

Crisi ecologica, salute e welfare, trasformazione digitale

Il contributo del CRS all'incontro tra le associazioni e la CGIL in preparazione dello sciopero generale, al quale esprimiamo un convinto sostegno, e che può aprire nuove mobilitazioni con obiettivi più ampi della legge di bilancio.

Ambiente: innovazione tecnologica e innovazione sociale: un rapporto da riequilibrare

Alessandro Montebugnoli, Vincenzo Artale, Carmen Storino e Franco Padella

Salute: salute e sanità nella reinvenzione del welfare

Chiara Giorgi

Digitale: riorientare l'innovazione digitale nel lavoro e nei servizi pubblici

Giulio De Petra, Carmelo Caravella e Piero De Chiara

Ambiente: innovazione tecnologica e innovazione sociale: un rapporto da riequilibrare

Alessandro Montebugnoli, Vincenzo Artale, Carmen Storino e Franco Padella¹

Apparentemente, la lotta contro i cambiamenti climatici sta in cima alle preoccupazioni dei governi e delle opinioni pubbliche. E se non altro, sembrerebbe che almeno si siano riuscite a prendere le misure del problema. Ma è davvero così? Iniziamo con qualche citazione.

Da *Ten new insights in climate science*².

“È necessario che i cambiamenti dal lato dell'offerta, come il passaggio all'energia rinnovabile, siano attuati parallelamente a cambiamenti dal lato della domanda. In specie, i continui progressi nelle tecnologie dell'energia solare ed eolica, come pure la generazione di nuove infrastrutture energetiche a basse emissioni di carbonio, potrebbero presto essere sufficienti per soddisfare le nuove richieste di energia soltanto se implementate insieme a riduzioni della domanda”.

“La stabilizzazione del clima richiede una profonda trasformazione della società, e abbiamo aspettato troppo a lungo per dare il via a questo processo. [...] Di fatto, la maggior parte degli scenari di stabilizzazione della temperatura globale al livello di 1,5°C prevedono un'iniziale superamento di quest'ultimo, comportando quindi la necessità che tecnologie di rimozione della CO₂ di efficacia non provata siano dispiegate su enorme scala al fine di ottenere per molti anni emissioni globali di segno negativo. Superare la soglia di 1,5°C anche in via temporanea può avere effetti

-
- 1 Recentemente, gli autori hanno costituito all'interno del Centro per la Riforma dello Stato un gruppo di lavoro – denominato I piedi sulla terra – animato dal proposito di dedicare alla crisi ecologia e alle condizioni del suo superamento un 'programma di ricerca' degno di questo nome.
 - 2 Future Earth, The Earth League, WCRP (2021). *10 New Insights in Climate Science 2021*, Stockholm, <https://doi.org/10.5281/zenodo.5639539>. Il documento è stato presentato nel corso della Cop26 da Johan Rockström, una delle massime autorità mondiali in materia di cambiamento climatico. Ai lavori suoi e dei suoi colleghi si deve tra l'altro l'elaborazione dell'approccio noto come *Planetary Boundaries* e la recente emergenza della tematica intitolata ai *tipping points* (cfr. per esempio T. M. Lenton, J. Rockström, O. Gaffney, S. Rahmstorf, K. Richardson, W. Steffen & H. J. Schellnhuber *Climate tipping points - too risky to bet against*, Nature, Vol 575, 28 November 2019).

irreversibili sugli oceani e altre componenti del sistema Terra, aumentando al tempo stesso la frequenza degli eventi estremi”.

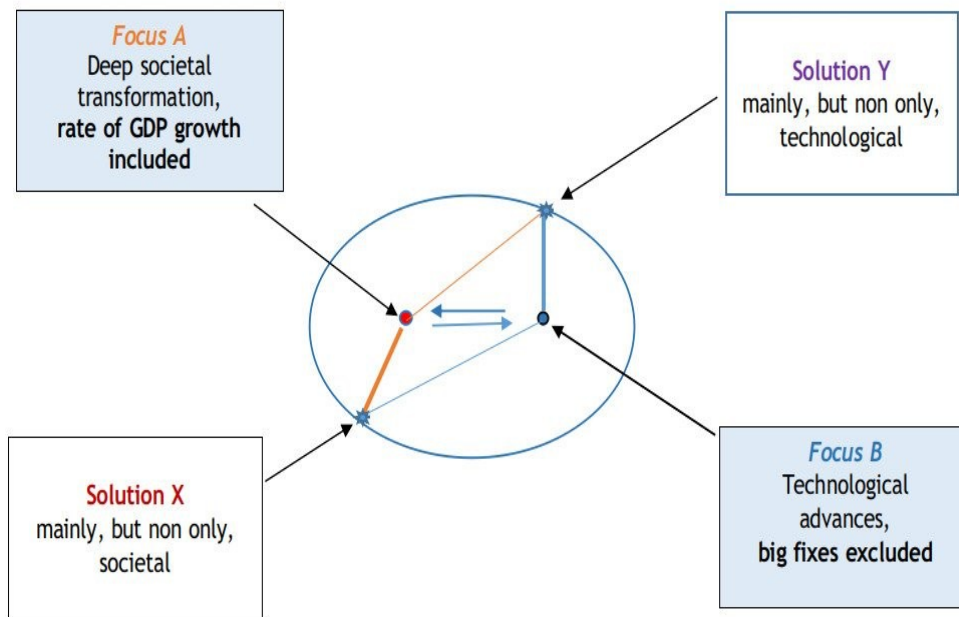
Dall'intervento di Alberto Clò al convegno *Current issues in climate research*, organizzato dall'Accademia dei Lincei in vista della COP26 di Glasgow³.

“Nell'ambito delle politiche energetiche, il ruolo baricentrico dell'offerta ha portato a trascurare la rilevanza di un'azione parallela dal lato della domanda, con particolare riguardo ai comportamenti individuali, che, si è stimato, sono responsabili fino a due terzi delle emissioni globali. [...]. In quanto causa principale del fenomeno, essi devono essere parte della soluzione”.

“Dal lato della domanda, occorre intervenire sui comportamenti individuali per orientarli a un uso dell'energia più attento. Una rivoluzione che richiede un profondo cambiamento nei nostri stili di vita e nel relativo sistema di valori. Per l'essenziale, la 'transizione energetica' non è soltanto una questione di denaro, tecnologie e infrastrutture ma anche una 'transizione culturale' dei valori che danno forma ai comportamenti quotidiani e alle abitudini: i valori che hanno portato a minacciare la natura non possono essere quelli che possono salvarla”.

3 <https://www.lincei.it/it/manifestazioni/current-issues-climate-research-conference> A. Clò, Is the energy transition to post-fossil achievable within the time frame of the Paris agreement?

Il messaggio, dunque, sembra chiaro: nel ‘discorso pubblico’ sul cambiamento climatico – a prenderlo nella sua versione prevalente – la fiducia accordata ai risultati che si possono ottenere via innovazione tecnologica mette in ombra la necessità che innovazioni profonde riguardano piuttosto l’organizzazione della società. Nessuno negherà mai in modo esplicito che vi sia bisogno di entrambe le cose; ma in realtà, di fatto, l’importanza accordata alla prima toglie spazio alla seconda, rendendola oggetto, nella migliore delle ipotesi, di omaggi formali, privi di mordente. D’altra parte, non è nostra intenzione capovolgere il discorso, lasciando intendere che le possibilità legate all’innovazione tecnologica debbano essere spostate in secondo piano. Per quanto ci riguarda, una strategia che voglia conservare qualche residua possibilità di successo non può davvero fare a meno di coltivare tutti e due i versanti; e per fissare le idee, proponiamo quindi di rappresentarci la lotta contro il *climate change* come nella figura che segue, in parte di lettura intuitiva, in parte bisognosa di spiegazioni e commenti.



L'ellisse della lotta contro il *climate change*

a) La prima cosa da dire è che l'istanza di una *Deep societal transformation*, di una profonda trasformazione della società, non va affatto intesa come una somma di tanti cambiamenti 'privati', che ognuno realizzi per conto suo, in chiave di responsabilità 'personali'. In linea con le affermazioni di Clò, bisogna senz'altro che i comportamenti individuali cambino in profondità. Tuttavia questo può avvenire soltanto se cambiano le *condizioni* (i vincoli, la struttura degli incentivi, i risultati attesi) entro le quali essi vengono decisi. Diversamente, si tratta di appelli destinati a lasciare il tempo che trovano, si direbbe spesso fatti apposta per fornire una copertura 'sociale' a un'impostazione di fatto incentrata sulle sole e sovrastanti variabili tecnologiche. E naturalmente, le condizioni che devono cambiare possono essere modificate soltanto a opera di azioni *collettive*, politiche. Il compito di ripensare l'intero *sistema* dei trasporti – incentrandolo sui mezzi pubblici, piuttosto che sull'elettrificazione di quello privato, strategia che in effetti merita critiche molto severe – offre al riguardo tutto il materiale di riflessione di cui vi è bisogno.

b) Manco a dirlo, la partita si gioca sul piano dei numeri, delle quantità – e delle quantità globali, con l'immediata implicazione, per conseguenza, della questione che verte sulle responsabilità inevitabilmente comuni ma doverosamente differenziate del Nord e del Sud globali, appunto secondo il principio da tempo stabilito in sede ONU delle *Common but differentiated responsibilities*.

Secondo l'IPCC, data l'esiguità del *carbon budget* ancora disponibile, l'obiettivo di non superare la soglia di 1,5°C in più rispetto al periodo preindustriale comporta che le emissioni di CO₂ imputabili ai paesi ricchi raggiungano entro il 2030 un livello di 2-2,5 tonnellate annue pro-capite. Per rendersi conto di quanto l'obiettivo sia sfidante, si pensi per esempio che nel 2006 il livello registrato negli Stati Uniti era pari a 18,9, e nel 2018 (ultimo dato fornito dalla World Bank) a 15,3. Dunque, all'incirca, rispetto al passato, il fattore di riduzione delle emissioni deve passare da un valore di 1,2 a uno di 6-7. Ancora, in termini di coerenze globali, *Ten new insights* propone le seguenti indicazioni: l'1% più ricco della popolazione mondiale deve ridurre le proprie emissioni di un fattore 30 in modo che il 50% più povero possa

aumentarle fino a tre volte; il 10% più ricco della popolazione europea deve ridurre l'impronta ecologica dei propri consumi di circa il 90%.

È appunto l'entità di queste cifre tutt'altro che neutre a rendere senz'altro inverosimile l'idea che i risultati dei quali vi è bisogno siano raggiungibili senza mettere nel conto una trasformazione dei comportamenti individuali realizzata su basi collettive – ovvero, per mettere la cosa in termini più corretti, la predisposizione di basi collettive che consentano vaste modificazioni dei comportamenti individuali. In effetti, a operazioni del genere *Ten new insights* accredita un potenziale di riduzione delle emissioni pari al 50% delle necessità. Con l'aggiunta dell'osservazione, davvero cruciale, che il grosso dei cambiamenti di cui si tratta (il 75%) sono forieri di co-benefici, di benefici congiunti: 'fanno bene' all'ambiente e al tempo stesso aumentano il *well being* delle persone anche per aspetti diversi da quello già implicato dall'evitamento di catastrofi ambientali. Di nuovo, l'argomento dei trasporti fornisce tutto il materiale di riflessione di cui vi è bisogno, ma lo stesso può dirsi dei regimi alimentari o, per molti aspetti, del disegno delle città, delle condizioni abitative, ecc.

c) La rimozione dei problemi e dei 'doveri' impliciti in numeri come quelli sommariamente riportati – tipica dell'approccio *main stream* – dà luogo vari tipi di 'forzature' sul versante del progresso tecnologico. Eccone alcune:

- Un atteggiamento più o meno fideistico (a noi sembra proprio 'infantile') che tende a generare varie forme di sopravvalutazione delle possibilità. Un buon repertorio dei motivi che consigliano invece un atteggiamento molto più prudente è contenuto in L. T. Keyßer e M. Lenzen, *1.5 °C degrowth scenarios suggest the need for new mitigation pathways*, "Nature Communication", 2021⁴. Gli argomenti presi in esame sono quelli che in effetti rivestono maggiore importanza: la velocità del dispiegamento delle fonti rinnovabili; il disaccoppiamento dell'andamento delle emissioni da quello del Pil in ragione dei guadagni di efficienza dal lato degli impieghi; le tecnologie della rimozione, comprese quelle controverse di *Carbon Capture and Storage*. A questi va aggiunta una netta

4 <https://doi.org/10.1038/s41467-021-22884-9>

sottovalutazione dei vincoli di fattibilità legati alla disponibilità di un'ampia gamma di materiali.

- La messa tra parentesi dei pesanti impatti ambientali (e sociali) che anche le tecnologie destinate a superare la dipendenza dalle fonti fossili non mancano in effetti di determinare, certamente diversi dalle emissioni di CO₂, ma non per questo degni di essere approvati. Comprese, a scala globale, varie riedizioni dei dati di spoliatura e assoggettamento che segnano i rapporti Nord/Sud. In proposito cfr. ad esempio A. Montebugnoli e F. Padella, [*Le transizioni gemelle. Il capitalismo sui binari del verde e del digitale*](#), disponibile sul sito del CRS.
- L'affacciarsi tra le righe – con sempre maggiore insistenza, anche se in forme non esplicite – della necessità di porre in essere cosiddetti ‘piani B’, individuati all'interno del tipo di ipotesi che va sotto il titolo di *Geoengineering*. Si tratta del dispiegamento di tecnologie di manipolazione del clima su scala globale con mezzi chimici e fisici, attraverso modalità di intervento nei fatti mai provate, e non provabili se non all'atto del dispiegamento stesso, i cui potenziali effetti non lineari potrebbero condurre a esiti irreversibili sotto diversi profili. Dunque qualcosa di più, e di più grave, delle incertezze che pure, per esempio, pesano sulle tecnologie della rimozione (cfr. la seconda citazione da *Ten new insights*), e al fondo la visione del nostro pianeta come un unico, grande ‘oggetto tecnologico’. È questo il luogo nel quale una valutazione *analitica* delle questioni legate alla crisi ecologica dà la mano a considerazioni di natura, diremo così, filosofica, in verità tutt'altro che superflue. Ed è questa la ragione per la quale, nella figura, la didascalia del Focus B esclude esplicitamente le soluzioni del tipo “big fixes”, come anche sono designati gli interventi di *Geoengineering*.

d) A prenderla sul serio, l'affermazione che i comportamenti individuali possono cambiare soltanto in presenza di cospicui cambiamenti delle relative ‘matrici dei pagamenti’ implica la necessità di mettere in discussione l'attuale dominio che i rapporti di tipo mercantile esercitano sull'insieme dei processi di inte(g)razione sociale. E questa necessità, a sua

volta, implica quella di lasciarsi alle spalle il “feticismo del Pil”, come lo chiama Stiglitz – ovvero, come preferiamo dire noi, di consegnare alla storia l’*assillo* della crescita, ormai in verità simile a un’ossessione, che tuttora domina il discorso pubblico sull’economia. Così, almeno in prima battuta, non si tratta tanto di impostare la questione in termini di crescita o decrescita, quanto di ricondurre il saggio di aumento del Pil al rango di una variabile disponibile al vaglio della critica. Ove si acceda a questo modo di ragionare, è inevitabile che molteplici argomenti – di tutti i tipi, sia positivi che normativi – portino a mettere in conto saggi decisamente più bassi di quel 2,5-3,0% all’anno che per tanto tempo ha costituito il *bench mark* dello stato di salute dell’economia, e che ancora oggi, in effetti, senza giustificazioni, è incorporato nei modelli previsivi degli andamenti climatici utilizzati dall’IPCC.

Del saggio di crescita appena richiamato va detto che da tempo, nei paesi ricchi, ha cessato di essere *plausibile*, vale a dire fattibile (sul lungo periodo) e desiderabile: per questo, la dinamica del Pil rientra tra gli argomenti della *Deep societal transformation* che dà corpo al Fuoco A dell’ellisse. E qui, soprattutto, importa rilevare che l’ipotesi di una sua consistente riduzione, senza che il valore debba per forza diventare di segno negativo, rende finalmente credibile (sempre ‘sulla carta’, in linea di principio) l’obiettivo di rispettare i *planetary boundaries* – tutti, non soltanto quello che riguarda le emissioni di CO₂, ma anche, poniamo, quelli che hanno a che fare con il consumo di suolo e di materiali, con la pressione sulle risorse idriche, e molti altri ancora⁵. Alla condizione appena enunciata, il progresso tecnologico potrà dare il meglio di sé, fornendo il ‘complemento a uno’, per così dire, di una strategia all’altezza della situazione; e di tutte le tecnologie non irreversibili (escludendo esplicitamente, quindi, i molti modelli di *Geoengineering proposti*) si potrà parlare senza preconcetti. Quelle che spesso, quasi sempre in modo strumentale, vengono denunciate come preclusioni ‘ideologiche’ sono in

5 Su questo punto, evidentemente cruciale, cfr. ancora L. T. Keyßer e M. Lenzen, *1.5 °C degrowth scenarios...*, cit. A riprova della necessità di ricondurre il saggio di crescita del Pil nel novero degli argomenti ‘di cui si può parlare’, si conviene osservare, ancora con riferimento agli Stati Uniti, e agli stessi intervalli temporali già considerati, che un saggio di crescita più o meno simile a quello del passato comporta la necessità che il fattore di riduzione dell’intensità di CO₂ per unità di reddito passi da un valore di 1,7 a uno di 11,4.

realtà, quasi sempre, reazioni contro la pretesa acritica che *di sicuro, di per sé*, la tecnologia ci consentirà di uscire dalla crisi.

Che cosa immaginare fuori dal dominio dei rapporti di tipo mercantile?

Spesso, da parte di chi ha a cuore le ragioni della democrazia, la cosiddetta transizione energetica è fatta oggetto di istanze di tipo ‘partecipativo’. Nulla di più giusto, naturalmente; ma qui si vuole aggiungere che la necessità di processi e assetti istituzionali di tipo partecipativo si presta a un’interpretazione ‘progressiva’, del genere che in giurisprudenza si dice ‘evolutiva’: partecipazione, cioè, non soltanto come coinvolgimento delle collettività interessate all’interno dei processi decisionali, in una logica negoziale, o anche come loro coinvolgimento in forme di democrazia ‘deliberativa’ (che comunque, si capisce, non sarebbe poco); ma come messa in opera di assetti che potremmo definire *community based*, all’interno dei quali le collettività assumano la veste di soggetti in grado di governare *in proprio* la formazione e la soddisfazione dei bisogni di energia che le riguardano⁶.

Questo non significa ritenere che *tutto* possa essere fatto ‘dal basso’, su basi abbastanza circoscritte da risultare ‘controllabili’ agli occhi di ogni cittadino. Significa però elevare la realizzazione di assetti del genere al rango di un’*idea regolativa*, ovvero perseguirne il dispiegamento *nella massima misura del possibile* (comunque più che consistente); e significa anche ripensare la missione delle grandi *utilities* pubbliche nella chiave, precisamente, di una funzione di *empowerment* delle comunità locali. Quindi, la precedente affermazione può anche essere un po’ modificata: fuori dal dominio dei rapporti di tipo mercantile, c’è spazio per immaginare una *combinazione originale* di esperienze di comunità e di interventi della mano pubblica che le aiutino a realizzarsi secondo le loro potenzialità.

6 Un’ipotesi del genere può anche trovare una sponda nel quadro normativo europeo, visto che l’articolo 22 della Direttiva del parlamento e del consiglio dell’11 dicembre 2018 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili (già recepita dal Governo italiano) è intitolato appunto alla figura delle “Comunità di energia rinnovabile”. Certo: allo stato degli atti, i limiti derivanti dal combinato disposto del quadro normativo e della configurazione dell’infrastruttura industriale sono assai rilevanti; ma si tratta appunto di lavorare per rimuoverli, allargare gli spazi di iniziativa, ecc..

Dunque, con quanta più larghezza possibile, soluzioni locali, decentrate, *consentite* dalla tecnologia delle fonti rinnovabili, che le rende potenzialmente *efficienti*, e però destinate a diffondersi soltanto se volute ‘politicamente’, come *forme sociali* (per usare la bella espressione marxiana) appropriate alla natura del bisogno di cui si fa questione: anche per questo, i due fuochi dell’ellisse sono uniti da frecce che vanno in entrambi i sensi. Da soluzioni del genere, ci sembra, è lecito aspettarsi una rottura radicale con la logica massimizzante (nei riguardi della produzione e dei consumi), e dunque tipicamente ‘estrattiva’ (nei riguardi dei sistemi naturali), che appartiene al cuore del capitalismo. E la loro formazione, però, può essere letta come un terreno di iniziativa dotato di molteplici motivi di interesse – sul quale, possibilmente, ridare fiato a qualche ‘lotta’, in chiave *costruttiva*, di innovazione sociale e crescita civile.

Un’ipotesi del genere sembra singolarmente in sintonia con la vocazione ‘territoriale’ della CGIL, depositata nelle Camere del Lavoro e già attiva nei fronti più avanzati (si pensi al ruolo che sta svolgendo la CdL nella faticosa uscita dal carbone a Civitavecchia); e sembra anche offrire il contesto nel quale meglio si possono affrontare le implicazioni occupazionali legate all’uscita dalle fonti fossili, nella consapevolezza che le fonti rinnovabili non mancano di presentare caratteristiche molto ‘favorevoli’ al lavoro rispetto a qualsiasi fonte fossile, compreso il gas naturale⁷. Comunque, del modo in cui problemi occupazionali possono e debbono essere ripensati una volta che si esca dall’assillo della crescita, converrà ragionare con la dovuta ampiezza in prossime occasioni. In effetti, l’argomento non manca di essere strettamente legato alle questioni che riguardano la crisi ecologica, molto più in profondità di quanto non sembri a prima vista; anche per questo, rientra a pieno titolo nel campo di ricerca del gruppo di lavoro autore di questo contributo.

7 Si vedano in tal senso i dati statistici rilevati dall’International Renewable Energy Agency-IRENA
<https://www.irena.org/Statistics/View-Data-by-Topic/Benefits/Renewable-Energy-Employment-by-Country>

Salute: salute e sanità nella reinvenzione del welfare

Chiara Giorgi

I prossimi mesi dovrebbero essere occupati da una riflessione e soprattutto da un impegno politico e culturale volti a difendere e rilanciare il ruolo imprescindibile della sanità pubblica. Ciò che infatti rischia di essere smarrita, nel tanto parlare di Green pass e di terza dose del vaccino, è la priorità di un'analisi critica sullo stato di salute del nostro Servizio sanitario nazionale (SSN). Strumento quest'ultimo che garantisce a tutti e tutte, indistintamente, la tutela della salute, a partire dall'assistenza territoriale e dalla prevenzione, volto a perseguire gli obiettivi di uguaglianza, universalismo, omogeneità territoriale, globalità delle cure.

L'impressione è che, viceversa, le continue polemiche che occupano la scena quotidiana della comunicazione sull'estensione o meno del Green pass, oscurino la “vera partita” oggi in corso: il rilancio e la riqualificazione del sistema sanitario pubblico, la centralità di una concezione della salute non capitalizzata, la responsabilità pubblica della gestione della sanità, l'urgenza di una politica radicale che metta al centro il diritto alla salute, come diritto fondamentale e forma essenziale di giustizia sociale e liberazione umana.

Il SSN, è noto ma giova ribadirlo, venne istituito negli anni Settanta (legge 833/78) e fu l'effetto di quanto prodotto e agito in quel periodo storico, nel quale si diede vita a esperienze, sperimentazioni, pratiche di lotte, conflitti, elaborazioni teoriche che non hanno eguali nella storia dell'Italia repubblicana. Il SSN rispose a una visione unitaria della salute, fisica e psichica, individuale e collettiva, come fatto sociale e politico (sociale nella genesi e politico nella risoluzione). Esso fu sin da subito caratterizzato da un'impostazione integrata dell'intervento sanitario e di quello sociale, dalla centralità del momento preventivo e dell'approccio epidemiologico, da una organizzazione territoriale, da un impegno diffuso capace di investire le questioni legate alle condizioni di lavoro e alla tutela dell'ambiente.

Rimettere al centro dell'attenzione i caratteri costitutivi e i principi ispiratori del SSN può allora aiutarci a comprendere le preoccupazioni di quanti sono intenti nel rafforzarlo e sottrarlo a pericolosi e sventati tentativi di drastico indebolimento. Negli ultimi tempi più segnali indicano che è sempre più

vicino un disegno di privatizzazione della sanità italiana, incentrato sul rafforzamento del privato, dei meccanismi e delle logiche del mercato. Proprio contro questa deriva si è espressa l'Associazione Salute Diritto fondamentale⁸, la quale ha promosso un documento critico delle attuali politiche sanitarie ed è impegnata a elaborare risposte che possano consentire di rafforzare il servizio sanitario pubblico.

Come si è reso evidente in questi lunghi e tragici mesi, il SSN è giunto impreparato ad affrontare il Covid-19: i limiti che si sono manifestati a fronte dell'impatto dell'emergenza sono derivati dal suo progressivo de-finanziamento, dai tagli dei posti letto e del personale, dallo spazio lasciato alla sanità privata, dall'indebolimento della medicina territoriale e dei servizi di prevenzione, che avevano invece informato la fisionomia dell'istituzione del SSN. A pesare nella vicenda della pandemia sono state le conseguenze di politiche di privatizzazione e mercificazione della sanità (e del welfare) effettuate negli ultimi decenni nel contesto della riorganizzazione neoliberale del capitalismo.

Se consideriamo la spesa sanitaria pubblica, essa è di fatto rimasta ferma tra il 2017 e il 2020 a poco più del 6,5% del PIL, ben distante dai livelli di spesa di paesi come la Germania e la Francia. In termini pro capite il SSN spende la metà della Germania e la spesa sanitaria totale per abitante è del 15% in meno rispetto alla media UE⁹.

Calcolando la spesa in termini reali, al netto dell'inflazione, dopo un aumento in linea con gli altri paesi sino al 2009, le risorse pro capite per la sanità pubblica italiana nel 2018 sono cadute del 10%, mentre in Francia e in Germania sono aumentate del 20%¹⁰. Questi dati fotografano l'entità della riduzione delle risorse pubbliche particolarmente grave in un paese ad alto invecchiamento della popolazione e un decisivo disinvestimento dalla sanità pubblica che si è palesato soprattutto in termini di riduzione

8 Cfr. <https://salutedirittofondamentale.it/>. Nel sito è possibile trovare il documento presentato il 14 settembre alla conferenza stampa indetta dall'Associazione presso la Fondazione Lelio e Lisli Basso di Roma.

9 OCSE, *Osservatorio Europeo delle politiche e dei sistemi sanitari. Italia. Profilo della sanità 2019*, Lo Stato della salute nell'EU, OECD, Parigi/Osservatorio europeo delle politiche e dei sistemi sanitari, Bruxelles.

10 Ufficio parlamentare di bilancio, *Lo stato della sanità in Italia*, Focus tematico, n. 6, 2 dicembre, 2019.

dei servizi e del personale, con l'effetto di uno spostamento della domanda verso il mercato privato¹¹.

Ma ancor più preoccupanti sono le previsioni di spesa in questo campo per i prossimi tempi, i quali mostrano, secondo quanto emerge dai documenti del Governo, una riduzione continua dal 2022 al 2024 (6,7% nel 2022, 6,6% nel 2023 e addirittura 6,3% nel 2024). Un «pessimo segnale», come si afferma nel documento dell'Associazione Salute Diritto fondamentale, che indica come la cosiddetta lezione della pandemia non sia servita a rafforzare il SSN e anzi come la direzione intrapresa sia quella di una sua ulteriore penalizzazione, di contro all'espansione dell'offerta privata, «trainata anche dalla diffusione di varie forme di assicurazioni integrative e aziendali».

I segnali allarmanti che rischiano di indebolire ulteriormente il SSN non finiscono qui e nel documento dell'Associazione se ne individuano ben altri quattro.

Il primo riguarda il fronte del personale, già drasticamente ridotto nel numero dei medici, degli infermieri e in generale degli addetti alle professioni sanitarie. Allo stato attuale, dati i limiti previsti nella spesa corrente e nella mancata rimozione dei vincoli che limitano le assunzioni a tempo indeterminato, non si registrano inversioni di tendenza, mentre continua la fuga all'estero del personale sanitario italiano ed è carente la programmazione della formazione universitaria (negli ultimi dieci anni si contano 10 mila medici italiani migrati altrove). È bene ricordare a questo proposito che tra gli elementi di criticità della sanità italiana degli ultimi anni, palesatisi proprio durante l'emergenza sanitaria, vi sono oltre il menzionato sotto-finanziamento della spesa sanitaria: diseguaglianze nell'accesso ai servizi (sia in termini territoriali, sia sociali); un fortissimo carico di lavoro che grava sulle spalle degli operatori sanitari (poco gratificati in termini di remunerazione e condizioni di svolgimento della propria professione); un'alta quota di risorse economiche assorbite dalla sanità privata (significativo è anche l'aumento della compartecipazione degli utenti ai costi delle prestazioni). Elementi questi che dovrebbero essere subito affrontati in un'agenda di rinnovamento della sanità pubblica.

Il secondo indizio concerne la lentezza nella ripresa dell'attività ordinaria, con il rischio che i cittadini si rivolgano sempre più al privato – che avendo

11 Ibidem.

partecipato solo marginalmente alle attività emergenziali non richiede riorganizzazione e ristrutturazione – evitando le strutture pubbliche in affanno. Qui si nasconde uno dei pericoli più gravi, altrettanto presente rispetto alla destinazione delle risorse del PNRR. I 500 milioni stanziati per smaltire le liste di attesa e i fondi del Piano per l’assistenza domiciliare integrata rischiano infatti di essere destinati a erogatori privati, anziché «rafforzare la presa in carico globale e integrata da parte dei servizi pubblici». Con il risultato che mentre va indebolendosi l’offerta pubblica, aumenta il potere di mercato di molti soggetti privati.

Un ulteriore spia allarmante proviene dalle proposte di riforma per aumentare la concorrenza nel settore, avanzate al Governo dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel marzo scorso, le quali sollecitano maggiore apertura “all’accesso delle strutture private all’esercizio di attività sanitarie non convenzionate” e l’eliminazione del “vincolo della verifica del fabbisogno regionale di servizi sanitari”.

Su tutto, ciò che rischia di imporsi con grande rapidità e nel vuoto della politica, di una cultura politica capace di opporsi a concezioni privatistiche, è il modello sanitario lombardo. Un modello che da anni ha cancellato la rete dei servizi territoriali pubblici e ha messo in campo una concorrenza tra pubblico e privato sleale, squilibrata e a favore di quest’ultimo.

Proprio alla vigilia della legge di bilancio 2022 e delle annunciate misure sulla concorrenza, si rende più che mai necessario «correggere questi indizi» – afferma l’Associazione. Serve rilanciare mobilitazioni per la tutela e la promozione universale della salute, individuale e collettiva; porre al centro dell’attenzione pubblica e dell’agenda politica il ruolo imprescindibile della sanità pubblica.

Il rilancio di un servizio sanitario pubblico, universalista, egualitario, senza discriminazioni di accesso e finanziato dalla fiscalità generale dovrebbe collocarsi in una più ampia espansione di tutti quei servizi collettivi di welfare che sono stati colpiti o riconfigurati in funzione del profitto dalle politiche neoliberali, ma che rimangono terreni cruciali per una combinazione delle lotte e dei conflitti. Un rilancio e una riqualificazione legati alla rimessa in campo del principio dell’integrazione socio-sanitaria, a una programmazione nazionale dei servizi coordinata a livello regionale, e soprattutto al più complessivo ruolo della politica (una politica del

cambiamento) nella promozione del benessere, di istanze di *égalité*, nella riscrittura universale e democratica del welfare.

La pandemia, è stato agli inizi più volte affermato e potremmo ancora chiedercelo, potrebbe rappresentare una sfida non solo per la messa in discussione delle politiche neoliberali, per il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze che essa ha peraltro accentuato, ma anche per il ruolo, la configurazione e la visione del welfare. Tuttavia, rispetto alle attuali proposte, si tratta di prendere le distanze dagli approcci del social investment welfare state, come dall’“aggiustamento” post-pandemico delle posizioni neoliberali volte ad affermare un welfare su misura di politiche attive del lavoro e puramente emergenziale.

Al contrario una re-immaginazione e una re-invenzione del welfare dovrebbe combinare la critica a più aspetti dello Stato sociale novecentesco (i suoi tratti paternalistici, burocratici, occupazionali, familisti e particolaristici) con l’elaborazione di più proposte. Proposte quali: reddito universale di base, rafforzamento dei servizi pubblici, salario minimo più elevato, garanzia dei diritti di tutti i lavoratori e le lavoratrici, accesso ai benefici in base alla residenza anziché alla cittadinanza, fornitura universale dei servizi pubblici sotto un controllo democratico e partecipato, centralità della riproduzione e della cura, politiche sociali ed economiche capaci di veicolare welfare pubblico, politiche fiscali progressive, capaci di incidere sugli alti livelli di evasione ed elusione. E ancora, espansione e co-produzione delle istituzioni e dei servizi collettivi del welfare ai fini di un loro uso comune, ruolo imprescindibile della sanità pubblica, promozione universale della salute, fisica e psichica, individuale e collettiva¹². Su quest’ultima in particolare può aprirsi una importante sfida volta a mettere in crisi approcci riduttivi, individualistici e funzionali alle crescenti logiche del profitto e del mercato, rilanciandola come diritto fondamentale, forma essenziale di giustizia sociale e liberazione umana. Una prospettiva questa che, contro l’imperante visione della salute come luogo di malattia e ambito privilegiato di processi di valorizzazione del capitale, faccia proprie le molteplici aspirazioni di socializzazione della salute, veicolando un nuovo welfare socio-sanitario.

12 Si rinvia nel dettaglio a C. Giorgi, *Il welfare ieri e domani*, in Ead. (a cura di), *Welfare. Attualità e prospettive*, Carocci, Roma, di prossima uscita.

Digitale: riorientare l'innovazione digitale nel lavoro e nei servizi pubblici

Giulio De Petra, Carmelo Caravella e Piero De Chiara

La “digitalizzazione” prevista dal PNRR non è solo rilevante per la quantità di risorse che ad essa sono assegnate, ma anche per gli effetti che i progetti di digitalizzazione avranno su tutte le aree di intervento del PNRR, dal lavoro alla scuola, dall’ambiente ai trasporti, dalla sanità alla cultura.

E gli effetti controversi che su tutti questi settori ha prodotto il grande “**Switch off**” digitale generato dalla pandemia sono un motivo già più che sufficiente a reclamare attenzione critica e partecipazione sociale su tutte le iniziative di digitalizzazione.

Ma vi è un'altra ragione che sollecita un di più di impegno da parte di tutti gli attori sociali coinvolti, ed è l'evidente pregiudizio positivo che accompagna i processi di “digitalizzazione” sia nel testo stesso PNRR, sia più in generale nei commenti che ne accompagnano i primi passi verso l’attuazione.

In altri termini la “digitalizzazione” viene presentata come un risultato positivo “di per sé”, ignorando l'evidente ambivalenza delle conseguenze sociali, lavorative, economiche e politiche della trasformazione digitale. Questa assunzione porta di conseguenza a considerare obiettivi di risultato solo “quantitativi” (quante “app” sono utilizzate? Quanta “banda” è disponibile?) ignorando invece indicatori capaci di misurarne le conseguenze sociali.

Questo pregiudizio positivo va contrastato da una altrettanto esplicita valutazione critica delle possibili conseguenze sociali dei processi di digitalizzazione da parte degli attori sociali coinvolti, a partire dalle organizzazioni che rappresentano il lavoro e la cittadinanza attiva.

I progetti di “Digitalizzazione” previsti dal PNRR devono essere verificati, analizzati criticamente, se possibile riorientati verso finalità socialmente condivise, e, ove necessario, anche contrastati. Costruire questa capacità di analisi e di intervento è l’obiettivo principale della giornata di discussione organizzata dalla CGIL insieme enti, associazioni e reti del civismo attivo.

Ecco alcuni ambiti in cui più urgente è la necessità di analisi critica e di intervento.

I servizi pubblici

Un esempio clamoroso di pregiudizio positivo verso la digitalizzazione è quello della “Pubblica Amministrazione”, dove si manifesta un’attesa salvifica nei confronti della “app” di turno che sembra ignorare completamente non solo gli effettivi bisogni dei cittadini utenti, ma anche la più elementare cultura organizzativa del servizio pubblico.

Va invece esplicitamente criticata la sostanziale coincidenza della innovazione dei servizi con la trasformazione del servizio in servizio online, generalmente mediante la realizzazione di “app”. Una “app” di per sé non è il miglioramento di un servizio, ma il trasferimento sull’utente di una parte del processo di erogazione. Si tratta di una impostazione sbagliata che non solo rischia di non fare ottenere i risultati attesi (le percentuali di utilizzo delle app) ma si propone anche esplicitamente come perno di una più generale strategia di “disintermediazione” digitale del servizio pubblico, con effetti negativi sulla qualità (e la quantità) del lavoro pubblico.

Si pensi come esempio ai servizi pubblici nel settore della sanità e ai rischi di quei servizi di telemedicina nell’ambito della medicina territoriale, la cui realizzazione è motivata prevalentemente da considerazioni di efficienza economica.

Occorre invece non solo ripartire dalla capacità di progettare un effettivo miglioramento del servizio (di cui l’utilizzo della tecnologia digitale può essere una variabile dipendente) ma ribadire la necessità di non impoverire ulteriormente la relazione tra cittadini e operatori pubblici, che nell’esempio della sanità è fondamentale, ma è necessario anche in altri settori. È in questo caso particolarmente evidente necessità di coinvolgere diffusamente utenti e lavoratori nella riprogettazione dell’utilizzo del digitale nell’innovazione dei servizi pubblici e nel monitoraggio del percorso di innovazione.

La sicurezza

È importante mettere in evidenza che la critica della “disintermediazione digitale” del servizio pubblico è oggi molto rafforzata dagli ultimi eventi catastrofici in tema di sicurezza informatica che hanno riguardato la Regione Lazio e recentemente, sempre a Roma, l’Ospedale San Giovanni, (e parliamo solo degli eventi “conosciuti”).

C'è una relazione diretta tra l'approccio "all digital" del PNRR verso i servizi pubblici, cioè la trasformazione integrale dei servizi in servizi online, e la necessità di costruire grandi strutture di cybersicurezza, che, come tutti gli esperti mettono in luce, non possono riuscire a fornire garanzie affidabili di sicurezza, ma fanno crescere in complessità e costi gli apparati e le procedure a questo scopo dedicati.

Occorre iniziare a dire con forza che l'unica sicurezza realmente utile sta nel garantire la possibilità del servizio pubblico anche in condizioni di malfunzionamento dei dispositivi digitali. E questo implica un freno alla disintermediazione digitale del servizio pubblico già nella fase di concezione iniziale dei sistemi digitali.

Le infrastrutture

Strettamente collegato al tema della sicurezza è quello della realizzazione delle infrastrutture, che non si esauriscono nel tradizionale tema della disponibilità di una adeguata rete pubblica di telecomunicazione

Occorre concentrare l'attenzione e mettere a fuoco criticamente altre infrastrutture del PNRR generalmente poco approfondite, se non ignorate dal dibattito pubblico, e invece significative ed importanti per gli effetti che possono generare.

La prima è quella della infrastruttura per i servizi cloud nella quale confluiranno gran parte dei dati digitali generati dalla pubblica amministrazione e della quale si prevede entro l'anno l'avvio della realizzazione.

È in corso di definizione da parte del ministro per la Transizione Digitale la procedura di attuazione del nucleo più "garantito" della infrastruttura, che dovrebbe riguardare i dati digitali necessari ai servizi essenziali della PA, per la quale si sono già candidati consorzi misti tra aziende pubbliche (CDP, Sogei, Leonardo) e aziende private (Tim). Ma poco si conosce della natura dei servizi richiesti, delle garanzie verso il ruolo dei grandi monopolisti digitali (è già operante un accordo in proposito tra Tim e Google), del perimetro dei dati pubblici che saranno gestiti da questa infrastruttura (e di quali dati invece saranno affidati a infrastrutture gestite da privati), del ruolo che questa infrastruttura potrà avere nel far crescere competenze e imprese

che già operano in Italia in questo settore, in particolare quelle che fanno uso di tecnologie aperte.

Si tratta di sottrarre la decisione su questi temi cruciali alla sola competenza tecnica degli addetti ai lavori, e di avere la capacità di entrare nel merito delle conseguenze sociali ed economiche delle scelte che verranno a breve effettuate.

A chi appartengono i Dati Digitali?

Tra i progetti infrastrutturali del PNRR c'è lo sviluppo e il rafforzamento della "infrastruttura dei dati", con l'obiettivo di rendere non solo accessibili, ma anche "conoscibili" e quindi utilizzabili i dati generati dalle amministrazioni pubbliche e dai servizi da loro offerti.

Ma tutti i progetti di innovazione digitale promossi nell'ambito del PNRR, non solo quelli riferiti al settore pubblico, generano dati. Lo fanno ad esempio i progetti innovativi della logistica, quelli avviati dalle imprese con i fondi della transizione 4.0, quelli relativi allo sviluppo del lavoro da remoto, quelli relativi all'ambiente e all'agricoltura. Generano dati come obiettivo esplicitamente dichiarato, o generano dati indirettamente nel conseguire quello che viene considerato loro obiettivo primario.

A chi appartengono questi dati?

Sono anch'essi accessibili per finalità di pubblica utilità (ad esempio per i servizi sanitari e di welfare)?

È possibile imporre una condizione che obblighi i soggetti attuatori, non solo quelli pubblici, a rendere aperti, accessibili e utilizzabili i dati generati dai processi innovativi realizzati con il PNRR?

La formazione

Grande importanza, ma non altrettanto grandi risorse vengono attribuite dal PNRR alla "formazione" in ambito digitale di cittadini e lavoratori. In questa direzione sembra andare un ambizioso progetto recentemente annunciato dal Ministro del Lavoro.

È indispensabile tuttavia entrare nel merito dei contenuti formativi.

Si deve rivendicare l'ampliamento dei contenuti e dei processi formativi anche a competenze "critiche". Non solo imparare a usare gli strumenti ma conoscere cosa c'è dietro l'interfaccia, quali sono i rischi che si accompagnano alle utilità, come diventare utenti e lavoratori consapevoli e non solo protesi addestrate dei dispositivi digitali.

Questo ampliamento delle competenze è evidentemente condizione necessaria per una effettiva partecipazione. In termini espliciti la formazione che rivendichiamo è formazione abilitante alla effettiva possibilità di negoziare obiettivi e percorsi della innovazione digitale del PNRR.

Su questi temi il sindacato e le associazioni potrebbero rivendicare un ruolo attivo di "formatori" e non solo di utenti della formazione.

Condizioni e obiettivi della "partecipazione"

Richiedere di partecipare ai processi di digitalizzazione del PNRR e proporsi di influire effettivamente sulla loro realizzazione è un obiettivo non facile da raggiungere, non solo per il "pregiudizio positivo" che accompagna la digitalizzazione, ma per la apparente oggettività "tecnica" dei suoi percorsi di attuazione

Non si tratta solo di consentire la partecipazione degli attori sociali coinvolti, ma di garantire che tale partecipazione possa conseguire risultati effettivi. Non si tratta solo di una giusta richiesta di maggior "democrazia" del processo di attuazione. Data la natura intrinsecamente "socio-tecnica" di ogni processo di trasformazione digitale la partecipazione degli attori sociali coinvolti è infatti anche condizione ineludibile della effettiva realizzazione dei progetti avviati.

In concreto non si tratta soltanto di garantire informazione trasparente e tempestiva sui percorsi di attuazione, ma prevedere la possibilità di intervento in diversi momenti del processo di attuazione. Ad esempio nella definizione iniziale dei requisiti, che non sono solo tecnici ma anche sociali e organizzativi, nell'introduzione di clausole vincolanti nella formulazione di bandi di gara per l'attuazione, nel monitoraggio effettivo del processo di realizzazione.

La capacità di monitoraggio è una risorsa fondamentale per avere forza contrattuale nella partecipazione al processo di attuazione. Per questo è necessario dotarsi di un autonomo sistema di monitoraggio dell'attuazione

del piano. Non solo quindi chiedere che siano rese disponibili le informazioni che saranno utilizzate per i sistemi di monitoraggio “ufficiali”, e dotarsi delle capacità di comprenderle e utilizzarle. Non solo diffondere esperienze di monitoraggio civico meritoriamente avviate da alcune articolazioni dello Stato negli anni passati. Si tratta di elaborare propri indicatori di attuazione e di risultato capaci di registrare e descrivere gli aspetti socialmente rilevanti del processo di trasformazione digitale. Questi indicatori potranno essere utilmente articolati territorialmente, fornendo a chi opera nel territorio le informazioni necessarie, e chiedendo loro di alimentare a loro volta il sistema con informazioni raccolte dal basso.