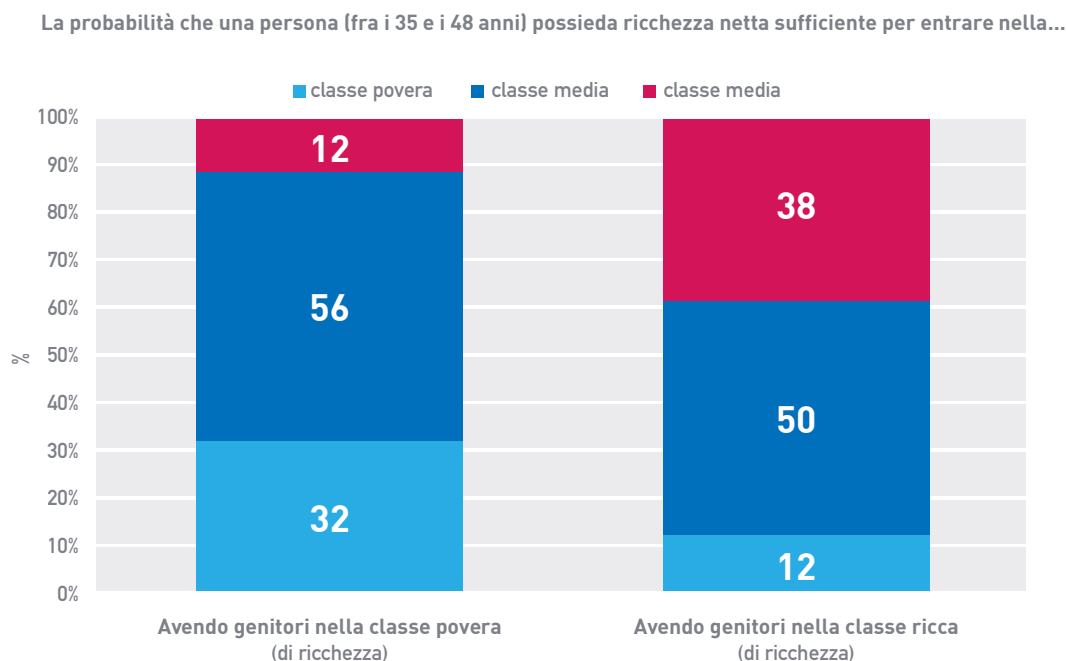
### CRESCE LA PERSISTENZA INTERGENERAZIONALE DELLA POSIZIONE SOCIO-ECONOMICA

In Italia la posizione socio-economica dei figli e delle figlie è strettamente collegata a quella dei genitori. Pertanto la posizione degli individui nella scala della ricchezza, del reddito e di altri variabili cruciali come l’istruzione non è casuale. In particolare, i dati mostrano un livello di persistenza intergenerazionale molto alto e pari solo a quello esistente nei paesi anglosassoni. Lo status dei genitori ha un’influenza notevole su quello dei figli e delle figlie, questa influenza appare in crescita e limita sempre più la mobilità intergenera-

zionale.<sup>14</sup> L’istruzione è “uno dei canali di trasmissione delle condizioni di benessere dai genitori ai figli”<sup>15</sup>. Recenti elaborazioni<sup>16</sup> mostrano che, dopo essersi ridotta per le generazioni nate fra la metà degli anni ’50 e la fine degli anni ’70, la correlazione tra gli anni di studio dei figli e delle figlie e quelli dei genitori è tornata a crescere.

Stime recenti indicano che simile persistenza di posizione si manifesta per la ricchezza. La probabilità che una persona fra i 35 e i 48 anni rimanga intrappolata all’interno della “classe povera” di ricchezza (20% più povero) se anche i genitori appartenevano a questa classe, alla loro stessa età, è pari al 32%. La stessa probabilità è pari al 12% se i genitori appartenevano alla classe più agiata (20% più ricco)<sup>17</sup>. Avere genitori agiati non rende solo più facile uscire dalla trappola della povertà, ma rende anche più probabile trovarsi già accomodato un destino di agiatezza e privo di rischi eccessivi. Infatti, se i genitori appartengono al 20% più ricco della popolazione figli e figlie hanno una probabilità di rimanere nella stessa classe pari al 38%. La stessa probabilità si riduce al 12% per figli e figlie di chi appartiene al 20% più povero della popolazione.

**Figura 10 Mobilità intergenerazionale di ricchezza**



Fonte: Rielaborazione dei dati stimati da F. Bloise, *The Poor Stay Poor, the Rich Get Rich: Wealth Mobility Across Two Generations in Italy*, Working Paper CIRET, n. 3/2018

12 Stime basate sull’indagine campionaria dei bilanci delle famiglie (IBF) e presentate da Giovanni D’Alessio in occasione di un seminario organizzato dal Forum Disuguaglianze e Diversità (5 Dicembre 2018 – Città dell’Altra Economia, cfr. Allegato 2 in Motivazioni, obiettivo e metodo).

13 Dati sui titoli traslativi a titolo gratuito. Il valore degli atti di piena e di nuda proprietà dei fabbricati situati nel territorio Stato sono stati moltiplicati per un fattore pari a 3.3 per trasformare i valori catastali in valori di mercato. Il coefficiente usato riflette le stime basate sul lavoro in corso a cura di P. Acciari F. Alvaredo e S. Morelli, *Personal Wealth Concentration in Italy: 1995-2016*.

14 L. Cannari e G. D’Alessio. *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*. Banca d’Italia. Questioni di Economia e Finanza N. 476 p.8 (2018). [\[link\]](#).

15 L. Cannari e G. D’Alessio. *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*. Banca d’Italia. Questioni di Economia e Finanza N. 476 p.8 (2018). [\[link\]](#).

16 *ibidem*

17 F. Bloise, *The Poor Stay Poor, the Rich Get Rich: Wealth Mobility Across Two Generations in Italy*. Working Paper CIRET, N. 3/2018. [\[link\]](#).

Uno dei canali principali che permette allo status economico di trasmettersi di generazione in generazione è proprio quello ereditario. E' stato stimato che la probabilità di scalare la piramide della ricchezza sia pari al 27% avendo ereditato un immobile nel corso della vita; la stessa probabilità si dimezza per chi non ha ereditato<sup>18</sup>. Le donazioni ed i lasciti ereditari permettono alle disuguaglianze di ricchezza di cristallizzarsi nel tempo e di crescere: è anche per questa strada che esse sono sempre più elevate di quelle di reddito.

### UNA GENERAZIONE LASCIATA INDIETRO E IN RITARDO PER LA TRANSIZIONE ALLA VITA ADULTA

Nei novanta anni tra il 1926 e il 2016, il peso percentuale della popolazione in età 0-24 si è pressoché dimezzato, trasformando l'Italia in uno dei paesi "con il più basso peso delle nuove generazioni". "Nel 2016 la popolazione fino a 24 di età è scesa sotto il 25 per cento, mentre in Francia, ad esempio, questa quota è del 30,4 per cento. Si tratta di sei milioni di giovani in meno per l'Italia."<sup>19</sup>

Le nuove generazioni, come quella dei cosiddetti "millennials" (nati tra il 1980 ed il 1995) e quella definita "net generation" (nata dal 1995 al 2015), non sono solo meno rilevanti demograficamente ma anche sempre più marginali economicamente. Anche per questa ragione faticano a compiere i passi necessari per una transizione verso la vita adulta. Mostra sempre l'Istat che in Italia, nel 2015, il 70% dei giovani e il 55% delle giovani di età compresa tra i 25 e i 29 anni viveva ancora in famiglia, a causa di numerosi fattori tra cui: "l'aumento diffuso della scolarizzazione e l'allungamento dei tempi formativi, le difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro e la condizione di precarietà, gli ostacoli a trovare un'abitazione"<sup>20</sup>. A questi elementi si è aggiunta la sfavorevole congiuntura economica degli ultimi anni che ritarda ulteriormente per i giovani di oggi le tappe verso la vita adulta.

La fotografia del mercato del lavoro appare sicuramente mortificante per le nuove generazioni del nostro paese. Il tasso di disoccupazione dei giovani e delle giovani italiani/e fra i 15 e i 24 anni è più che raddoppiato a partire dalla recente crisi economica e finanziaria del 2007, pur partendo da un punto già molto alto rispetto ad altre economie avanzate. Secondo i dati OCSE,<sup>21</sup>

nel 2007 il tasso di disoccupazione si attestava al 20,4% mentre nel 2014 era 42,7% fino a riscendere al 34,7% nel 2017. Non è solo una questione di mancanza di lavoro. Anche chi ha un lavoro sembra avere condizioni assai peggiori rispetto alle generazioni precedenti. Una serie di studi recenti sul mercato del lavoro ha messo in evidenza come le nuove generazioni ricevano salari più bassi di entrata e abbiano anche una progressione salariale più limitata, anche a parità di educazione. Inoltre, rispetto alle generazioni precedenti, sembrano essere anche soggetti a carriere più instabili, precarie e discontinue e con prospettive di accumulo riserve pensionistiche molto esigue.<sup>22</sup>

I dati sulla ricchezza stimati utilizzando l'indagine campionaria della Banca d'Italia mostrano che, in queste condizioni, le nuove generazioni riescono ad accumulare assai meno ricchezza finanziaria (ad es. conti risparmio e correnti, azioni, obbligazioni, fondi pensione e assicurazione) rispetto a quelle precedenti, anche se ne avrebbero più bisogno per contrastare una crescente incertezza lavorativa, salariale, e di pensionamento nel futuro. Utilizzando tutti gli anni di indagine da 1987 al 2016, stimiamo che la generazione dei nati fra il 1990 e 1995, intorno ai 24 anni, aveva accumulato in media meno di 10.000 euro. La generazione di chi è nato fra il 1960 ed il 1965 (classe che presumibilmente include i genitori dei nati fra il 1990 e il 1995) possedeva, invece, più del doppio della ricchezza finanziaria (circa 20.000 euro) intorno ai 27 anni.

Accade così che, ancora più di ieri, i/le giovani si trovano a dipendere in misura significativa dalla ricchezza accumulata dai propri genitori. Il peso sulle opportunità di vita che, indipendentemente dalle proprie capacità, deriva per ogni giovane dalla ricchezza posseduta dalla famiglia in cui è nato/a diventa ancora più forte.

Questo scenario della condizione giovanile, della dipendenza crescente dei giovani e delle giovani dalla ricchezza accumulata dalla precedente generazioni, e quindi del peso crescente che i divari relativi a questa disponibilità hanno sui loro piani di vita, hanno accresciuto la nostra sensibilità alle idee di Anthony Atkinson, e ci hanno incoraggiato a formulare le proposte che seguono.

18 Idem.

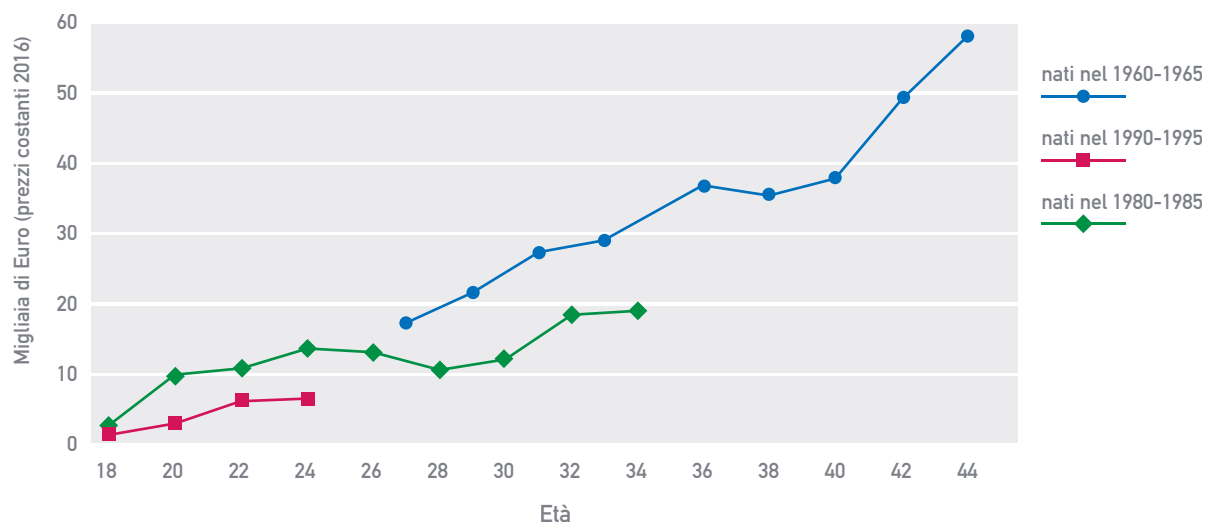
19 ISTAT (2016). *Le trasformazioni demografiche e sociali: una lettura per generazione*. Capitolo 2, p.46 [\[link\]](#). Consultando i dati dell'Office for National Statistics britannico, si ottiene una stima simile per il Regno Unito. Nel 2016 la quota della popolazione fra i 0 e i 24 anni è pari al 30%. [\[link\]](#)

20 ISTAT (2016). *Le trasformazioni demografiche e sociali: una lettura per generazione*. Capitolo 2, p. 48. [\[link\]](#)

21 OECD Labour Force Statistics. [\[link\]](#).

22 Si vedano ad esempio i seguenti lavori: A. Rosolia e R. Torrini, *The generation gap: a cohort analysis of earnings levels, dispersion and initial labor market conditions in Italy, 1974-2014*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, N. 366, 2016 [\[link\]](#); P. Naticchioni, M. Raitano e C. Vittori, *La Meglio Gioventù. Earnings gaps across generations and skills in Italy*, IZA Discussion Paper N. 8140., 2014 [\[link\]](#); D. Daruich, S. Di Addario, e R. Saggio, *The effects of partial employment protection Reforms: evidence from Italy*. Job Market Paper, 2018 [\[link\]](#)

**Figura 11 L'accumulazione di ricchezza finanziaria per gruppi di età: tre generazioni a confronto**



Fonte: Elaborazioni sui dati dell'indagine dei Bilanci delle Famiglie, Banca d'Italia. La variabile della ricchezza finanziaria (al lordo dell'indebitamento) delle famiglie è allocata agli individui ed è aggiustata stimando le riserve accumulate nei conti pensione e nei fondi assicurativi privati.

### III.3 UNA STRATEGIA DI AZIONE: OBIETTIVI E STRUMENTI

Per individuare gli strumenti con cui ridurre i divari di opportunità nella vita adulta, il Forum, secondo il proprio metodo, ha chiesto contributi e ha avviato un confronto, di cui queste pagine sono l'esito<sup>23</sup>. Vale anche qui il principio metodologico richiamato nelle altre Parti del Rapporto: le proposte esprimono al nostro meglio il modo in cui raggiungere alcuni obiettivi, ma esse servono prima di tutto a fare emergere questioni che richiedono un'urgente soluzione (e che non tollerano scantonamenti) e a "stanare" altra conoscenza che potrebbe migliorare o correggere le proposte stesse.

#### Riquadro Q

**Obiettivo generale (e specifico):** fare in modo che nel passaggio all'età adulta di ragazzi e ragazze la disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza accumulata dalle precedenti generazioni non sia determinante per le opportunità individuali, avvicinando così le opportunità di ultimi, penultimi e vulnerabili a quelle di primi e resilienti.

L'obiettivo è perseguito attraverso due strumenti assolutamente integrati e complementari, descritti quindi come un *unico intervento integrato*:

- Introdurre *un'imposta sui vantaggi ricevuti*: un'imposta progressiva sulla somma di tutti i trasferimenti di ricchezza alla morte (eredità) e liberalità in vita (donazioni) ricevute da un singolo individuo durante tutto l'arco della vita.

Non si è d'accordo con una delle proposte? Si ritiene che i rischi nell'impegno di un dato strumento siano superiori ai possibili benefici? Bene, se ne discuta, ma soprattutto si metta sul tavolo una proposta alternativa che, con meno rischi e più probabili benefici, raggiunga l'obiettivo.

L'obiettivo generale a cui si rivolgono gli interventi proposti può essere riassunto come segue: assicurare un passaggio generazionale più giusto riducendo i crescenti divari nelle opportunità nella vita adulta prodotti da disuguali trasferimenti di ricchezza. Come più precisamente indicato nel Riquadro Q.

Questa somma di trasferimenti corrisponde alla nostra definizione di *vantaggi ricevuti*.

- Introdurre una misura di *eredità universale* erogando a tutti i diciottenni una dotazione di capitale che rappresenta un trasferimento di ricchezza a *tutti* i giovani al raggiungimento della maggiore età (anche a chi nasce in un contesto di relativo vantaggio economico).

<sup>23</sup> Hanno contribuito Diego Piacentino, Chiara Rapallini per i quali si rinvia ai contributi in "Materiali". Ringraziamo anche Massimo Barca, Valentina Barca,

Graziella Bertocchi, Brunella Casalini, Vieri Ceriani, Giovanni D'Alessio, Francesco Figari, Paolo Liberati, Vito Peragine, Raffaele Saggio, Vincenzo Visco.

Se ci si limitasse a tassare le quote ereditarie e le donazioni diminuiremmo le disuguaglianze di opportunità solo *livellando verso il basso i vantaggi ricevuti*: i ricchi eredi avrebbero meno. Gli altri, invece, al momento del passaggio generazionale continuerebbero ad avere poco o niente.<sup>24</sup> E non avremmo l'effetto di "liberazione" delle aspirazioni di ogni giovane la cui necessità è emersa dalla nostra diagnosi e che emerge con forza dalla turbolenza sociale di questa fase.

Ecco la ragione per assicurare a tutti un minimo di patrimonio. L'eredità universale, in altri termini, ha il compito di *livellare verso l'alto* le opportunità e le condizioni di partenza dei giovani e delle giovani, la loro possibilità di indirizzare la propria vita, dando un contributo decisivo a chi è nato in contesti segnati da patrimoni esigui o nulli. La doppia azione rafforzativa va sottolineata. La riduzione delle disuguaglianze è ricercata intervenendo non solo sulla parte bassa, ma anche su quella alta nel riconoscimento dell'ingiustizia per cui alcuni abbiano, non per scelta, troppo poco e altri troppo. A questa si aggiungono gli effetti di riduzione sulla disuguaglianza di ricchezza nel lungo termine, grazie ad una minore persistenza della concentrazione di ricchezza del ceto alto e ad un supporto dell'accumulazione di ricchezza per i ceti medio-bassi.<sup>25</sup>

L'ipotesi di un'eredità universale non è in realtà nuova. La Resolution Foundation, già nel 2010, difendeva un'imposta simile a quella qui delineata<sup>26</sup>. Atkinson avanza la proposta di una "*lifetime capital receipts tax*" nel libro che ha ispirato questo documento, partendo da un'ipotesi secondo la quale tutti i trasferimenti di ricchezza ricevuti nel corso della vita superiori ai 100mila sterline debbano essere tassati progressivamente a partire da una prima aliquota marginale pari al 20%.<sup>27</sup> Egli, tuttavia, non specifica la natura precisa degli scaglioni e delle aliquote marginali successive. Di recente, sempre in Gran Bretagna, la Resolution Foundation propone l'introduzione, dal 2030, di una dotazione di capitale a tutti i giovani sopra i 25 anni al cui finanziamento, come nella nostra proposta, concor-

re una nuova imposta progressiva sulle eredità e tutti i trasferimenti di capitale ricevuti lungo l'arco di vita<sup>28</sup>. Nell'ipotesi della Resolution Foundation, la dotazione, seppure universale, sarebbe vincolata per essere utilizzata o per finalità di istruzione/formazione, oppure per accedere ad un'abitazione o sostenere attività imprenditoriali.

Negli Stati Uniti le proposte si concentrano sulle imposte sui lasciti, ma non solo. Attraverso il Washington Center for Equitable Growth, sono stati proposti interventi per accrescere la progressività dell'imposta di successione statunitense<sup>29</sup>. Il senatore Bernie Sanders propone un'imposta che esenta le successioni per importi fino a 3,5 milioni di dollari<sup>30</sup>: l'imposta è inserita in una proposta di legge denominata "99,8% Act"<sup>31</sup> (sottolineando il fatto che verrebbe toccato solo lo 0,2% della popolazione più ricca). Il senatore Cory Booker ha integrato questa con la proposta di istituire dei "conti opportunità" per tutti i bambini americani<sup>32</sup>.

24 Secondo uno studio di Banca d'Italia, si stima che nel 2002 circa il 58,9 % delle famiglie italiane non riceveva eredità alcuna. (L. Cannari, G. D'Alesio, *Intergenerational transfers in Italy*, Banca d'Italia Research Paper No. A9 2008).

25 In una nota di ricerca del Board of Governors of the Federal Reserve System Laura Feiveson and John Sabelhaus stimano che se tutte le eredità e donazioni osservate nei dati dell'indagine campionaria sulla ricchezza degli americani (Survey of Consumer Finance) fossero state distribuite in modo omogeneo nella popolazione si osserverebbe un'enorme riduzione della concentrazione della ricchezza osservata. Nel 2016 il 10 % più ricco delle famiglie passerebbe dall'ottenere il 73% della ricchezza netta total al 57%. La quota di ricchezza del 50% delle famiglie più povere verrebbe, invece, quintuplicata passando dal 3% al 15%. L. Feiveson e J. Sabelhaus (2018). *How does intergenerational wealth transmission affect wealth concentration?* FEDS Notes [\[link\]](#)

26 Resolution Foundation *A new generational contract: the final report of the Intergenerational Commission* 2018 [\[link\]](#).

27 A. Atkinson, *Inequality what can be done?*, Harvard University Press, 2015.

28 Per minimizzare possibili iniquità orizzontali a danno di chi, nel 2030, avrebbe poco più di 25 anni, è altresì previsto che nel 2020 una somma di 1000 sterline sia pagata ai 35enni (comunque penalizzati dalla recente crisi). In ciascuno degli anni successivi l'età si dovrebbe invece progressivamente abbassare e gli importi aumentare fino ad arrivare a regime per il 2030. La proposta di riforma dell'attuale "Inheritance Tax" prevede l'istituzione di una nuova *Lifetime Receipts Tax* con una soglia di esenzione per ogni persona di 125,000£. La struttura prevede due scaglioni progressivi con una prima aliquota marginale del 20% da 125,000 a 500,000 £ e una seconda aliquota marginale pari al 30% per tutte le quote di trasferimenti eccedenti.

29 Cfr. L. Batchelder, *The "silver spoon" tax: how to strengthen wealth transfer taxation*, Washington Centre for Equitable growth, 2016 [\[link\]](#)

Una delle proposte prevede che gli eredi, in aggiunta alla tassazione sotto forma di imposta sul reddito, siano soggetti ad un'imposta aggiuntiva sulle eredità e donazioni quando questi superino, nell'arco della vita, un determinato ammontare. Nella proposta avanzata, l'esenzione sarebbe pari a 2.100.000 dollari e l'aliquota da applicare alle somme eccedenti l'esenzione sarebbe pari al 15% (quota più elevata dei contributi sociali che si devono pagare negli Stati Uniti).

30 Le aliquote poi salirebbero in modo graduato a partire da una prima aliquota pari a 40%. L'aliquota massima sarebbe 77% per i patrimoni sopra 1 miliardo di dollari. 77% corrisponde all'aliquota massima in vigore fra il 1941 e il 1976.

31 *For the 99.8% Act*. [\[link\]](#)

32 *Booker Announces New Bill Aimed at Combating Wealth Inequality* (2018) [\[link\]](#) La proposta prevede un trasferimento di 1.000 dollari alla nascita in un conto appositamente creato. Ogni anno, ognuno dei conti riceve fondi aggiuntivi fino a 2.000 euro, a seconda della condizione economica della famiglia di riferimento. I fondi sarebbero amministrati dal Tesoro americano in un conto investimenti a basso rischio con tasso di rendimento pari a circa il 3% annuo. Solo al compimento dei 18 anni si potrebbero utilizzare le risorse accumulate (che sarebbero pari a circa 50mila dollari per chi proviene da famiglie povere) per una lista di azioni predefinite come accedere a programmi educativi, comprare una casa, aprire un'impresa o risparmiare in un conto pensione.



## III.4 LA PROPOSTA

### PROPOSTA N. 15 L'imposta sui vantaggi ricevuti e la misura di eredità universale

*Si propone un intervento integrato per riequilibrare la ricchezza su cui ragazze e ragazzi possono contare nel momento del passaggio all'età adulta e che esercita una forte influenza sulle loro opzioni e scelte di vita: da un lato, prevedere che, al compimento dei 18 anni, ogni ragazza o ragazzo riceva una dotazione finanziaria (o "eredità universale") pari a 15mila euro, priva di condizioni e accompagnata da un tutoraggio che parta dalla scuola; dall'altro, una tassazione progressiva sulla somma di tutte le eredità e donazioni ricevute (al di sopra di una soglia di esenzione di 500mila euro) da un singolo individuo durante l'arco di vita.*

#### PROPOSTA 15.A L'imposta sui vantaggi ricevuti

L'imposta sui vantaggi ricevuti dovrebbe sostituire la vigente imposta sulle successioni e le donazioni. L'obiettivo finale è quello di limitare i vantaggi sostanziali, ottenuti per il solo fatto di avere la fortuna di essere eredi o donatari di trasferimenti a titolo gratuito e di fornire in questo modo un contributo al finanziamento dell'eredità universale. A differenza di quanto succede ora, tutti i patrimoni e le donazioni ricevute nel corso della vita sarebbero tassati su base progressiva, ogni volta che questi entrano nella disponibilità degli eredi/donatari.

Ancor più che per le altre nostre proposte, la struttura dell'imposta sui vantaggi ricevuti deve essere il frutto di un confronto pubblico informato, che consenta a tutte le parti di manifestare le proprie posizioni e permetta un arricchimento del patrimonio informativo (oltre quanto abbiamo già potuto fare) circa i rischi da evitare e su come evitarli. Molti interventi vanno incontro all'insuccesso (o a non decollare neppure) perché non si assoggettano a questo confronto. Sulla base delle valutazioni effettuate, riteniamo che il punto di partenza di questo confronto pubblico possa utilmente essere rappresentato dal seguente schema, caratterizzato da

#### Riquadro R

### LE IMPOSTE VIGENTI SULLE SUCCESSIONI E LE DONAZIONI: IL QUADRO ODIERNO IN ITALIA

In Italia, chi riceve quote ereditarie o donazioni viene oggi soggetto all'imposta sulle successioni e le donazioni. Queste imposte differenziano la tassazione delle quote ereditate o ricevute in donazione secondo il grado di parentela che intercorre fra donante e donatario, secondo l'ammontare trasferito e la tipologia di patrimonio trasferito. Nel caso di trasferimenti in linea diretta (ad es. trasferimento fra conigui o fra genitori e figli) sono soggette a tassazione solo quote ereditarie o donazioni che superano 1 milione di euro, applicando un'aliquota fissa ad un tasso del 4%. È bene specificare che questa soglia di esenzione si applica indipendentemente ad ogni erede con un grado di parentela diretta (ad es. con eredi coniuge e figli). L'aliquota passa al 6% al di sopra dei 100mila euro di esenzione (franchigia) per i trasferimenti di ricchezza fra fratelli e sorelle. I trasferimenti da parte di altri parenti come nipoti, zii, cugini, suoceri e cognati, non prevedono, invece, nessuna esenzione e vengono sempre tassati al 6%. L'aliquota sale ulteriormente all'8% per i trasferimenti da altri e, anche in questo caso, non esiste soglia di esenzione. Cioè tutti i trasferimenti, anche di piccole somme, sono soggetti a tassazione. Nel caso di successione di beni immobili, i contribuenti sono anche chiamati a versare ulteriori imposte accessori come un'imposta del 2% a titolo di imposta di trascrizione (imposta ipotecaria) ed anche un 1% per imposta di voltura catastale (imposta catastale). Solo per la prima casa entrambe le imposte sarebbero fisse a 200 euro ciascuna.

È importante ricordare, infine, che il regime fiscale attualmente in vigore non richiede tecnicamente di tener conto, insieme alle quote di eredità, anche di tutte le donazioni ricevute in vita. Ciò significa che la donazione nel corso della vita si configura come un'efficace manovra di elusione fiscale per ridurre la base imponibile in caso di eredità. Fino al 2001 vigeva il cosiddetto "coacervo" il quale richiedeva di sommare a tutte le quote ereditate anche i trasferimenti durante il corso della vita -autodichiarati - ricevuti dalla stessa persona (non da tutti, come proponiamo con la nuova imposta sui vantaggi ricevuti). Questi trasferimenti andavano, a tutti gli effetti, a ridurre le franchigie applicate in caso di eredità per causa di morte. In realtà, occorre sottolineare come la materia sia molto complessa e ambigua e come l'applicazione del coacervo sia rimasta, in pratica, immutata fino al 2016<sup>33</sup>.

33 Nel 2016, una sentenza della Cassazione (n. 24940), ha abolito la validità dell'istituto del coacervo, sciogliendo una serie di nodi. Secondo un'ulteriore sentenza della Cassazione n. 11677 dell'11 maggio 2017 rimane, invece, valido l'istituto del coacervo per il regime delle donazioni ai fini della verifica della capienza della franchigia. Questa disparità di trattamento appare accrescere la confusione e l'incertezza sulle imposte dovute oltre che aumentare la potenzialità di un utilizzo eccessivo dei ricorsi legali per impugnare le decisioni dell'Agenzia delle Entrate.

un'elevata soglia di esenzione e da aliquote marginali crescenti in funzione del valore delle quote ereditarie o ricevute in donazione lungo l'arco della vita, e precisamente:

- a) una soglia di esenzione pari a 500mila euro valida per tutti (l'aliquota marginale è dunque pari a 0% per i primi 500mila euro ricevuti lungo il corso della vita);
- b) aliquota marginale del 5% tra i 500mila euro e 1 milione di euro
- c) aliquota marginale del 25% tra 1 milione e 5 milioni di euro
- d) aliquota marginale del 50% oltre i 5 milioni di euro.

L'esenzione e le aliquote sono applicate ad ogni beneficiario/erede indipendentemente dal grado di parentela che intercorre fra "donante" e "donatario" e tutti i trasferimenti ricevuti nel corso della vita concorrono al computo della base imponibile in modo da ridurre le possibilità di utilizzare i trasferimenti *inter-vivos* come strategia per eludere il fisco (come avviene anche in parte nel regime attuale). L'impianto relativo ai trasferimenti cumulati nel corso della vita serve, inoltre, ad affermare il principio secondo cui un vantaggio ereditato è sempre tale, indipendentemente dalla sua provenienza e dal momento in cui è stato ricevuto.

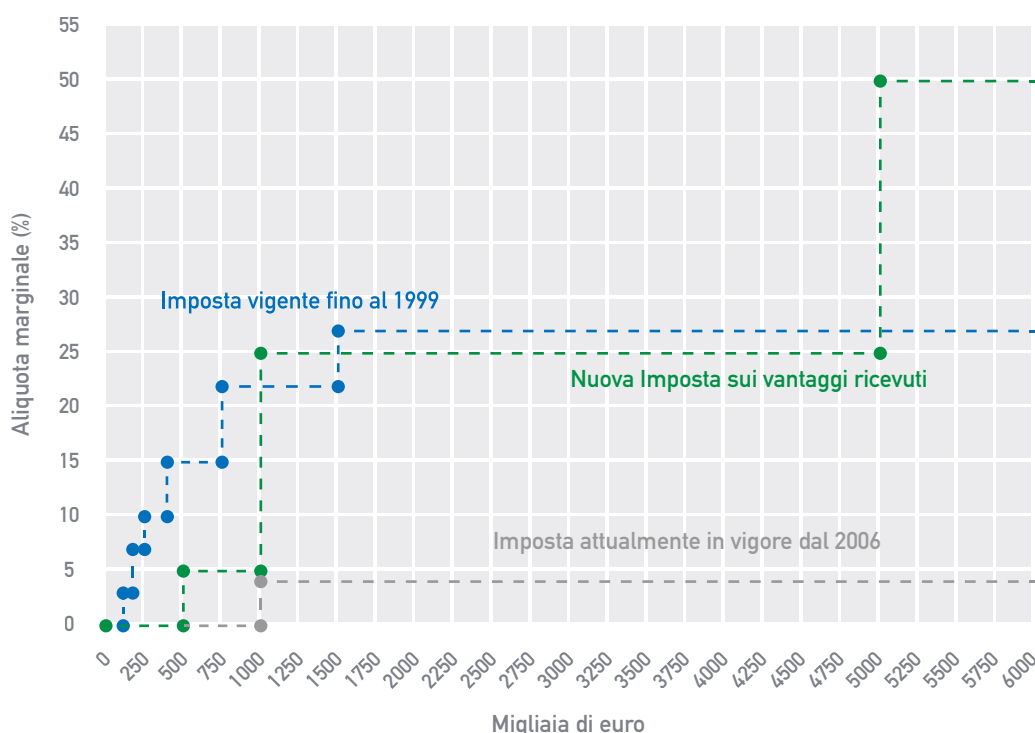
Lo schema di base che proponiamo prevede quindi un aumento sostanziale della progressività fiscale sui larghi patrimoni ereditati. Nel regime attuale, che prevede, per i trasferimenti in linea familiare retta una aliquota marginale del 4% per i patrimoni ereditati superiori ad 1 milione di euro, la progressività è quasi annullata grazie all'effetto combinato di

un'unica aliquota *proporzionale* oltre la soglia di esenzione, di ampie esenzioni fiscali per diversi cespiti e del regime sfavorevole per i trasferimenti al di fuori della famiglia stretta (Cfr. Riquadro S). Come mostra la figura 12, l'aumento di progressività appare chiaro. La progressività è superiore anche rispetto al regime fiscale sui trasferimenti di ricchezza vigente fino al 1999 (con aliquote marginali che andavano dal 3 al 27%).

### PIÙ PROGRESSIVITÀ E FORTE RIDUZIONE DEL NUMERO DI PERSONE SOGGETTE A IMPOSIZIONE

Da questa nuova configurazione discende una fortissima riduzione del numero delle persone soggette ad imposizione fiscale rispetto a oggi. Meno persone pagheranno e il carico fiscale si sposterà sui soggetti con maggiori disponibilità patrimoniali, prevedendo anche dilazioni del pagamento di imposta più generose in alcuni casi. Il nostro obiettivo non è "tassare per tassare", ma è diminuire i vantaggi ingiusti che fanno nascere alcuni con tutte le opportunità e altri senza. Questo obiettivo è raggiunto proprio per il fatto che la nuova *imposta sui vantaggi ricevuti* verrà pagata da un numero assai inferiore di persone, quelle che si trovano a ricevere, per il tramite di donazioni ed eredità, patrimoni significativi. In Italia, il valore di 500mila euro utilizzato come soglia è tale che la persona che ne viene in possesso entra nel 5% più ricco della popolazione. Si tratta di un numero limitato di persone: poco più del 2,5% degli eredi riceve una somma pari ad almeno 500mila euro e sarebbe dunque soggetto alla nuova imposta.<sup>34</sup>

**Fig.12 Aumenta la progressività con la nuova imposta sui vantaggi ricevuti**



34 Queste stime sono elaborate assumendo che gli immobili ereditati o donati siano valutati a valori di mercato. Senza nessun aggiornamento dei valori catastali che determinano la base imponibile dei patrimoni immobiliari, invece, meno dell'1% delle eredità avrebbe un valore superiore a 500mila euro. Queste stime preliminari sono basate sul lavoro in corso a cura di P. Acciari F. Alvaredo e S. Morelli, *Personal Wealth Concentration in Italy: 1995-2016*, presentato da Salvatore Morelli in occasione di un seminario organizzato dal Forum Disuguaglianze e Diversità (5 Dicembre 2018 - Città dell'Altra Economia).

Secondo i dati pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il regime di imposta corrente gli individui paganti nel 2016 ammontavano a circa 54 mila persone. Solo l'8,8% dei circa 615 mila deceduti registrati per l'anno 2016 ha lasciato, dunque, eredità sulle quali risultano pagate imposte. Assumendo una media di due eredi per successione, sarebbero stati coinvolti circa 108 mila eredi nel 2016. L'ammontare medio dell'imposta pagata si attesta oggi intorno a circa 10mila Euro per successione (circa 5.000 Euro per erede).<sup>35</sup> Nel nuovo regime, stimiamo

che circa 10mila beneficiari di trasferimenti di ricchezza saranno chiamati a pagare l'imposta ogni anno: si tratta di circa un decimo rispetto a quanto succede con l'imposta attuale.<sup>36</sup> Sono cifre che danno idea di come la nostra proposta migliora la posizione di larghe fasce di ceto medio, chiamando a dare un contributo solo persone in fasce decisamente più elevate.

Per apprezzare la differenza fra il regime attuale e quello che proponiamo può anche essere utile considerare due ipotesi di scuola: quelle di Marta e Valeria.

### La nuova imposta sui vantaggi ricevuti: Marta

Marta eredita la casa dei propri nonni, dove ha trascorso buona parte dell'infanzia, e un dono di circa 5mila euro. Si tratta di un appartamento in una bella città di provincia del valore di mercato di circa 120 mila euro.

Con l'attuale regime e anche con la *nuova imposta sui vantaggi ricevuti*, Marta non sarà soggetta a tassazione perché la quota ereditata è ampiamente al di sotto della soglia di esenzione.

### La nuova imposta sui vantaggi ricevuti: Valeria

Valeria riceve un dono (da parte dei nonni) di 20mila euro al compimento del suo 18 anno, con i quali finanzia buona parte del proprio percorso di studio universitario e post-universitario. Al compimento del suo 30esimo anno, come regalo per l'ottenimento del dottorato in ingegneria, riceve dai propri genitori un anticipo sostanziale (100mila euro) per la compravendita della prima casa.

Al compimento del 65esimo anno, Valeria riceve in eredità un appartamento del valore di 1 milione e 985mila euro (circa 600 mila euro di valore catastale assumendo un fattore di correzione pari a 3.3) e fondi di risparmio e di investimento per un totale di 180 mila euro. Il totale dei vantaggi ereditati da lei accumulati nel corso della vita ammontano a  $20.000 + 15.000 + 100.000 + 1.985.000 + 180.000 = 2.230.000$  euro. Considerando il valore catastale dell'immobile ciò corrisponderebbe ad una base imponibile di circa 916 mila euro. Sottraendo la soglia di esenzione pari a 500mila euro otteniamo la base imponibile, pari a 416mila euro a cui applicare un tasso marginale del 5%.

L'*imposta sui vantaggi ricevuti* da pagare ammonterebbe a 20,800 euro (l'aliquota fiscale effettiva ammonta dunque a meno dell'1% dell'eredità al valore di mercato), con cui concorrere all'eredità universale di un'altra ragazza o ragazzo (cfr. oltre). Con l'attuale imposta di successione, invece, Valeria non avrebbe nessuna imposta da pagare pur avendo ricevuto vantaggi ereditati per oltre 2 Milioni di euro.

## UNA PRIMA OBIEZIONE: LA PUNIZIONE DI COMPORTAMENTI VIRTUOSI?

L'aliquota marginale massima ipotizzata è del 50%. Potrebbe apparire un valore troppo elevato, quasi punitivo. Studi sull'ottimalità dell'imposta sui trasferimenti di ricchezza suggeriscono, anzi, tassi superiori.<sup>37</sup> Anche il confronto internazionale non dà supporto a questa valutazione. Come mostrato in Figura 12 e facendo le dovute differenze relative alla tipologia di imposta e alle soglie di esenzione, quest'aliquota marginale massima porterebbe l'Italia in una posizio-

ne comparabile a quella di grandi potenze economiche come Giappone, Francia, UK, e USA. Infine, aliquote marginali anche molto più elevate non sono rare nella storia dell'evoluzione delle economie capitaliste (ad esempio nel Regno Unito l'aliquota marginale massima era superiore al 70% o l'80% a partire dagli anni '50 e fino alla metà degli anni '80).

Nel valutare le aliquote e la franchigia, è inoltre bene tenere a riferimento il favore, oggi altissimo e che rimarrebbe, di cui godono i lasciti ereditari e le donazioni. Chi lavora è soggetto a tassazione del reddito e trattenimenti alla fonte per fini

35 Il totale degli introiti fiscali per le imposte di successione nel 2016 era pari a circa 560 milioni di euro. MEF – Dipartimento delle Finanze (2016). *Valori dell'asse ereditario e delle relative imposte per regione di registrazione, 2016*. [link]. Il totale delle imposte pagate ammonta ora a circa lo 0,3% del valore totale dell'asse ereditario, riducendosi da un livello superiore all'1% alla fine degli anni 90.

36 Il numero di potenziali paganti salirebbe a circa 30.000 persone se si implementasse un aggiornamento dei valori catastali, generalmente inferiori a quelli di mercato.

37 Uno studio di Piketty and Saez conclude che il tasso ottimale di imposizione è positivo e sostanziale se la società ha a cuore soprattutto la porzione della popolazione che riceve pochi trasferimenti ed eredità e soprattutto, come tipicamente confermato nei dati, se l'elasticità di risposta dei trasferimenti di ricchezza al variare dei tassi marginali è bassa e se la concentrazione dei lasciti e delle donazioni nell'economia è molto alta. Sotto condizioni realistiche di risposta alla tassazione (ad es. evasione o elusione fiscale) le loro calibrizioni sui dati francesi e statunitensi suggeriscono un'aliquota ottimale compresa fra 45% e il 65% per una soglia di esenzione simile a quella qui proposta e pari a circa 500mila dollari. Cfr. T. Piketty, E. Saez. *A theory of Optimal Inheritance taxation*. *Econometrica*, Vol. 81, No. 5, 1851–1886, 2013.

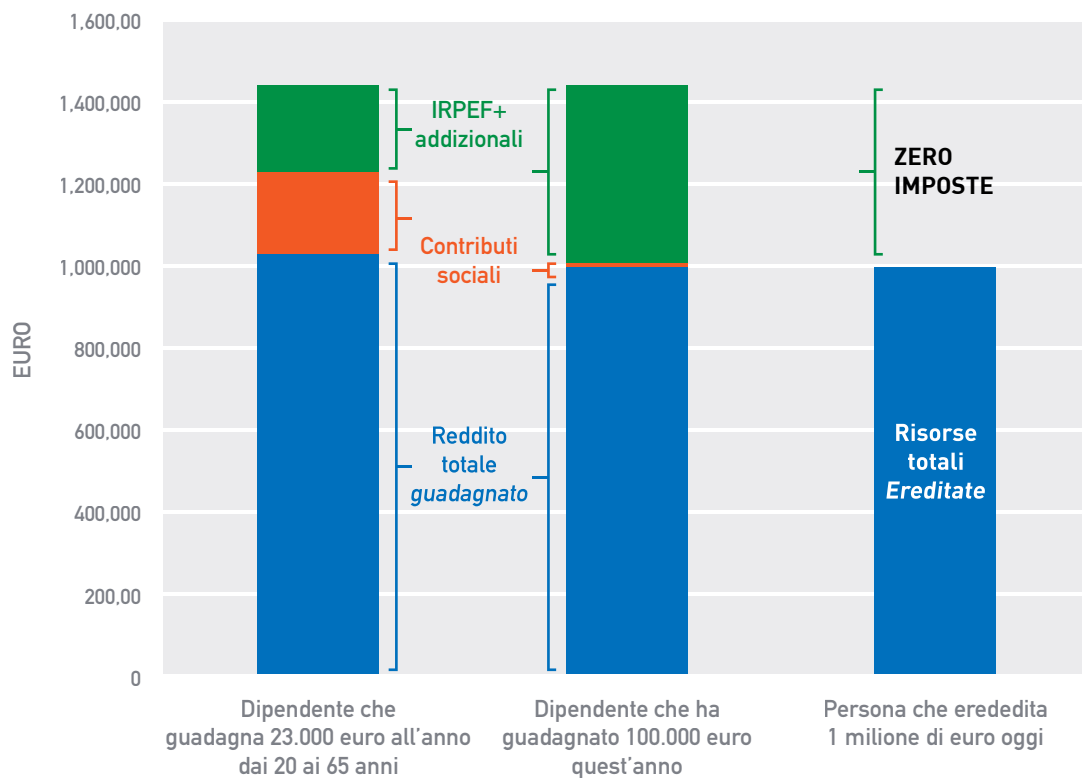
contributivi. Le risorse economiche, anche ingenti, ottenute, senza sforzo o merito particolare, sono invece spesso esenti da prelievi fiscali. Si confrontino tre casi estremi, ma rivelatori:

- Una dipendente/dirigente che guadagna in un anno 1 milione di euro paga oggi 460mila euro circa di IRPEF (incluso di addizionali regionali e comunali) e 10mila euro circa di contributi sociali all'INPS.
- Un dipendente che durante l'arco della sua vita lavorativa guadagna 23mila euro all'anno per 45 anni (dai 20 ai 65 anni), raggiungendo così circa 1 milione di euro guadagnati, versa contributi per 200mila euro circa e paga IRPEF (incluso di addizionali) per 220mila euro circa. Avrà così guadagnato circa 1.100 euro netti mensili: assumendo, generosamente, che ogni mese riesca a

risparmiare 165 euro (15% del salario netto) e che non ci sia alcun tasso di rendimento sui risparmi (realistico per i piccoli risparmi), egli raggiungerebbe solo circa 90mila euro di risparmi dopo 45 anni di lavoro.

- Una persona che oggi eredita a 20 anni (diciamo dai nonni o da una ricca zia) l'equivalente di 1 milione di euro di risparmi, investimenti, azioni etc. paga zero imposte. Se ogni anno il capitale finanziario si apprezzasse al tasso del 2% ogni anno (generando un flusso continuo di 20mila euro annui) e tutto questo guadagno venisse consumato, dopo 45 anni l'erede avrebbe ancora 1 milione di euro su cui contare, anche senza aver mai lavorato, e potrebbe tramandare lo stesso vantaggio ai propri figli o nipoti.

**Figura 13 Il trattamento fiscale di favore dei vantaggi ereditati**



Fonte: elaborazione con dati di reddito ipotetici e tenendo conto dell'attuale regime fiscale sulla tassazione dei redditi, dei lasciti ereditari e dell'attuale regime contributivo. Gli attuali scaglioni IRPEF sono stati applicati insieme alle addizionali regionali del Lazio e con addizionali comunali generiche. L'aliquota contributiva a carico del lavoratore è pari a 9,19% (+ 1% sui redditi superiori a 46.630 euro e fino ad un massimale imponibile di 101.427 euro).

Ma resta la possibile obiezione che l'imposta punirebbe un comportamento "virtuoso", dando luogo a distorsioni e doppie imposizioni. A tale riguardo va prima di tutto sottolineato che l'imposta sui vantaggi ricevuti è a carico di chi riceve eredità e donazioni: il dono è prodotto da altri e su di esso il donatario non può vantare particolari titoli di merito né ha in precedenza pagato alcuna imposta<sup>38</sup>. Certo, ci potrebbero

essere effetti distorsivi sui comportamenti di chi dona o lascia in eredità, ma anche qualora tali effetti si verificassero, occorre ricordare anche gli effetti di efficienza sul comportamento di chi riceve, i quali non sono necessariamente marginali. Il riferimento è al cosiddetto "effetto Carnegie": ricevere sostanziali trasferimenti in eredità o donazione indurrebbe a lavorare di meno. In ogni caso, è lecito immaginare che le imposte sui

38 Inoltre, le eredità non sono sempre frutto di trasferimenti pianificati, essendo a volte accidentali. Ciò rafforza le giustificazioni etiche dell'imposta, al contempo

minimizzando i rischi di distorsioni.



redditi da lavoro dei ceti medi siano molto più distorsive. E accumulare grandi patrimoni è forse più “virtuoso” che lavorare?

### UNA SECONDA OBIEZIONE: LA LESIONE DEL DIRITTO DEI GENITORI DI AIUTARE I FIGLI?

Una seconda possibile obiezione, rivolta in generale alle imposte su lasciti ed eredità a figli e figlie, è che l'imposta lederebbe il diritto dei genitori di lasciare loro qualcosa. Qui vale osservare che se il valore della famiglia richiede di permettere ai genitori di accumulare per i figli, il valore dell'uguaglianza di opportunità richiede un livellamento del campo da gioco. Paradigmatico a quest'ultimo riguardo è il pensiero liberale di J. S. Mill. Pur negando qualsiasi merito nelle ricchezze ricevute e difendendo l'istituzione di un'imposta progressiva sulle eredità, Mill riconosceva anche il diritto delle famiglie a lasciare ai propri figli, ma solo nella misura necessaria a assicurare una vita decente. Come scrivono Brighouse e Swift (2009)<sup>39</sup>: “non riteniamo che coloro che credono nell'uguaglianza possano permettere ai genitori di perseguire gli interessi dei figli a prescindere dalle disuguaglianze che quel perseguimento potrebbe causare. Un simile comportamento rappresenterebbe una parzialità genitoriale eccessiva e come tale illegittima”. In breve, il diritto dei genitori va assicurato, pena la messa in discussione del valore della famiglia. Ma questo diritto, come tutti i diritti, non è illimitato. Nel nostro caso, va temperato con il rispetto del valore dell'uguaglianza di opportunità.

Proprio per contemperare i diritti dei genitori e il valore dell'uguaglianza di opportunità, proponiamo una imposta sui vantaggi ereditati che tocca essenzialmente i grandi patrimoni ereditati, grazie a soglie elevate di esenzione. Non si dimentichi, peraltro, che nelle quote di eredità vi è il contributo di una miriade di fattori, inclusi investimenti pubblici, che prescindono dal contributo individuale dei genitori stessi. In questo senso, il fallimento di tassare appropriatamente le eredità allontana inesorabilmente la distribuzione della ricchezza da una “ragionevole approssimazione del merito”, elemento per molti essenziale per considerarla equa e giusta<sup>40</sup>.

Infine, coerentemente con questi principi, la struttura dell'imposta proposta favorirà la “deconcentrazione” dei patrimoni ereditati incentivando la diffusione dei trasferimenti di ricchezza fra più beneficiari e la diffusione dei trasferimenti filantropici, proprio al fine di usufruire di una tassazione inferiore o nulla. Nel lungo termine, questo potrebbe contribuire alla riduzione della concentrazione di ricchezza, contribuendo a salvaguardare il funzionamento della società democratica e rendendo la nostra economia più inclusiva.<sup>41</sup>

39 Cfr. H. Brighouse e A. Swift (2008). *Legitimate Parental Partiality*, Philosophy and Public Affairs, 37, 1 pp. 43-80

40 Documento della Fabian society in supporto all'imposta di successione. (p. 21). R. Prabhakar, S. White, e K. Rowlingson (2008), *How to Defend Inheritance Tax*, Fabian Society, 2008 [\[link\]](#)

41 Un recente lavoro dell'OCSE (OCSE, 2018, *The role and design of net wealth taxes in OECD*. OECD Publishing, Paris) ha elaborato i temi della tassazione

### LA CORREZIONE DELLE ATTUALI INIQUITÀ

La proposta della nuova imposta sui vantaggi ricevuti prevede anche di correggere le iniquità orizzontali oggi esistenti. Non esiste solo un trattamento di favore sostanziale per i trasferimenti di ricchezza in linea familiare diretta, come abbiamo già discusso, ma anche ampie possibilità di non essere soggetti a tassazione alcuna per via delle esenzioni fiscali su particolari tipologie di patrimonio. Ad esempio, i trasferimenti di quote di controllo societarie, di rami di aziende familiari, di obbligazioni di Stato, di fondi pensione privati, di fondi assicurativi, di beni e immobili di valore artistico e culturale, di veicoli registrati nel pubblico registro, sono attualmente effettuabili senza essere soggetti all'imposta sulle successioni e le donazioni.

A queste esenzioni si aggiunge la *valutazione degli immobili secondo i valori catastali* che sono in media 3,3 volte inferiori ai prezzi di mercato, con ampie differenziazioni geografiche anche all'interno dello stesso comune, che crea ulteriori iniquità.<sup>42</sup> Allo stato attuale ricevere dai genitori in eredità un'abitazione che valga sul mercato circa 5 milioni di euro (circa 1,5 milioni di valore catastale) comporta un'imposta di successione di circa 20 mila euro (il 4% da applicare all'eccedenza del valore catastale di 1,5 milioni di euro sulla soglia di esenzione di 1 milione di euro)<sup>43</sup>. Se la stessa abitazione fosse stata trasferita alla morte da un parente oltre il secondo grado o da un conoscente, l'imposta da pagare ammonterebbe a 120 mila euro, 6 volte più elevata. Ricevere la stessa somma sotto forma, ad esempio, di fondi pensione, titoli del tesoro, assicurazione vita, o rami di impresa di famiglia potrebbe, invece, non essere sottoposto a nessuna tassazione.

Non sorprende, dunque, se più del 70% delle eredità generate a partire da patrimoni compresi fra i 2,5 e 6 milioni di euro appaiono oggi *non* essere soggette a prelievi fiscali. Non si registra imposizione fiscale anche per circa il 30% dei patrimoni superiori ai 10 milioni di euro. L'assenza di soglie di esenzione per alcuni trasferimenti di ricchezza, invece, fa anche sì che il 15% circa delle eredità provenienti da patrimoni dichiarati minori di 20 mila euro siano oggi soggetti a tassazione.

della ricchezza, delle successioni e dei redditi da capitale allo scopo di ridurre le disuguaglianze economiche. In particolare, il rapporto scrive a pag. 70 “la tassazione comprensiva dei redditi da capitale combinate con un'imposta sulle eredità per designata è il modo più efficiente e meno costoso dal punto di vista amministrativo per affrontare le disuguaglianze di ricchezza”.

42 Il fattore proporzionale si riferisce alle stime presenti nel lavoro in corso a cura di P. Acciari F. Alvaredo e S. Morelli “Personal Wealth Concentration in Italy: 1995-2016”.

43 All'imposta sulle successioni bisognerebbe aggiungere le imposte ipotecarie (2% del valore catastale lordo dell'immobile), le imposte catastali (1% del valore catastale lordo dell'immobile) e di registro. In caso di successione o donazione di prima casa le imposte catastale e ipotecaria equivalgono a 200 Euro ognuna. Inoltre le imposte di registro non sono dovute.



## Riquadro S

**L'ATTUALE IMPOSTA DI SUCCESSIONE E LA NUOVA IMPOSTA SUI VANTAGGI RICEVUTI: L'ESEMPIO DELLE SORELLE ROSSI**

Le sorelle Rossi ereditano un'immobile dai propri genitori, dividendo le quote di proprietà in maniera paritaria. Per superare la franchigia attualmente in vigore di 1 milione di euro (e dunque essere soggetti a tassazione) si dovrebbe ereditare la metà di un immobile dal valore di mercato di oltre 6,6 milioni di euro (1 milione \* 3,3 \* 2).

Immaginiamo dunque che il valore di mercato dell'immobile ereditato sia di 7 milioni di euro e ogni ereditiera riceva almeno 3,5 milioni di euro di valore: ciò equivarrebbe a circa 1 milione e 60 mila euro di valore catastale. Inoltre, entrambe le ereditiere ricevono 40 mila euro di fondi postali e bancari di risparmio. Con queste quote ereditate, entrambe le sorelle dovrebbero pagare circa 4.000 euro di imposta di successione avendo ereditato un immobile dal valore di mercato di 3,5 milioni di euro e 40 mila euro di attività finanziarie (il 4% di 60 + 40 mila euro). Dunque, su un trasferimento intergenerazionale di ricchezza pari a circa 7,1 milioni di euro lo stato tratterrebbe 8 mila euro con il regime fiscale attuale. Ciò equivale ad un'aliquota media dello 0,1%.

Con la nuova *imposta sui vantaggi ricevuti* ognuna delle sorelle Rossi dovrebbero versare il 5% sui 500 mila euro eccedenti la soglia di esenzione fino ad 1 milione di euro ed il 25% sui 100 mila euro che eccedono il milione di euro. Ciò equivale a 50 mila euro ciascuno per un totale di 100 mila euro di gettito incassati. L'aliquota effettiva sull'intero lascito è ora salita all'2,8% (N.B. Le stime escludono le imposte accessorie, come quelle catastali e ipotecarie).

La nuova *imposta sui vantaggi ricevuti* eliminerebbe questa iniquità sfavorevole ai ceti medi con patrimoni limitati. La base imponibile della nuova imposta sui vantaggi ricevuti sarà infatti composta da tutti gli attivi patrimoniali, finanziari e reali ricevuti nel corso della vita.

Le uniche eccezioni verranno fatte per i terreni se si è titolari di un'impresa agricola e per i beni e immobili sottoposti a vincoli culturali prima della successione (già esenti da tassazione, a patto che siano stati adempiuti gli obblighi di conservazione e protezione). La donazione o l'eredità di questi patrimoni sono interamente esenti da imposizione fiscale fino alla soglia cumulata di 500 mila euro che andrebbe a cumularsi con la soglia di esenzione già prevista. Nel caso di impresa agricola l'esenzione è valida se almeno l'80% del valore patrimoniale è composto da terreni e capitale agricolo (ciò porterebbe la soglia di esenzione effettiva fino a 1 milione di euro in questi casi). Tuttavia, i benefici fiscali vengono perduti se gli attivi patrimoniali esenti vengono venduti (entro 5 anni) monetizzando il trasferimento trasformandolo in vantaggio finanziario. Tutti i trasferimenti esenti da tassazione andranno comunque sempre dichiarati al fisco anche se esenti in prima istanza.

Ulteriore eccezione è fatta nell'ipotesi di nuovo regime per tutti i doni ricevuti nel corso di un anno inferiori ai 3.000 euro ed il trasferimento dei veicoli registrati nel pubblico registro, i quali continueranno ad essere esenti da imposta perché tassati separatamente.<sup>44</sup>

Un tema aperto da approfondire riguarda, oltre a quello dei trasferimenti intragenerazionali fra coniugi e fra partners in unione civile (si potrebbe prevedere un'esenzione totale soprattutto in caso di morte ravvicinata dei coniugi o partners), quello dei trasferimenti di piccole imprese di famiglia.

Al riguardo, occorre bilanciare la rilevanza affettiva di tali trasferimenti (che porterebbero a considerare esenzioni più elevate di quelle base, nonché una diluizione più generosa nel tempo dell'onere del pagamento) con il riconoscimento comunque del vantaggio associato all'eredità di un'impresa nonché delle possibili complementarità fra tassazione e efficienza. Dal punto di vista dell'efficienza capitalistica, infatti, il trasferimento della ricchezza incorporata nelle imprese al di fuori di ogni criterio di "capacità di esercizio del controllo" è inefficiente.<sup>45</sup> L'esistenza di un significativo prelievo fiscale sul trasferimento generazionale potrebbe incentivare l'imprenditrice o imprenditore a mettere sul mercato l'azienda, ossia a cercare via mercato il soggetto più adatto a subentrare nel controllo e dunque pronto a pagare di più. L'assenza proprio di questo "vaglio del mercato" rafforza oggi il ciclo della disuguaglianza di ricchezza e trasforma le disuguaglianze dei risultati in disuguaglianze di opportunità ereditate in senso dinastico.

Per questo motivo, siamo propensi a ritenere che i trasferimenti di imprese di famiglia dovrebbero essere soggette ad un prelievo fiscale non dissimile a quello relativo al trasferimento di altri patrimoni. Per far fronte alla possibile criticità legata all'eventualità che l'impresa debba essere venduta o frazionata per far fronte al pagamento richiesto dall'imposta in presenza di vincoli di liquidità, si potrebbe prevedere un

<sup>45</sup> In una rassegna della letteratura, Kopczuk, economista ed esperto di finanza pubblica e di tassazione dei trasferimenti di ricchezza, osserva che una delle giustificazioni dell'imposta sulle successioni e le eredità sia da ricercare nella congettura che "ritenere il controllo di un'impresa all'interno della famiglia spesso implica il trasferimento di controllo ai figli, i quali potrebbero non possedere le stesse capacità imprenditoriali dei genitori. Le conseguenze negative per la società di tale gestione inefficiente in grandi imprese potrebbero dunque giustificare un intervento che previene un tale trasferimento di controllo". (W. Kopczuk, *Economics of estate taxation: Review of theory and evidence*, NBER Working Paper N.15741, 2010). Questa congettura è stata effettivamente riscontrata in una serie di lavori empirici (si veda ad esempio: N. Bloom, *Inherited family firms and management practiced: the case for modernizing the UK's inheritance Tax*, CEP Policy Analysis Paper No. 004, 2006).

<sup>44</sup> Per ereditare un veicolo iscritto al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) bisogna pagare un'Imposta Provinciale di Trascrizione, gli Emolumenti ACI e l'Imposta di bollo per la registrazione al PRA.

regime speciale di dilazione del pagamento lungo un arco di 5-10 anni (che decade in caso di vendita).<sup>46</sup>

## METODI MODERNI PER RIDURRE ELUSIONE E EVASIONE

La proposta di istituzione dell'imposta sui vantaggi ricevuti deve essere affiancata da un rafforzamento nell'amministrazione dell'imposta e dell'azione di contrasto all'elusione e all'evasione fiscale. Riducendo l'erosione fiscale, allargando la base imponibile, e aumentando le aliquote, potrebbe infatti crescere l'incentivo all'elusione fiscale con l'occultamento di cespiti all'estero o il loro conferimento a trust o altri veicoli. Sono dunque necessari fondi adeguati, personale specializzato e programmazione di accertamenti, casuali e mirati, ai grandi patrimoni<sup>47</sup>. Su questo fronte c'è molto da fare. Ad esempio, a oggi non esiste una misura ufficiale dell'ammontare di imposta evasa (o *tax gap*) per le imposte di successione e di donazione<sup>48</sup>: la nuova imposta dovrà dotarsi dalla sua nascita di una metodologia di stima.

Alcune ipotesi già esistono. Ad esempio, come sottolinea l'Agenzia delle Entrate, "in ambito internazionale, sono stati realizzati interventi mirati al miglioramento della fruizione di informazioni derivanti dallo scambio di dati con le amministrazioni fiscali estere che costituiscono una qualificante integrazione del processo di conoscenza della capacità contributiva di un soggetto residente."<sup>49</sup> Inoltre, l'Agenzia delle Entrate, tramite l'Anagrafe Tributaria, è sempre più in grado di poter stilare il profilo reddituale e patrimoniale degli individui e delle famiglie in maniera indipendente. Attraverso l'incrocio di diverse banche dati, l'Agenzia potrebbe direttamente verificare il catasto delle proprietà immobiliari, i con-

46 La proposta di estendere la base imponibile anche ai trasferimenti di impresa familiari e la possibile dilazione del pagamento dell'imposta per un periodo compreso fra 5 e 10 anni è stata anche avanzata da un recente rapporto del Fondo Monetario Internazionale sulla riforma della tassazione del capitale in Italia (L. Eyraud, *Reforming Capital Taxation in Italy*, IMF Working Paper 14/6, 2014).

47 Questo intervento potrebbe configurarsi sulla falsa riga di quanto avviene in altre economie avanzate, come quelle dell'Australia o del Regno Unito. Nel 2009, ad esempio, l'agenzia delle entrate del Regno Unito (HRMC) ha istituito un'unità con risorse e personale specializzato dedicato al monitoraggio delle posizioni fiscali individuali di persone con enormi patrimoni (cosiddetti High Net Worth Individuals). Cfr. National Audit Office (2016) *HRMC's Approach to Collecting Tax from High Net Worth Individuals* [link]. A tal proposito si potrebbero seguire delle linee guida dell'OCSE sul tema pubblicato in un rapporto del 2009 *Engaging with High Net Worth Individuals on Tax Compliance* [link].

48 Nella *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* del 2017 stilata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze [link] non esiste una misura di tax gap per l'imposta sulle successioni, anche in vista degli importi esigui in rapporto al totale delle entrate. Tuttavia vi è un riferimento alle imposte accessorie legate ai trasferimenti immobiliari: "Per le imposte sui trasferimenti immobiliari (imposte di registro, ipotecaria, catastale) non si è proceduto ad una stima del tax gap in considerazione delle caratteristiche tecniche delle stesse, che mal si prestano alla realizzazione di manovre evasive o elusive. Le imposte in questione sono liquidate e versate al momento della registrazione telematica degli atti di compravendita dai notai per conto delle parti. L'assolvimento dell'obbligo fiscale è demandato quindi a soggetti particolarmente affidabili." (cfr. Box 3.A.2).

49 Agenzia delle Entrate (2017). *Relazione sulla performance 2017*. [link]

ti correnti, i conti deposito e obbligazioni, i buoni fruttiferi, libretti di risparmio e le carte di credito, prodotti finanziari emessi da assicurazioni etc. Quest'informazione può essere, ad esempio, tutt'ora parzialmente utilizzata per verificare le dichiarazioni ISEE per l'accesso ai servizi pubblici. Allo stesso modo, quest'informazione potrà essere sempre più utilizzata per dissuadere dall'elusione ed evasione fiscale e per migliorare il rispetto delle disposizioni fiscali "precompilando" e semplificando alcune dichiarazioni fiscali come quella relativa alla nuova *imposta sui vantaggi ricevuti*. Questa informazione sarebbe cruciale anche in fase di accertamento delle dichiarazioni fiscali.<sup>50</sup>

Ulteriori progressi si potrebbero compiere nell'ambito di un'indispensabile accelerazione del coordinamento europeo delle politiche fiscali. Il Rapporto della Commissione indipendente sull'uguaglianza sostenibile, 2019-2024, "Uguaglianza sostenibile" suggerisce ad esempio di creare un'agenzia europea specializzata nei reati di frode finanziaria e fiscale e di introdurre un nuovo pacchetto per l'equità fiscale<sup>51</sup>.

## PREVISIONI PRELIMINARI DI GETTITO

Lo scopo primario dell'imposta che proponiamo è quello di diminuire la disuguaglianza di opportunità e ridurre la concentrazione di ricchezza e dei patrimoni ereditati. Ma essa ha anche un secondo importante effetto: contribuire alle pubbliche finanze e concorrere al finanziamento della misura di *eredità universale* che viene descritta nella sezione successiva.

Nel 2016, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha registrato un totale di introiti fiscali per le imposte di successione pari a circa 560 milioni di Euro.<sup>52</sup> Includendo gli introiti provenienti dall'imposta sulle donazioni si arriva a circa 800 milioni.<sup>53</sup> Infine, aggiungendo a questo importo gli introiti

50 Maggiori informazioni sono oggi disponibili anche per le proprietà estere dei residenti. Dal 2011, ad esempio, le persone fisiche residenti in Italia hanno l'obbligo di indicare nella dichiarazione dei redditi - quadro RW - gli investimenti o le attività di natura finanziaria detenute all'estero. Due nuove imposte patrimoniali sono in vigore dal 2011: l'IVIE (Imposta sul Valore degli Immobili situati all'Estero) che si applica in modo analogo all'IMU e l'IVAFE (Imposta sul Valore delle Attività Finanziarie all'Estero) che si applica sugli strumenti finanziari, inclusi i conti correnti e i fondi pensione privati.

51 Segnaliamo in particolare: una rendicontazione pubblica, paese per paese, che comprenda una contabilità complementare disaggregata di tutti i paesi in cui opera una società multinazionale; una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società a livello europeo (CCCTB), che comprenda anche la digitalizzazione dell'economia; un'aliquota d'imposta effettiva minima sulle società, che consenta a ciascuno Stato membro di fissare la propria aliquota dell'imposta sul reddito delle società limitando, nel contempo, i regimi di esenzione fiscale; una definizione armonizzata a livello dell'UE e il divieto di introdurre regimi fiscali poco rigorosi che consentano alle grandi imprese di ridurre drasticamente i loro oneri fiscali; norme chiare sul trasferimento della sede di una società all'interno dell'UE; una tassa sulle transazioni finanziarie; e maggiori risorse da destinare alle amministrazioni fiscali nazionali, affinché siano meglio attrezzate per individuare e porre fine alle frodi fiscali.

52 MEF - Dipartimento delle Finanze, *Valori dell'asse ereditario e delle relative imposte per regione di registrazione*, 2016. [link]

53 MEF - Dipartimento delle Finanze, *Statistiche sugli atti traslativi a titolo gratuito*, 2016 [link].

provenienti dalle imposte accessorie come quelle catastali, ipotecarie e di registro, legate ai procedimenti di donazione o di successione si raggiunge una cifra pari a 1.9 miliardi.

La stima degli introiti della nuova imposta, sostitutiva delle precedenti, è soggetta a elevata aleatorietà. Ciò è dovuto, in primo luogo, al fatto che i valori delle proprietà immobiliari oggetto di eredità o donazione siano misurati agli attuali valori catastali ovvero ai prezzi di mercato (cfr. oltre nel testo). Inoltre, oltre a riflettere l'assenza di dati adeguati, le stime riflettono anche un'ipotesi di riduzione del valore patrimoniale riportato ai fini fiscali in risposta all'aumento dell'aliquota marginale (per il tramite di un aumento di evasione o elusione fiscale o di una variazione dei comportamenti di accumulazione e di trasferimento individuali). La riduzione di una serie di esenzioni fiscali dovrebbe, invece, sostanzialmente aumentare il gettito. Per semplicità, e in assenza di informazioni adeguate, assumiamo che questi due effetti opposti si equivalgano.<sup>54</sup> Stante queste incertezze, la stima relativa agli introiti complessivi della nuova imposta, inclusiva delle imposte accessorie, oscilla fra 3,3 e 7,1 miliardi, con un incremento sugli introiti attuali compreso fra 1,4 e 5,2.

### QUESTIONI DA APPROFONDIRE

Una prima questione da approfondire nel confronto che ci auguriamo di suscitare riguarda la valutazione dei patrimoni, tema cruciale per ogni imposta sulla ricchezza. Per il caso italiano, due sono i beni di cruciale importanza: i patrimoni immobiliari e le partecipazioni in imprese non quotate. In assenza di valori di mercato, queste ultime vengono valutate utilizzando i valori patrimoniali di bilancio, e quindi potenzialmente sottostimando il vero valore di questi patrimoni imprenditoriali.

Quanto ai patrimoni immobiliari, essi sono riportati secondo il proprio valore catastale. Anche l'imposta sui vantaggi ricevuti sarà strutturalmente legata ai valori catastali. Tuttavia, i valori catastali sono obsoleti e sono in media circa 3 volte inferiori ai prezzi di mercato, con forti eterogeneità territoriali che creano profonde iniquità fiscali e favoriscono i contribuenti più ricchi (ad es. spesso, come noto, gli immobili di più recente costruzione situati in zone periferiche con valori di mercato modesti hanno un valore catastale superiore agli immobili di grande valore situati nei centri storici cittadini). Inoltre, l'utiliz-

<sup>54</sup> In riferimento alle stime di elasticità di risposta ai tassi marginali di imposta, la letteratura economica di finanza pubblica in materia stima questa elasticità fra -0.2 e -0.1. (T. Jappelli, M. Padula, G. Pica, *Do transfers taxes reduce intergenerational transfers?*, Journal of European Economic Association, 2012; W. Kopczuk and J. Slemrod, *The impact of the estate tax on Wealth accumulation*, NBERWP, 2001; W. Kopczuk, 2010). Prendendo una media di questi valori, un aumento dell'1% dei tassi marginali comporterebbe una riduzione dei valori di ricchezza riportati dello 0.15%. Ad ogni modo, la possibilità di evadere l'imposta è strettamente connessa alla capacità dell'Agenzia delle Entrate di fare affidamento su informazioni amministrative e sulla rendicontazione automatica di intermediari finanziari per l'accertamento delle dichiarazioni di donazione e di successione. Questa documentazione potrebbe ridurre di molto gli spazi di evasione ed elusione fiscale.

zo dei valori catastali crea un regime di sostanziale favore per l'accumulo di patrimoni immobiliari, distorcendo le decisioni di accumulazione e potenzialmente anche i prezzi (ad esempio, con i valori catastali attuali ed ereditando solo titoli di proprietà immobiliare, la soglia di esenzione della nuova imposta sui vantaggi ricevuti sarebbe in media pari a circa 1,5 milioni di euro). Inoltre, il processo di aggiornamento del catasto è da molti anni pianificato e non può essere ulteriormente rimandato, rimanendo un pilastro essenziale per una maggiore equità fiscale. Una volta aggiornati, i valori catastali possono essere soggetti a rivalutazione con cadenza regolare (3- 5 anni).

Altri nodi da approfondire sono rappresentati dal trattamento dei trusts e delle plusvalenze sul valore delle attività in caso di trasferimento di ricchezza per causa di morte. I guadagni in conto capitale maturati sono oggi esenti da tassazione e questo crea forti incentivi al possedimento dei patrimoni fino alla morte e genera degli sgravi fiscali ingenti per i più ricchi, i quali custodiscono buona parte della propria ricchezza sottoforma di plusvalenze non realizzate. Inoltre, la morte del possessore originario dei titoli riazzerà le eventuali plusvalenze per il nuovo beneficiario del trasferimento di ricchezza.

Allo stesso tempo, andranno discusse approfonditamente le modalità di accertamento fiscale e quali sono le informazioni che gli intermediari finanziari dovranno certificare e fornire all'Agenzia delle entrate a fronte di transazioni eseguite. Ogni transazione superiore all'esenzione annuale prevista per la donazione (> di 3.000 euro) potrebbe essere accompagnata da una dichiarazione di vantaggio ricevuto digitale del beneficiario e dell'intermediario finanziario che ha facilitato la transazione. Allo stesso modo, ogni nuovo atto di trasferimento di proprietà di titoli finanziari, immobiliari e attività di impresa e ogni atto di compravendita di immobili e terreni potrebbe essere corredato da una dichiarazione per la certificazione di eventuali donazioni. La presentazione di queste dichiarazioni (come avviene oggi per tutti i patrimoni immobiliari e alcuni cespiti finanziari) potrebbe essere la pre-condizione per confermare legalmente il passaggio di proprietà di un attivo patrimoniale. La definizione stessa di quali siano le transazioni che costituiscono un "dono" deve essere anch'essa soggetta ad un approfondimento.

### PROPOSTA 15.B UN'EREDITÀ UNIVERSALE NEL PASSAGGIO ALL'ETÀ ADULTA

E siamo così all'altra parte dell'intervento, quello che può produrre un effetto immediato di leva su centinaia di migliaia di giovani, ogni anno. L'intervento che può dare ogni anno a circa 590mila giovani che compiono 18 anni una base di partenza uguale. Certo, alcuni di loro avranno anche altro. Altri non avranno che quello. Ma su quel piano saranno uguali.



Si propone di trasferire a tutti i giovani e le giovani nati/e in Italia che compiono 18 anni un'eredità universale pari a 15mila euro, equivalente al 10% circa della ricchezza netta media di un italiano. Questo trasferimento è rivolto a tutti i giovani e le giovani, senza prova dei mezzi. È, dunque, un trasferimento universale: tutti lo riceveranno senza esclusioni. Verrà automaticamente conferito in un conto di risparmio (senza doverne fare richiesta), possibilmente esente da tassazione e indicizzato all'inflazione. I beneficiari riceveranno informativa a casa su come procedere per l'attivazione di questo servizio (che dovrà comunque essere sottoscritto). La scelta di base vedrà allocati questi fondi in un conto postale, ma la scelta può essere revocata in ogni momento a costo zero per trasferire le risorse in conti di altri intermediari che vorranno aderire liberamente all'iniziativa garantendo le condizioni di utilizzo.

L'eredità universale sarà altresì spendibile, in modo non condizionato, senza vincoli. Lo scopo della misura è infatti di accrescere la libertà "sostanziale" dei giovani nel momento del passaggio all'età adulta: la libertà di avere un'istruzione non vincolata al luogo di vita dei genitori; di tentare con altri un progetto imprenditoriale; di "conoscere il mondo", imparando lingue e culture nell'unico modo possibile; e ancora ogni altra cosa che corrisponda alle aspirazioni di un ragazzo o di una ragazza in quel momento della vita.

## COSTO E COPERTURA DI BILANCIO

Prima di ogni altra considerazione, valutiamo il costo e il problema della sua copertura di bilancio. Fra tutte le quindici proposte del ForumDD, questa è infatti l'unica ad avere un costo significativo per il bilancio pubblico. Valutiamo che tale costo sia pari a circa 8,8 Miliardi di euro l'anno.

Alla copertura di tale costo concorrerebbe in primo luogo il gettito dell'imposta sui vantaggi ricevuti. Tale gettito, senza intaccare le risorse già esistenti e contando solo quelle aggiuntive, coprirebbe, come visto, una quota stimata fra 1,4 e 5,2 miliardi (fra 16 e 59% delle uscite), a seconda che le rendite catastali rimangano invariate ovvero siano aggiornate per avvicinare i valori catastali a quelli di mercato. La forte copertura della misura, quasi due terzi, che verrebbe assicurata nel caso di revisione dei valori catastali, crea una motivazione robusta a realizzare tale intervento così a lungo promesso (almeno dalla metà degli anni '90) e mai realizzato. Certamente crea un forte gruppo di pressione affinché ciò venga fatto.

Comunque sia, la riforma del catasto, una volta avviata, è ragionevole che possa richiedere fino a 5 anni. È dunque necessario prevedere comunque una cospicua copertura integrativa, che parta da un massimo di 7,4 miliardi ed eventualmente decresca nel tempo. A questo scopo potrebbe concorrere una riorganizzazione delle risorse oggi destinate ai giovani quali il Bonus Cultura (per circa 240 milioni nel

2019) e a una serie di piccoli Fondi per le Politiche Giovanili, che risulterebbero meno rilevanti in presenza di un'eredità universale<sup>55</sup>: ma si tratta di risorse marginali. Significative coperture potrebbero venire sia dalla misura di sostanziale riduzione e ridefinizione dei sussidi all'autotrasporto prevista nella Proposta n. 10 (valutata in 1,5 miliardi di euro), sia dalla riduzione di agevolazioni fiscali di cui beneficiano oggi le classi di contribuenti più ricchi, da reperire nei circa 55 miliardi annuali di "mancato gettito" da agevolazioni stimato dal MEF<sup>56</sup>.

Alla copertura potrebbero inoltre concorrere i proventi derivanti da un inasprimento della lotta all'evasione fiscale e quelli derivanti dall'emersione della ricchezza nascosta nei paradisi fiscali, in linea con i passi concreti che già sono pianificati dalle autorità fiscali europee, inclusa quella italiana. A quest'ultimo proposito, il Ministero dell'Economia e Finanze certifica un ammontare di circa 100 miliardi di imposte evase ogni anno<sup>57</sup>, alle quali si aggiunge il mancato gettito delle imposte sul reddito da lavoro autonomo e sui redditi da capitale relativi ai patrimoni nascosti nei paradisi fiscali (valutato da uno studio della Banca d'Italia in circa 8 miliardi annui<sup>58</sup>). Di nuovo, la scelta di destinare i proventi a un'eredità universale per tutte le giovani e i giovani potrebbe aiutare a costruire la pressione necessaria per ottenere dei risultati, anche marginali, su uno o più di questi fronti.

Una volta affrontata la questione della copertura, la proposta che noi avanziamo ha due punti di forza: universalità e incondizionalità. Viene data a tutti, senza guardare al reddito, alla ricchezza, al tenore di vita della famiglia della giovane o del giovane. E viene data senza porre alcuna condizione sull'uso, senza vincolare come la somma sarà usata. Ma sono due requisiti che vanno contro il senso comune prevalente; che sollevano critiche, anche accese. E così è stato quando abbiamo discusso la proposta in giro per l'Italia, con persone giovani, molto giovani o meno giovani. Secondo molte reazioni, l'universalità sancirebbe l'iniustizia di "fare parti uguali" fra i disuguali, mentre la non condizionalità sancirebbe il diritto allo spreco, sussidiando chi "sta sui divani". Secondo queste posizioni, anche assunto di condividere l'idea dell'eredità universale, la configurazione dovrebbe essere selettiva e dovrebbe essere condizionata a determinati utilizzi.

Noi crediamo invece che a favore di universalità e non-condizionalità militino robuste ragioni. Vediamole.

55 Alcuni esempi potrebbero essere Il Fondo Genitori precari (51 milioni, [link](#)), il Fondo Studio (19 milioni, [link](#)), il Fondo Mecenati (40 milioni, [link](#)), etc.

56 MEF (2018). Rapporto annuale sulle spese fiscali. [link](#)

57 MEF (2017). *Relazione sull'Economia non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva*. [link](#)

58 La stima è derivata sommando i circa 7 miliardi di euro di mancato gettito relativo ai redditi da lavoro autonomo (pag. 29 dello studio) ai circa 1 miliardo di gettito mancato relativo ai redditi da capitale (pag. 29 dello studio). Cfr. V. Pellerini, A. Sanelli, e E. Tosti, *What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion?* Questioni di Economia e Finanza N367 - Banca d'Italia, 2016 [link](#)

## UNIVERSALITÀ

Il primo argomento a favore dell'universalità è che in una società sempre più frammentata e disuguale l'universalismo rafforza il senso di comune appartenenza. L'universalismo riflette la nostra comune uguaglianza morale, nel senso di essere tutti quanti individui degni di considerazione e rispetto che si rapportano gli uni agli altri come uguali, a prescindere dalla lotteria della nascita. La selettività, al contrario, separa inevitabilmente fra "noi" e "loro", fra chi riceve e chi dà. Riteniamo inoltre che proprio in virtù dell'aver beneficiato dell'eredità universale *prima*, si possa essere maggiormente ben disposti a pagare e supportare la nuova imposta *poi*.

Tutto ciò non significa in alcun modo negare la desiderabilità di politiche selettive. Come insegnano le esperienze internazionali, i sistemi sociali più efficaci nel garantire uguaglianza di opportunità sono quelli che immettono elementi di selettività dentro una infrastruttura di trasferimenti universali. Il nostro paese si caratterizza per la presenza di interventi categoriali e selettivi. La misura di *eredità universale*, per le ragioni appena indicate, si presta a costituire un'infrastruttura universale mancante.

Inoltre, non è vero che l'eredità universale non serva alle giovani e ai giovani delle famiglie che hanno mezzi finanziari o addirittura abbienti. Il condizionamento dei giovani e ancor più delle giovani, infatti, non grava solo su chi nasce in famiglie povere o vulnerabili. Anche un giovane o una giovane che nasca in una famiglia di ceto forte o addirittura in una famiglia "ricca", quelli che in questo Rapporto abbiamo definito i "primi", con l'arrivo dell'età adulta si troverà a essere condizionato/a dalla disponibilità dei genitori ad "anticipare" risorse che potrebbero essere fruite più avanti come eredità.

Ricordiamo al riguardo, che non solo i benefici dell'eredità sono disegualmente distribuiti (secondo i dati dell'indagine campionaria della Banca d'Italia, circa il 60% delle famiglie non riceve eredità alcuna) ma anche quando arrivano, tendono ad arrivare in media intorno ai 50/60 anni. Negli anni precedenti, negli anni della "gioventù" su quei mezzi si è potuto contare grazie alla disponibilità dei genitori. Il che, in molti contesti felici, non costituirà, per i ragazzi e le ragazze, prima, per i giovani e le giovani, poi, un fattore di improprio condizionamento. Ma in molti altri contesti potrà invece tradursi in condizionamenti che riducono la libertà "sostanziale" dei figli e delle figlie, specie in presenza di scelte di vita non apprezzate dai genitori. Si pensi, ad esempio, alle discriminazioni di genere che portano i genitori a utilizzare, per la "donazione", criteri diversi a seconda che si tratti di un figlio o una figlia. Si pensi anche alla possibilità che i genitori condizionino la donazione ad un figlio o una figlia che abbia riconosciuto la propria omosessualità all'adozione da parte di essi di comportamenti ritenuti "consoni". Garantire a tutti una dotazione di capitale amplierebbe dunque le libertà di scelta di tutti e tutte. È un punto a cui teniamo molto.

Infine, la selettività genera arbitrarieità inevitabili. Assumendo una selezione per soglia di ricchezza, chi si trovasse a vivere in una famiglia con solo un euro in più oltre alla soglia di ricchezza che separa gli aventi dai non aventi diritto non riceverebbe nulla. Ma come possiamo essere sicuri che una ragazza o un ragazzo nata/o in quella famiglia stia davvero meglio di chi vive nella famiglia con un euro in meno? La selettività, inoltre, genera distorsioni: chi si trovasse a vivere in una famiglia con solo un euro in più oltre la soglia di ricchezza necessaria per essere beneficiario avrebbe un enorme incentivo a fingere di essere al di sotto.

## NON CONDIZIONALITÀ

Sulla scelta circa il carattere condizionato o incondizionato, la letteratura e le proposte avanzate in altri paesi non sono univoche.<sup>59</sup> Ma di nuovo noi riteniamo che a favore della non condizionalità ci siano argomenti assai robusti. Condividendo la posizione della Resolution Foundation<sup>60</sup>, noi crediamo che un trasferimento non condizionato sia coerente con il valore che attribuiamo alla libertà e alla responsabilità individuale: è parte del nostro obiettivo accrescere la libertà e la responsabilità dei giovani e delle giovani, anche eliminando ogni alibi, che sempre viene dalla fissazioni di condizioni. E poi, come decidere cosa sia opportuno fare e non fare con quella somma? Nei confronti condotti in giro per l'Italia alla domanda "cosa vietare?", mai si è trovato un accordo che andasse oltre "le scommesse": sempre, quando qualcuna o qualcuno ha suggerito un'altra limitazione, un'altra o un altro ha obiettato che quello era proprio l'impegno che corrispondeva alle proprie aspirazioni.

Le storie ipotetiche (forse fin troppo morigerate) di Matilde, Antonio, Elena, Amira, Mario e Giuseppe ci restituiscono il senso della molteplicità di storie di vita che un'eredità universale incondizionata può liberare. La stessa interpretazione che, nel donarci il disegno che apre questa parte del Rapporto, l'artista Makkox ha dato dell'eredità universale incondizionata sfida la nostra genuina fiducia nelle giovani e nei giovani che lo riceveranno: la sfida ad accettare ogni loro scelta, anche quando essa riguardi ciò che magari "noi" potremmo considerare uno spreco, un'auto. (Per scoprire, magari, che non lo è affatto, come non può esserlo per molti giovani, e ancor più per molte giovani, che, specie in aree periferiche o remote, ne hanno bisogno per lavorare, studiare, consumare e godere la propria vita).

<sup>59</sup> Ad esempio, per Le Grand e Nissan, (D. Le Grand e J. Nissan, *A Capital Idea: Start-up grants for young people*. Fabian Society, London, 2000), l'uso dovrebbe essere condizionato. Nella stessa direzione vanno diverse delle proposte dibattute in Gran Bretagna e Stati Uniti e sopra richiamate.

<sup>60</sup> Resolution Foundation. *A New Generational Contract. The Final Report of The Intergenerational Commission* [link], 2018.



## Riquadro T

### ESEMPI DI UTILIZZO DELL'EREDITÀ UNIVERSALE

#### *L'istruzione universitaria e la palestra di roccia di Matilde*

Matilde vuole iscriversi al corso di Ingegneria meccanica alla Sapienza ma la sua famiglia non ha i mezzi per sostenerla. Infatti, in fase di dichiarazione dello stato reddituale e patrimoniale, il cosiddetto ISEE, Matilde rientra nella fascia pari a 15.000 euro. Secondo i dati ufficiali dell'Università La Sapienza, con un ISEE pari a zero sono richiesti 480 euro all'anno per l'iscrizione al corso<sup>61</sup>. Assumendo che questi costi rimangano uguali, il costo totale per 3 anni universitari ammonterebbero a 1440 euro.

Immaginando che Matilde riesca a trovare un alloggio pagando 300 euro al mese, sarebbero necessari 12.000 euro per pagare l'affitto per il triennio universitario.

Con i 15.000 euro ricevuti e alcuni lavoretti saltuari nel fine settimana, Matilde potrà laurearsi chiedendo molto poco o quasi nulla ai suoi genitori o familiari.

In questo esempio rimarrebbero anche ulteriori 1.560 euro per pagarsi la palestra di roccia che non si era mai potuta permettere.

#### *L'istruzione universitaria e il viaggio in India di Antonio*

Anche Antonio, compagno di scuola di Matilde, vuole iscriversi al corso di Ingegneria meccanica alla Sapienza. Nel suo caso però la sua famiglia è più fortunata e dichiara un ISEE pari all'ultima fascia, superiore ai 100.000 euro. Sempre secondo i dati ufficiali dell'Università La Sapienza, con un ISEE in questa fascia alta sono richiesti 2.920 euro all'anno per l'iscrizione al corso<sup>62</sup>. Assumendo che questi costi rimangano uguali, il costo totale per 3 anni universitari ammonterebbero a 8.760 euro.

A differenza di Francesca, Antonio può permettersi una stanza in affitto offerta dai genitori.

Può, dunque, mettere da parte i rimanenti 6.300 Euro per comprarsi un portatile nuovo e pagarsi un master specializzante, o magari per realizzare quel viaggio in India che sognava da anni.

#### *La start-up di Elena, Amira e Mario*

Elena, informatica catanese incontra Amira, dottoressa di Ferrara e Mario, biologo di Rieti. La loro relazione diventa amicizia ma anche voglia di progettare insieme.

A 28 anni, alla fine dei loro percorsi di specializzazione e del loro dottorato di ricerca decidono di fondare una start-up che si occupi di telemedicina e di servizi di assistenza sanitaria.

I tre amici decidono di mettere insieme i propri risparmi e possono contare su circa 20.000 euro. Buona parte di questi risparmi proviene dal sostegno universale ricevuto a 18 anni e non ancora speso per intero.

Questo gruzzolo permetterà di avere un piccolo capitale di rischio ed iniziare la loro avventura imprenditoriale.

#### *I risparmi per una vita di Giuseppe*

Giuseppe a 16 anni abbandona i suoi studi di tecnico informatico e non otterrà mai più il diploma.

Trova subito lavoro come operaio specializzato in un'impresa meccanica. A 18 anni riceve il sostegno universale e non spende nulla. Avendo già uno stipendio anche se modesto (circa 600 euro) e dormendo ancora a casa dei suoi, decide di risparmiare tutto.

Giuseppe lavora per metà in nero e con condizioni poco dignitose ma riesce, ogni mese, a risparmiare 50 euro aggiungendoli al suo conto di risparmio insieme al capitale ricevuto di 15.000 euro. Con un tasso di crescita al 2%, sufficiente per coprire l'inflazione, il suo conto risparmio varrà circa 30.000 euro dopo 15 anni.

A 33 anni, potrà avere a disposizione un bel gruzzolo utile da impiegare con il suo amico Pietro per quel disegno di vita che hanno da anni.

61 I dati si riferiscono all'anno accademico 2018/2019. [\[link\]](#)

62 I dati si riferiscono all'anno accademico 2018/2019. [\[link\]](#)

Come se tutto ciò non bastasse, la letteratura sui trasferimenti condizionati ha messo in evidenza che all'aumento delle condizionalità aumentano anche i costi amministrativi per monitorarle. A ciò si sommano i rischi di aggiramento o elusione delle stesse condizionalità. Certamente, non sottovalutiamo i rischi di spreco. I ricchi tuttavia hanno la libertà di fallire e di ricominciare. Perché allora dovremmo introdurre vincoli paternalistici solo per chi non ha questo lusso?

In ogni caso, affermare la superiorità di un trasferimento incondizionato non implica in alcun modo rinunciare a sostenere attivamente le capacità di scelta dei beneficiari, abbandonarli al loro destino. Ricevere una dotazione di capitale quando non si è mai potuto beneficiare di ricchezza può favorire usi improvvisati e attrarre proposte opportuniste o addirittura truffe. E poi conoscere le scelte a disposizione, avere una mappa navigabile e facilmente utilizzabile accresce la libertà ed il benessere degli individui e la possibilità di esercitare scelte libere.<sup>63</sup>

Piuttosto che introdurre divieti e vincoli, che di fatto non riconoscono gli altri come uguali, si dovrebbero predisporre servizi che aiutino a prendere decisioni informate. La prima strada è quella di coinvolgere le scuole secondarie per svolgere incontri nei quali il giovane o la giovane possa confrontarsi in merito agli impieghi da effettuare. Si potrebbe immaginare di richiedere alle giovani e ai giovani di presentare e discutere un piano di utilizzo provvisorio della dotazione di capitale: in questo caso sarebbe la scuola stessa a certificare che tale piano sia stato presentato e discusso, fermo restando che la decisione finale resta all'giovane o alla giovane. Lo svolgimento degli interventi di sostegno attivo all'interno delle scuole favorirebbe la coltivazione di competenze per la presa di decisioni sull'uso dell'*eredità universale*, anche con nuovi metodi didattici e informativi che permettano l'esplorazione attiva della gamma di alternative a disposizione per l'utilizzo dell'*eredità universale* (ad es. educazione finanziaria). Gli interventi all'interno delle scuole potrebbero anche essere anche un'occasione di avvicinamento per quei (troppi) giovani che abbandonano la scuola ogni anno in Italia.

A questo primo aiuto ad assumere decisioni se ne potrebbe accompagnare un secondo. Si potrebbero istituire

63 Esiste una tensione fra il concedere la priorità alla libertà individuale di scelta e il riconoscere che spesso i nostri limiti cognitivi non ci permettono di esercitare delle scelte veramente libere e pienamente consapevoli. Gli insegnamenti della psicologia e dell'economia comportamentale ci suggeriscono l'importanza dell'architettura della scelta, del *design* delle misure di intervento e del contesto informativo di guida e del loro ruolo nell'influenzare le scelte "libere" degli individui. Questi temi sono, tra gli altri, affrontati in un volume recente di Cass Sunstein (2019, *On Freedom*, Princeton University Press). Sunstein scrive che "E' perfettamente lecito insistere che, in generale, le persone debbano essere libere di scegliere. Ciò è vero e importante. Tuttavia, anche quando le persone sono libere di scegliere, potrebbero non essere consapevoli di come raggiungere la destinazione preferita. I miglioramenti nella navigabilità non sono conquiste modeste. Possono fare un'enorme differenza".(p. 56) (traduzione della redazione).

interventi di accompagnamento e sostegno nel territorio, attivando gruppi locali (anche a livello di quartiere). Questi gruppi si formerebbero su base volontaria con un supporto minimo di risorse per il coordinamento. Si potrebbe, così, dare vita ad interessanti sinergie di welfare di comunità per una vera e propria staffetta generazionale.

Sempre nei confronti che abbiamo condotto nella preparazione del Rapporto è emersa l'obiezione che, anziché realizzare l'*eredità universale*, per accrescere l'uguaglianza di opportunità, si dovrebbero potenziare i servizi di istruzione. La nostra risposta qui è semplice: non proponiamo in alcun modo l'*eredità universale* come sostitutiva dei servizi dello stato sociale e dell'istruzione pubblica. Non pensiamo che, una volta assicurata a tutti una base minima di ricchezza, i singoli andrebbero lasciati al loro destino, senza alcuno Stato sociale che fornisca servizi e istruzione di qualità o, con uno Stato sociale minimo. Il nostro punto è che anche la disponibilità di una base minima di ricchezza conti ai fini dell'uguaglianza di opportunità intergenerazionale. Due persone con lo stesso bagaglio di istruzione (ottenuto grazie a un indispensabile miglioramento dell'uguaglianza nei servizi educativi) e patrimoni familiari diversi hanno differenze assai forti nelle loro prospettive di vita. Rappresentando una base più sostanziosa del reddito, le dotazioni di capitale possono servire a fare fronte alle incertezze e a sostenere i propri piani di vita. A questo riguardo, 15.000 euro rappresentano una cifra che ci appare adeguata (si vedano gli esempi di utilizzo nel Riquadro T). Ma anche di questo, certamente, si dovrà discutere.

Come per tutte le politiche, la valutazione pubblica degli esiti rimane centrale. Attraverso una procedura di autovalutazione si potrebbe, ad esempio, richiedere di inviare all'Ufficio Comunale l'informazione sulle scelte effettuate, da rendere successivamente pubblica in modalità non riconducibili alle persone. Si potrebbe, altresì effettuare un monitoraggio centralizzato e amministrativo relativo alle giacenze nei conti e alle spese effettuate elettronicamente tramite il conto o la carta di credito. Un'indagine casuale sul campione dei beneficiari potrebbe ulteriormente complementare l'analisi qualitativa e quantitativa della misura. Il monitoraggio consentirebbe progressivi adeguamenti nell'attuazione della misura. Un pubblico confronto su tali informazioni costituirebbe di per sé un fattore di guida per molti giovani e molte giovani e per le stesse politiche pubbliche.