

Gli investimenti nel capitale umano del PNRR

di Luca Brugnara e Cristina Orlando
21 febbraio 2022

Il PNRR e il relativo Piano Complementare comportano spese per le “cose” (infrastrutture, digitalizzazione, e altre forme di “patrimonio fisico”) e spese per le “persone” (per rafforzare il “patrimonio umano”). Seppure con gli adeguati caveat (la distinzione è parzialmente discrezionale), questa nota illustra che sui 222,2 miliardi stanziati, solo un quinto (45 miliardi) finanzia il patrimonio umano. Di questi, 14 miliardi sono investiti in progetti finalizzati a formare nuove competenze, 6 miliardi sono destinati all’assunzione di nuovo personale, 19 miliardi vanno in progetti di ricerca-sviluppo e ampliamento dell’offerta di beni pubblici e 5 miliardi vanno in pubblica istruzione e formazione.

Le risorse del PNRR e del piano complementare ammontano a 222,2 miliardi di euro. Sono ricerche che vanno alla crescita e per crescere di più un paese ha bisogno di una maggiore dotazione di capitale, fisico ed umano. Come vengono ripartite le risorse disponibili tra patrimonio (o capitale) fisico e umano?

Per rispondere a questa domanda, abbiamo considerato come spese volte all’accumulo diretto di patrimonio umano quattro macrocategorie:

- a. Spese per **assumere nuovo personale** (ad esempio “Investimento in capitale umano per rafforzare l’Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali” in cui viene esplicitata l’assunzione di oltre 8.700 nuovi dipendenti);
- b. Spese che mirano a **formare nuove competenze** (come l’investimento per “Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico” che promuove lo sviluppo di competenze digitali senza però esplicitare in maniera diretta nuove assunzioni);

- c. Spese per pubblica istruzione e formazione.
- d. Altri investimenti in persone: tra questi ricadono principalmente opere di **Ricerca e Sviluppo** (Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali" di Ricerca e sviluppo) ed il rifinanziamento di altri servizi per la persona che non ricadono nelle precedenti categorie (ad esempio il **potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola**).

C'è un elemento di soggettività in questa classificazione, nel senso che ogni investimento anche fisico può comportare un impatto indiretto sul patrimonio umano. Ma abbiamo cercato di individuare le spese che più direttamente influiscono sull'aumento del personale disponibile per attività pubbliche e private e per le competenze di questo personale.¹

Dove possibile, i fondi del PNRR per lo sviluppo di patrimonio umano sono stati catalogati a partire dalle voci relative ai singoli sub-investimenti: questo ha consentito di dividere le singole componenti di un investimento con maggior precisione.

Il numero totale di misure analizzate secondo questa categorizzazione è pari a 253: tra essi vi sono 5 riforme, 135 investimenti unitari e 113 sub-investimenti. Circa un quinto dei fondi del PNRR (45,1 miliardi di euro sui 222 miliardi totali) sono destinati al patrimonio umano, con la restante quota di spesa assegnata alla costruzione di nuove infrastrutture o l'ammodernamento del capitale fisico esistente. La principale componente di spesa riguarda le spese in ricerca sviluppo e l'ampliamento di offerta per i beni pubblici: a questa finalità sono destinati 19,4 miliardi di euro. I fondi per lo sviluppo di nuove competenze ammontano invece a 14,4 miliardi di euro, mentre per l'assunzione di nuovo personale e la spesa per pubblica istruzione e formazione vengono assegnate cifre relativamente più esigue (rispettivamente 6 e 5,2 miliardi di euro). Va inoltre notato che solo una minima parte dei progetti destinati al capitale umano viene finanziato tramite il Fondo Complementare: i 30,6 miliardi di interventi che il Governo ha deciso di affiancare al RRF (Recovery and Resilience Facility) sono principalmente impiegati per rinnovare infrastrutture, con solo 3 progetti – con un ammontare complessivo di 2 miliardi di euro - a sostegno del patrimonio umano.

I ministeri maggiormente coinvolti in termini di numero di progetti sono il Ministero per l'Università e la ricerca, il Ministero del Lavoro e il Ministero per

¹ L'esclusione principale riguarda le spese per la costruzione di strutture para-ospedaliere o per la fornitura di nuovi servizi sanitario-assistenziali (ad esempio, la telemedicina). Si tratta di spese più direttamente di altre collegate alle persone, ma la maggior parte delle spese sanitarie vanno per gli anziani che hanno lasciato l'attività lavorativa. In ogni caso, se si volessero includere queste spese si dovrebbe aumentare il totale per il patrimonio umano riportato nel testo di 7 miliardi.

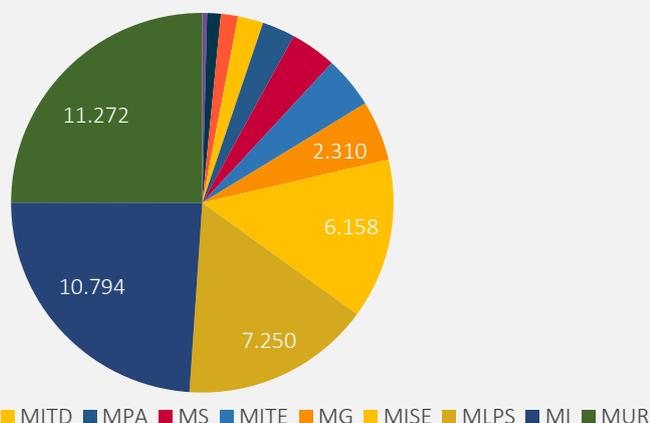
la Pubblica Amministrazione. (Tav. 1) Per quanto riguarda invece la suddivisione tra i ministeri dei fondi, ai primi posti ci sono il Ministero dell'università e della ricerca e il Ministero dell'Istruzione (rispettivamente con 11,3 e 10,8 miliardi ciascuno), seguiti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (7,2 miliardi) e dal Ministero dello Sviluppo Economico (6.2 miliardi) (Fig 1).

Tav. 1: Investimenti in Persone per amministrazione

Amministrazioni	Investimenti	Investimenti in		Tipologia			
		Persone		Nuovo Personale	Valorizzazione Competenze	Istruzione/ formazione	(R&D/ Altro)
		Num.	Perc.				
Altro	1	0	0%	0	0	0	0
MAECI	1	0	0%	0	0	0	0
MEF	1	0	0%	0	0	0	0
MIMS	48	0	0%	0	0	0	0
MINT	6	0	0%	0	0	0	0
MIPAAF	5	0	0%	0	0	0	0
MITUR	13	0	0%	0	0	0	0
PCM	6	1	17%	1	0	0	0
Min. Giustizia	4	2	50%	2	0	0	0
Min. Sud	4	2	50%	0	0	0	2
MITD	32	4	13%	1	2	1	0
MITE	27	4	15%	0	1	0	3
MIC	24	6	25%	0	5	0	1
Min. Salute	18	6	33%	1	3	0	2
Min. Istruzione	11	8	73%	0	5	1	2
MISE	19	9	47%	0	2	0	7
Min. Pubblica Amministrazione	10	9	90%	6	2	0	1
Min. Lavoro	10	10	100%	0	2	0	8
Min. Università e Ricerca	13	12	92%	1	5	0	6

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati PNRR.

Fig. 1: Investimenti in persone PNRR per Amministrazione Titolare
(milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati PNRR.

Qui sotto indichiamo anche i 10 investimenti più corposi che possono essere catalogati come relativi al patrimonio umano: in testa troviamo il piano asili nido, seguito dalla riforma degli ammortizzatori sociali (rispettivamente 4,6 e 4,4 miliardi di euro). Inoltre, la riforma degli ammortizzatori sociali e l'investimento relativo allo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria risultano essere - all'interno della top 10 - le uniche due voci di spesa finalizzate alla formazione di nuove competenze. I maggiori investimenti sono rivolti nella quarta categoria elencata ad inizio mail (Ricerca e Sviluppo + rifinanziamento servizi alla persona).

Tav. 2: I 10 maggiori investimenti in persone

	Amm. Titolare	Fondi PNRR (milioni euro)	Nuovo Personale	Valorizzazione Competenze	Istruzione/ formazione	R&D/ Altro
Piano asili nido e scuole dell'infanzia	Min. Istruzione	4.600	0	0	1	0
Politiche attive del lavoro e formazione	MLPS	4.400	0	1	0	0
Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo	Min. Giustizia	2.268	1	0	0	0
Credito d'imposta per R&D&I	MISE	2.008	0	0	0	1
Fondo per il PNR e PRIN	MIUR	1.800	0	0	0	1
Partenariati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca	MIUR	1.610	1	0	0	0
Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali" di R&S	MIUR	1.600	0	0	0	1
Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	MIUR	1.580	0	0	0	1
Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)	Min. Istruzione	1.500	0	1	0	0
Fondo IPCEI	MISE	1.500	0	0	0	1

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati PNRR.