



Valutazioni sul
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

10 maggio 2021



Premessa

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza può rappresentare una straordinaria occasione per il nostro Paese per rispondere alla crisi economica e sociale aggravata dalla pandemia globale, per affrontare le grandi trasformazioni determinate dalle transizioni digitale e verde, per colmare i divari territoriali e sociali e ridurre le disuguaglianze e soprattutto per rispondere alla vera emergenza del Paese: il lavoro, in particolare per i giovani e per le donne.

Per la Cgil, quindi, il metro di giudizio per valutare il Piano è e sarà il lavoro, la sua tutela e la sua creazione. Gli obiettivi dovranno essere chiari, concreti e misurabili, sia sul versante della quantità e della qualità dell'occupazione sia del contrasto alla precarietà, che della capacità di tenuta e di protezione, a partire da un sistema universale di diritti, tutele e di formazione. La qualità del lavoro determinerà il giudizio non solo rispetto agli investimenti ma soprattutto rispetto alle riforme e agli atti regolatori. Alcuni degli interventi annunciati - legge sulla concorrenza o riforma del codice dei contratti pubblici - rischiano di impattare pesantemente sulle condizioni del lavoro determinando un arretramento non accettabile.

Recuperare le fratture sociali è l'altro terreno di giudizio: dotare il Paese di un sistema di istruzione, di sanità e di welfare universale, fondato sulla centralità dei servizi erogati, capace di soddisfare i bisogni della popolazione e consentire il raggiungimento del pieno sviluppo di ciascuno e ciascuna rappresenta un obiettivo fondamentale e un pilastro insostituibile di coesione sociale. Questa è la lezione che ci viene dalla fase drammatica che abbiamo attraversato e stiamo ancora attraversando e che non può essere dimenticata.

Abbiamo rappresentato la necessità di un sistema organico e governato di politiche industriali e di sviluppo, capace di ricostruire filiere e di determinare nuove specializzazioni produttive, rafforzando il ruolo dello Stato e il sistema pubblico. Su quest'ultimo punto riscontriamo un arretramento: c'è una filosofia di fondo esplicita in alcune riforme annunciate, nei numerosi incentivi alle imprese, nella contraddizione e ambiguità rispetto ad alcune scelte di politica industriale - ad esempio sul digitale o sul green - che indirizzano il Piano verso il mercato quale principale regolatore dell'economia.



Le tante misure, spesso eterogenee e poco coordinate, hanno bisogno di una finalizzazione sulle prospettive dello sviluppo sostenibile. A partire dalla riconversione delle aree industriali, dalla costruzione o ricostruzione di filiere industriali coerenti con la scelta strategica europea della transizione verde. È proprio la parte green che deve migliorare sia gli obiettivi sulle rinnovabili che lo sviluppo della filiera industriale che la dovrebbe accompagnare. Occorre poi rafforzare gli interventi ai settori più penalizzati, a partire dai servizi, dal turismo, dalla cultura e spettacolo. L'Italia rappresenta un unicum nel mondo per la ricchezza culturale e le bellezze naturali: la loro valorizzazione concorre direttamente e indirettamente allo sviluppo sociale ed economico e al benessere collettivo del Paese.

Per questo continuiamo a chiedere che il Piano non rappresenti solo una sommatoria di progetti. Vogliamo che diventi quel progetto-paese per traguardare la trasformazione del modello sociale e di sviluppo che oggi più che mai è necessaria per dare risposte concrete ai bisogni delle persone, dell'ambiente e del territorio. Per fare questo occorre una matrice comune, chiara, condivisa e riconoscibile. Serve sicuramente un protagonismo dello Stato, maggiore sinergia e coerenza tra le risorse e le politiche, garanzia di effettività dei progetti sociali attraverso risorse nazionali e una partecipazione reale alle scelte delle parti sociali e delle organizzazioni sindacali in primis.

Il tema della governance e della partecipazione - che abbiamo posto fin dalla prima discussione in Parlamento - non possono essere ridotti alla mera informativa, o al modello del partenariato sociale. La mobilitazione collettiva verso una trasformazione dell'Italia si nutre di momenti concreti, di confronto rafforzato e di negoziazione. Questi passaggi ad oggi sono stati inadeguati nella fase di stesura del Piano. Crediamo che proprio in nome della coesione sociale, si debbano garantire livelli di negoziazione e di confronto preventivo sui progetti di investimento e sulle riforme. Così come è estremamente importante, il governo dei processi e il monitoraggio dei passaggi che, al netto delle regole europee, deve diventare una fase non solo tecnica o contabile ma di vera e propria rendicontazione sociale delle scelte.

La ripresa del nostro Paese passa da una risposta alle grandi disuguaglianze che pesano nel tessuto sociale ed economico: sono disuguaglianze territoriali,



generazionali e di genere. Questi tre obiettivi trasversali - che rivendichiamo come indicazione della nostra organizzazione fin dalla fase iniziale della definizione del Piano – rappresentano il vero e proprio investimento sul futuro. Rispondere ai divari tra Nord e Sud, attraverso l’infrastrutturazione materiale e immateriale, garantire nuova occupazione e diritti a giovani e donne sono impegni non transigibili. Qualificano la risposta alla crisi, ma soprattutto sono impegni sociali che in primo luogo lo Stato deve assicurare.

Se lo sguardo delle scelte è al futuro e alla prospettiva sicuramente possiamo dire che si deve e si può fare di più. Questo Piano rappresenta un grande innesco, solo l’inizio di un decennio che dovrà tragguardare il nostro paese e la stessa Europa verso uno sviluppo sostenibile per le persone e per l’ambiente. Ciò significa che forse avremo bisogno di un Next Generation EU almeno decennale, del superamento delle regole di bilancio frutto della stagione di austerità, di regole fiscali omogenee finalizzate a colpire la polarizzazione delle ricchezze, le disuguaglianze, l’evasione e l’elusione fiscale. La sfida è già lanciata ad Est come ad Ovest, l’Unione Europea, non può rimanere indietro. Inoltre non possiamo arroccarci nel nostro fortino ed ignorare la condizione disperata di tanta parte del mondo che, già oggi nella battaglia contro la pandemia, paga egoismi e mancanza di solidarietà.

La Cgil intende come sempre fare la sua parte: giudicare nel merito delle scelte concrete, lottare per cambiare le condizioni materiali di lavoratori e lavoratrici, pensionati e pensionate, sostenere la battaglia confederale e collettiva per trasformare e migliorare il nostro Paese per tutti e tutte.



OBIETTIVI GENERALI E STRUTTURA DEL PIANO

LE RISORSE

LA GOVERNANCE. MONITORAGGIO E ATTUAZIONE

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PNRR

LE PRIORITA' TRASVERSALI: GIOVANI, GENERE, MEZZOGIORNO

- Giovani
- Genere
- Mezzogiorno

LE RIFORME

- La riforma della PA
- La riforma della giustizia
- La riforma fiscale
- Semplificazioni e legge sulla concorrenza
- La riforma delle pensioni

LE MISSIONI

- MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA
- MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA
- MISSIONE 3: INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE
- MISSIONE 4: ISTRUZIONE E RICERCA
- MISSIONE 5 - INCLUSIONE E COESIONE
- MISSIONE 6 - SALUTE



OBIETTIVI GENERALI E STRUTTURA DEL PIANO

L'impostazione, gli assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) e i target trasversali (parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali) ricalcano quelli della bozza del 12 gennaio scorso su cui abbiamo già espresso riserve e proposte, anche in sede parlamentare. Il testo è corredato da un'analisi più approfondita dei dati alla base degli assi di intervento, ma mancano ancora diverse informazioni di dettaglio sulle schede-progetto, indicatori e risultati.

LE RISORSE

Il Piano appare coerente con le indicazioni europee: i sei pilastri del NGEU - transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente; sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani - contribuiscono a ciascuno dei sette progetti "faro" europei (flagship) descritti dalla Strategia annuale sulla crescita sostenibile dell'UE 2021, con le prescrizioni e le raccomandazioni del Semestre europeo e soddisfa i parametri fissati dai regolamenti europei: il 27% o è dedicato alla digitalizzazione, il 40% degli investimenti per il contrasto al cambiamento climatico (anche se non direttamente green) e circa il 10% alla coesione sociale. Gli impatti ambientali indiretti sono stati valutati e la loro entità minimizzata in linea col principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente ("do no significant harm" – DNSH).

Tuttavia, non è chiara la coerenza con i pilastri e le indicazioni del Fondo Nazionale complementare, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei Ministri dello scorso 15 aprile.

Il Piano agisce in un orizzonte temporale che si concluderà nel 2026 e si compone di un insieme integrato di fonti di finanziamento e strumenti di regolazione.

Il Governo intende richiedere il massimo delle risorse del **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza**, il principale fondo del programma NGEU (RRF, spesso chiamato *Recovery fund*), che per l'Italia prevede **191,5** miliardi di euro (68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti).

Le risorse saranno erogate non tutte insieme, ma a quote sulla base di condizionalità legate al raggiungimento dei *milestones* e dei target annuali tra investimenti e riforme. È



possibile l'**anticipo** del 13% del totale che per l'Italia corrisponde a circa 25 miliardi di euro.

A tali risorse si accompagneranno **30,64** miliardi del **Fondo Nazionale Complementare** costituito da risorse nazionali in parte coperte dal Fondo sviluppo e coesione (15,5 mld) in parte dallo scostamento di bilancio, per un totale di **222,1** miliardi.

Tale Fondo, di cui non è chiara la coerenza con i pilastri e le indicazioni europee, è destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano e sarà corredato di *Milestone* e *Target*, monitorati e controllati dalle Autorità nazionali, pur non essendo oggetto di rendicontazione alla Commissione Europea, oltre che attraverso l'applicazione di procedure di attuazione omogenee.

Il Fondo complementare sarà introdotto attraverso un decreto-legge che è stato approvato nel Consiglio dei Ministri del 29 aprile 2021.

Il Governo ha affermato che circa il 40% (82 miliardi) delle risorse del Piano saranno destinate al Mezzogiorno.

L'ammontare dei "progetti esistenti" per ciascuna Missione e Componente, che complessivamente totalizza 69,1 miliardi di euro (29,4% del totale) da finanziare attraverso nuovi prestiti.

Agli enti territoriali competeranno investimenti pari a oltre 87 miliardi di euro.

Ulteriori **13** miliardi derivano dal programma **React-Eu**. Si dichiara che *"in via prudenziale non si tiene, invece, conto degli altri fondi del pacchetto NGEU a livello comunitario"*, come il **Just Transition Fund**.

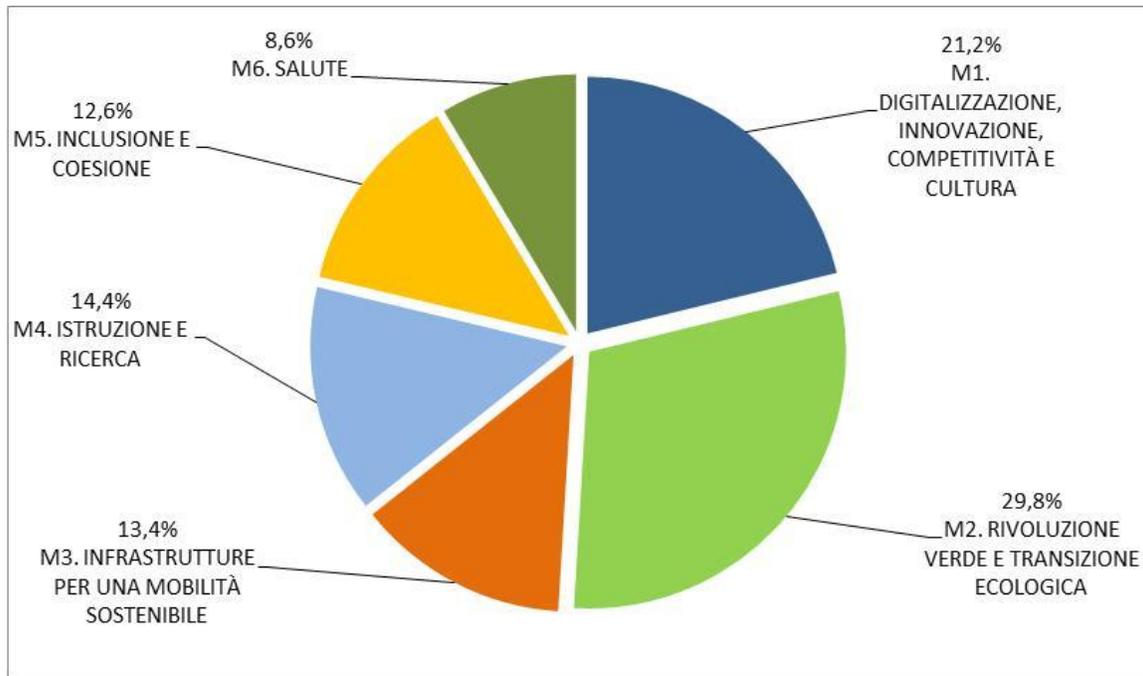
Le risorse complementari

Si aggiungono ulteriori **26** miliardi stanziati in precedenza per opere specifiche essenzialmente ferroviarie.

Sempre nell'ottica della **addizionalità e complementarità** delle risorse occorre ricordare i Fondi strutturali 21/27 per circa **83** miliardi (incluso il cofinanziamento) di cui si anticipa l'utilizzo per alcune misure nel testo e il Fondo sviluppo e coesione 2021-2027 (50+23 miliardi da attribuire con la prossima legge di bilancio) che dovrà essere impiegato in linea con le politiche settoriali di investimento e di riforma previste nel PNRR.



Composizione delle risorse del PNRR per Missioni (RRF + React-Eu + Fondo complementare)



Cosa è cambiato rispetto alla bozza del 12 gennaio

Il **regolamento europeo**¹ sul Recovery and Resilience Facility è stato emanato nel febbraio scorso e ha chiarito che il riferimento per la determinazione della componente dei prestiti è il reddito nazionale lordo del 2019. Ciò ha determinato una **riduzione di 5 miliardi**. Tale cifra potrebbe ulteriormente variare sia in funzione del ricorso ai prestiti da parte degli altri paesi europei sia per il fatto che la distribuzione del 30% finale delle risorse sarà definita successivamente a giugno 2022, sulla base dell'andamento del PIL dei paesi dell'Unione nel biennio 2020-21.

La bozza del 12 gennaio prevedeva l'anticipo di una parte del Fondo sviluppo e coesione (circa 20 miliardi) e una parte della nuova programmazione (7,9 miliardi) per finanziare una parte dei progetti. Il PNRR mantiene l'anticipo del Fondo sviluppo e coesione e aggiunge ulteriori risorse per un totale di circa 31 miliardi.

Nel totale del Piano presentato il 12 gennaio, si arrivava alla cifra di 310 miliardi, computando anche tutte le risorse addizionali come i Fondi strutturali 21/27. Invece si è

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:057:FULL&from=IT>



scelto di non inserire nella struttura finanziaria del nuovo PNRR le risorse in capo ai Fondi strutturali europei (FESR, FSE+, FEASR) per la parte nazionale (circa 8 miliardi). Il tema dei Fondi strutturali europei e della necessità che siano integrati in una strategia di sistema con quanto previsto nel PNRR vengono richiamati, ma non sono fornite indicazioni metodologiche e di priorità.

Le tappe del percorso europeo

- ❑ **30/04/21 PNRR inviato alla Commissione Europea**
- ❑ **Entro due mesi** dalla presentazione ufficiale la Commissione valuta il piano per la ripresa e la resilienza e **formula una proposta** di decisione di esecuzione del Consiglio
- ❑ **Entro quattro settimane dall'adozione di questa proposta** il Consiglio Europeo dovrebbe approvare la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza mediante una decisione di esecuzione.

LA GOVERNANCE, IL MONITORAGGIO E L'ATTUAZIONE

Lo schema organizzativo può essere sinteticamente descritto:

Cabina di regia

Presidenza del Consiglio

Garantisce il monitoraggio dell'avanzamento del Piano, il **rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale**, e propone l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l'implementazione delle misure del PNRR.

Con atto normativo, che immaginiamo sarà un decreto-legge, saranno definiti struttura, composizione, nonché modalità di funzionamento e raccordo con le articolazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si afferma in maniera molto lasca che verrà assicurato il coinvolgimento dei rappresentanti del partenariato economico e sociale di riferimento.

Coordinamento centrale PNRR

Effettua il monitoraggio e controllo sull'attuazione del Piano e costituisce il



Ministero Economia e Finanze (MEF)

punto di contatto con la Commissione Europea per il PNRR.

Attuazione interventi

Ministeri, amministrazioni regionali ed enti locali

Presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente del Piano viene individuata una struttura di coordinamento con la funzione di supervisione generale sull'effettiva attuazione dell'investimento/riforma di riferimento. È prevista la rendicontazione delle relative spese nonché i target e milestone conseguiti.

Inoltre, l'attività di monitoraggio sull'attuazione del PNRR è coadiuvata da un apposito sistema informatico sviluppato dal MEF (ReGis). Le attività di controllo sono di competenza del Servizio centrale del PNRR, ma anche delle amministrazioni centrali responsabili di misure (autocontrollo). Esse sono in particolare concentrate sull'effettivo conseguimento di *target* e *milestone*, per fornire rassicurazioni nel processo di rendicontazione alla Commissione Europea, ma anche sulla regolarità delle procedure e delle spese basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati. In aggiunta, si prevedono attività specifiche di Audit svolte da un apposito Organismo previsto dallo stesso PNRR.

Sono poi garantite attività di informazione e comunicazione mirate al coinvolgimento di tutti i target di riferimento, dagli stakeholder fino al grande pubblico, secondo un'apposita strategia rispondente agli indirizzi comunitari in materia.

Sono, infine, previsti periodici resoconti sull'andamento di riforme e investimenti al Parlamento, oltre che alle istituzioni europee.



Ruolo delle organizzazioni sindacali

Nella fase di definizione del Piano il confronto tra Governo e Organizzazioni sindacali è stato inadeguato. Questo è un punto politico fondamentale: tutti i temi del PNRR, infatti, riguardano in modo diretto o indiretto il lavoro e/o avranno comunque fortissimi effetti su di esso. Per questo ribadiamo che è necessario un livello politico di confronto rafforzato sulle scelte sia di investimento che di riforma. Sugli interventi normativi che riguardano direttamente il lavoro (fisco, riforma ammortizzatori, riforma PA, etc.) questo confronto preventivo deve trasformarsi in una fase pattizia vera e propria. Crediamo che tale ruolo debba essere sancito dal punto di vista normativo nella legislazione sulla governance. Ciò vale anche per il Fondo Complementare e tutte quelle misure che accompagneranno il Piano. Inoltre, si deve prevedere un coinvolgimento attivo delle parti sociali sia nella fase di attuazione dei progetti sia in quella di monitoraggio e valutazione degli impatti economici e sociali generati dagli stessi.

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PNRR

Il modello econometrico utilizzato è il medesimo delle bozze precedenti (*Quest*) sviluppato dalla Commissione Europea nel 2018, non adeguato e con un'impostazione teorica eccessivamente sbilanciata su un approccio "di mercato" (tecnicamente si tratta di un modello DSGE), oltre che incompleto visto che la stima dell'impatto occupazione del PNRR è stata realizzata con un altro modello del MEF (MACGEM-IT). Pur prevedendo tre scenari, la stima di impatto risulta troppo parziale ed eccessivamente legata alle condizioni di contesto, ovvero di mercato.

Tecnicamente, nella valutazione di impatto è stato considerato quello macroeconomico di circa 183 miliardi di spesa aggiuntiva, finanziata attraverso i fondi NGEU dei programmi RRF e React-EU, integrati dal "Fondo per gli Investimenti Complementari" a valere su risorse nazionali, tra il 2021 e il 2026. Nel dettaglio, il 60,4% di queste risorse è destinato direttamente a investimenti pubblici, il resto invece viene distribuito in altre linee di spesa: il 12,6% è costituito da spesa corrente, il 18,7% sono incentivi alle imprese, il 5,0% trasferimenti alle famiglie e il 2,6% sono riduzioni di contributi datoriali.



IMPATTO MACROECONOMICO DEL PNRR (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base) Modello QUEST.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
Consumi privati	-0,2	-0,6	-0,6	0,0	1,0	1,9
Investimenti totali	2,8	7,6	11,6	12,5	11,8	10,4
Importazioni	0,2	1,0	1,9	2,7	3,4	4,0
Esportazioni	-0,2	-0,5	-0,2	0,6	1,6	2,7

(modello MACGEM-IT)

	2021	2022	2023	2024-2026
PIL	0,7	2,0	3,0	3,1
Consumi	0,9	2,3	3,0	2,9
Spesa pubblica	0,5	1,5	2,0	0,7
Investimenti	1,6	5,5	9,4	10,6
Esportazioni	-0,2	-0,4	-0,6	0,4
Importazioni	1,0	2,6	4,0	4,7
Occupazione	0,7	2,2	3,2	3,2

Secondo il primo modello (DSGE), il PIL aggiuntivo cresce in modo progressivo lungo l'orizzonte del PNRR. **Nel 2026, il PIL risulterebbe più alto di 3,6 punti percentuali rispetto allo scenario di base**, grazie all'effetto di domanda nel breve termine e allo stock di capitale pubblico con effetti positivi persistenti su PIL potenziale ed effettivo nel medio periodo. Il quadro macroeconomico che ne deriva indica innanzitutto che **non_vengono generati effetti significativi nel biennio in corso**.

La seconda questione non meno rilevante è che tale previsione non appare coerente con il quadro tendenziale tracciato dal DEF 2021, secondo cui senza interventi, il PIL 2021 e



2022 dovrebbe crescere rispettivamente del 4,1 e del 4,3% e diventare 4,5 nel 2021 e 4,8 nel 2022 per effetto delle misure del Governo².

Il secondo modello econometrico utilizzato nel PNRR (non DSGE ma CGE), in dotazione al Dipartimento del Tesoro del MEF, pur incoerente con quello della Commissione Europea, permette di valutare anche l'effetto sull'occupazione delle singole Componenti, da cui emerge che **il numero di occupati aggiuntivi aumenterebbe di 0,7 punti percentuali nel 2021 per poi accelerare di 2,2 punti nel 2022 e raggiungere i 3,2 punti medi aggiuntivi ogni anno nel periodo 2023-2026.**

La stima denota obiettivi molto ambiziosi, che richiedono una **garanzia pubblica**, ovvero che lo Stato sia datore di lavoro di ultima istanza e generi il lavoro necessario a raggiungere quei traguardi, anche attraverso un piano straordinario per la piena e buona occupazione.

IMPATTO DEL PNRR SUL PIL NAZIONALE ATTRIBUIBILE AL MEZZOGIORNO
(CONTRIBUTI ALLO SCOSTAMENTO PERCENTUALE DALLO SCENARIO DI BASE)

	2021	2022	2023	2024-2026
PIL	0,2	0,7	1,0	1,0
Consumi	0,3	0,8	1,1	1,1
Spesa pubblica	0,2	0,5	0,8	0,6
Investimenti	0,6	2,0	3,5	3,9
Occupazione	0,3	0,8	1,1	1,1

Con il modello CGE si può stimare anche l'impatto nelle Regioni, da cui si deduce che il Mezzogiorno *"contribuirebbe per un punto percentuale al livello del PIL nazionale nell'anno finale del Piano"*, anno in cui la crescita italiana dovrebbe essere del 3,1%. **Anche l'impatto occupazionale nel Mezzogiorno appare piuttosto limitato (+1,1% a regime).**

² Secondo la valutazione preliminare del Governo l'impatto del PNRR potrebbe essere pari a un incremento di 0,5 punti percentuali del PIL potenziale in forza della maggiore spesa effettuata e circa 0,3 per effetto delle riforme (da 0,6 a 1,4 per cento nell'anno finale del programma). La maggiore crescita comporterebbe anche una discesa del tasso di disoccupazione (7,1 per cento nel 2026 tra investimenti e riforme). Questi calcoli sono necessari ai fini del monitoraggio europeo degli squilibri macroeconomici e per la stessa valutazione di sostenibilità delle finanze pubbliche secondo i criteri stabiliti dal Fiscal Compact per raggiungere il "pareggio di bilancio".



Occorre considerare che le risorse destinate agli incentivi alle imprese, possono tradursi in un maggiore finanziamento delle imprese del Nord e del Centro. Un altro tema da considerare è che l'efficienza degli investimenti non è omogenea sul territorio. Di conseguenza, occorre impedire che il moltiplicatore degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno sia più contenuto.

IMPATTO DEL PNRR SULL'OCCUPAZIONE FEMMINILE E GIOVANILE
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)

(modello MACGEM-IT)

	2021	2022	2023	2024-2026
Occupazione Totale	0,7	2,2	3,2	3,2
Occupazione femminile	0,7	2,2	3,5	4,0
Occupazione femminile Mezzogiorno	1,3	3,8	5,0	5,5
Occupazione giovanile	0,4	2,0	3,0	3,2
Occupazione giovanile Mezzogiorno	1,0	3,3	4,5	4,9

Invece, va accolto positivamente il fatto che **sono stati definiti specifici obiettivi occupazionali e indicatori per i tre target trasversali: giovani, donne e Mezzogiorno**, come richiesto anche dalla nostra Organizzazione in più sedi. Sarebbe pertanto auspicabile un approccio qualitativo sugli impatti prendendo a riferimento gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile e degli Standard Development Goals. Ovviamente tale riferimento per essere adottato, dovrebbe essere acquisito nello *scoreboard* degli squilibri macroeconomici europei.

Valutazioni Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza



Tavola 4.8: Deviazioni percentuali dallo scenario di base nel 2024-2026

	PIL	Consumi	Spesa pubblica	Investimenti	Esportazioni	Importazioni	Occupazione
Totale PNRR (1)	3,1	2,9	0,7	10,6	0,4	4,7	3,2
M1	0,8	0,3	0,2	1,8	0,0	0,5	0,9
M1C1	0,2	0,1	0,2	0,4	0,0	0,1	0,2
M1C2	0,3	0,1	0,0	0,7	0,0	0,2	0,3
M1C3							
<i>Turismo</i>	0,1	0,1	0,0	0,5	0,0	0,1	0,1
<i>Cultura</i>	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2
M2	0,7	0,5	0,1	2,8	0,0	0,7	0,8
M2C1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1
M2C2	0,4	0,3	0,0	2,0	0,0	0,5	0,3
M2C3	0,1	0,1	0,0	0,3	0,0	0,1	0,3
M2C4	0,1	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1	0,1
M3	0,3	0,4	0,0	2,7	0,0	0,8	0,2
M3C1	0,2	0,3	0,0	2,5	0,0	0,7	0,1
M3C2	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1
M4	0,5	0,2	0,3	1,1	0,0	0,3	0,5
M4C1	0,3	0,1	0,3	0,5	0,0	0,1	0,3
M4C2	0,2	0,1	0,0	0,6	0,0	0,1	0,2
M5	0,4	0,2	0,1	0,9	0,0	0,2	0,6
M5C1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3
M5C2	0,2	0,1	0,1	0,6	0,0	0,1	0,2
M5C3	0,1	0,1	0,0	0,3	0,0	0,1	0,1
M6	0,3	0,1	0,0	1,2	0,0	0,4	0,2
M6C1	0,2	0,1	0,0	0,8	0,0	0,3	0,1
M6C2	0,1	0,1	0,0	0,4	0,0	0,1	0,1

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti



Dall'analisi dell'impatto delle singole misure sulla crescita e sull'occupazione emerge un contributo più incisivo della prima e della seconda missione. In particolare per quanto riguarda gli investimenti "verdi" è apprezzabile la previsione di impatto occupazionale positivo, che potrebbe essere addirittura molto superiore accompagnando queste scelte con misure che favoriscano la "giusta transizione". Sul versante sociale molto dipenderà da come verrà impiegata la spesa corrente e quindi dalle scelte delle prossime leggi di bilancio, soprattutto in direzione della creazione di lavoro. Resta la preoccupazione sull'impatto delle riforme poiché gli effetti positivi – a detta del Governo - si produrranno nel medio e lungo periodo (5, 10 anni e oltre).

LE PRIORITÀ TRASVERSALI: GIOVANI, GENERE, MEZZOGIORNO

Le tre priorità Giovani, Donne e Sud dovrebbero qualificare, soprattutto sul versante occupazionale, le misure e i progetti del Piano. Nel Piano manca un'analisi adeguata sia sul tasso di occupazione che sul contrasto alla precarietà. Sull'occupazione sono già in vigore sgravi contributivi sulle assunzioni di donne e giovani e la fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno. Abbiamo già sottolineato le nostre perplessità su queste misure, che in assenza di politiche e interventi diretti rischiano di non avere l'effetto leva o, nella migliore delle ipotesi, di fotografare la situazione già esistente. Sarebbe necessaria una valutazione di impatto, in questo caso ex post, sugli sgravi contributivi come leva per l'occupazione femminile e giovanile. Esistono già studi che dimostrano l'effetto di precarizzazione e marginalizzazione del lavoro giovanile, femminile e l'aumento dei divari territoriali, determinato dagli incentivi. La serie storica è ormai consistente e permette giudizi compiuti.

La novità contenuta nel PNRR è rappresentata da una condizionalità specifica: *“Per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere, saranno in particolare inserite per le imprese che, a diverso titolo, parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi React-EU e FCN, previsioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne”*. Tale condizionalità occupazionale è una delle richieste fatte a più riprese dalla nostra Organizzazione ed è necessaria per dare valore anche sociale ai molti trasferimenti monetari del Piano, ma appare formulata senza obiettivi cogenti, rimandando a misure successive. Per questo è necessario che da semplice enunciazione si traduca in effettivi vincoli. Desta invece preoccupazione la riproposizione della formula dei contratti di formazione/specializzazione: la funzione del PNRR dovrebbe essere quella di disegnare



l'Italia del futuro. E questa insistenza sul non prospettare lavoro stabile rappresenta un serio limite.

Sarà comunque un nostro obiettivo definire la traduzione in una effettiva clausola vincolante corredata di obiettivi ambiziosi.

Per la priorità Mezzogiorno abbiamo un'indicazione generale del riparto delle risorse, disseminate nelle singole missioni. Il tema, oltre che quantitativo deve essere caratterizzato anche dalla qualità e dall'efficacia delle misure necessarie per garantire gli obiettivi di riduzione dei divari economici e sociali.

Genere

Il tasso di occupazione femminile, in era Covid, è sceso al 48,5% tornando ai livelli di inizio 2000, prima della crisi finanziaria. Questo non può essere esclusivamente attribuito alla crisi sanitaria, come per tutta la dimensione sociale. La pandemia ha avuto infatti la funzione di rendere visibili ed esacerbare criticità e diseguaglianze già in essere.

Nell'assenza di analisi generale sul lavoro, si sceglie, per l'occupazione femminile, di far riferimento o ai dati pre - pandemia o al tasso di partecipazione. Tale scelta non permette di indagare le ragioni dell'arretramento e non rende evidente il tasso di occupazione delle giovani donne che è poco oltre il 33%, collocando l'Italia all'ultimo posto in Europa. Questo, senza l'incidenza dei NEET dopo un anno di pandemia. Non partire dal tasso di occupazione e quindi non proporsi un obiettivo - ad esempio tra il 60 e l'oltre 63% dell'attuale media europea- rappresenta un limite. Il ragionamento sulla qualità dell'occupazione femminile è poi essenziale, anche in relazione alle Raccomandazioni europee sul superamento del lavoro sommerso e irregolare: i numeri ci dicono che è per tanta parte lavoro femminile, anche per ragioni legate alle croniche difficoltà di permanenza nel mercato del lavoro delle donne. In questo senso i numeri delle dimissioni volontarie sono in continuo aumento e - anche se non sono ancora noti i dati 2020 - indicano il prepotente ritorno ad una difficoltà al rientro dalla maternità e non solo per assenza di servizi. La pandemia ha confermato l'essenzialità dei servizi sia alla luce della sperequazione nella condivisione del lavoro di cura, che sul versante anagrafico tanto che la classe di età che meglio resiste in termini di occupazione è quella delle cinquantenni.

La definizione, entro il primo semestre 2021, di una Strategia nazionale per la parità di genere (richiesta europea finora ignorata dal nostro Paese) è sicuramente importante. Ovviamente il percorso dovrà essere ben più partecipato di quanto abbiamo visto finora



sui provvedimenti del Dipartimento Pari Opportunità e di quanto attuato con la definizione del PNRR. L'obiettivo indicato per la Strategia è innalzare la posizione dell'Italia di almeno cinque punti in più nel Gender Equality Index dell'EIGE, collocandosi nella media europea, (tutti gli obiettivi dati sulla trasversalità di genere si collocano alla media europea), con una scarsa ambizione ad aumentare un po' di più. Da questo punto di vista basterebbe un obiettivo più ambizioso sul versante occupazionale. Obiettivo che per somma di fattori ed incrocio tra gli stessi potrebbe essere conseguito attraverso l'aumento dell'occupazione femminile.

Poiché l'impatto della maggioranza delle misure tende ad incrementare l'occupazione maschile (lo stesso Piano lo afferma) per avere un'effettiva valutazione di impatto di genere, ex ante oltre che in itinere, bisogna analizzare le singole misure. Attualmente, nel Piano, l'impatto annunciato nelle singole missioni corrisponde al mantenimento delle segregazioni in essere nel mercato del lavoro, come dimostrano le note sulla trasversalità di genere dalla missione 1 a quelle successive.

Un impianto conservativo che si adagia sull'ipotesi che comunque lavoro di cura ed assistenza, ristorazione, alberghiero, turismo e cultura manterranno la loro importante presenza di lavoratrici. Obiettivi ambiziosi vanno individuati in tutte le missioni, non unicamente sui trasferimenti di risorse. Ad esempio, sulla ricerca, si potrebbero definire effettive quote e contribuire così fin d'ora alla messa in discussione degli stereotipi sulle materie STEM, ma non solo.

Indubbiamente non è certo generosa la dotazione di finanziamento dell'imprenditoria femminile, e preoccupa l'enfasi sulla "*certificazione di genere nelle imprese*", la sperimentazione dei bollini e degli standard autocertificati ha, purtroppo, già favorito operazioni di *pinkwashing*; meglio sarebbe dedicare quelle risorse alla formazione specifica di contrasto degli stereotipi e delle molestie, attuandola a tappeto nei luoghi di lavoro. Esistono esperienze positive che possono essere mutate e diffuse, diffondendo la pratica del *diversity management*.

Nell'economia del Piano, la missione 4 è quella su cui si addensano le maggiori aspettative per favorire politiche di permanenza al lavoro delle donne, per costruire una condizione accogliente che potrebbe avere, anche conseguenze positive sulla natalità, ma soprattutto per tradurre e contrastare la povertà educativa. È indubbio che i servizi educativi 0-6 ed il significativo potenziamento del tempo pieno vanno nella giusta direzione. Altrettanto indubbio è che le risorse sono insufficienti e gli obiettivi limitati. Infatti, si fa riferimento al 33% come obiettivo europeo da raggiungere come definito



nella Conferenza di Lisbona. La nostra ambizione deve essere quasi doppia, vale a dire il 60% - in tutte le regioni e non come media nazionale - di nidi a gestione pubblica.

Mentre rimangono i progetti per favorire l'accesso alle materie STEM, sono invece scomparsi quelli per introdurre formazione contro tutti gli stereotipi, di riconoscimento, valorizzazione e rispetto delle diversità, senza i quali anche le stesse ambizioni sulle STEM rischiano di essere pesantemente frustrate. Sottolineatura resa ancor più necessaria dagli innumerevoli riferimenti al Family Act che prevede sostegno alle famiglie per il pagamento delle rette, ovvero che presuppone un indirizzo verso la privatizzazione dei servizi educativi che sono da contrastare.

Missione 5 e Missione 6 hanno in comune denominatore l'estensione e l'integrazione dei servizi (sanità, sociale, assistenza): indubbiamente queste scelte possono avere un effetto di miglior bilanciamento vita-lavoro per le lavoratrici. È utile ribadire che una efficace rete di servizi riduce il doppio lavoro delle donne, ma di per sé non influisce sulle politiche di condivisione, sempre più necessarie. Sottolineiamo il termine condivisione, poiché la conciliazione si traduce troppo spesso in auto conciliazione, invece che in distribuzione dei carichi di cura. Nulla viene indicato sul congedo di paternità obbligatorio salvo il trionfale riferimento ai 10 giorni, che non è certo un traguardo. Come dimostra la normazione durante la pandemia, il valore del lavoro femminile è spesso sottovalutato quando non esplicitamente svalorizzato. Lo dimostrano ripetute scelte tra cui la negazione dei congedi parentali durante il lavoro agile, che non è conciliazione. Le politiche di congedo devono essere genitoriali, universali ed assunte come responsabilità sociale.

Giovani

Come nella versione precedente del PNRR, anche nell'attuale i giovani rappresentano una priorità trasversale a tutte le missioni e le componenti, ma ancora una volta non viene fornita una stima complessiva di quante risorse del PNRR vadano a questo target. In particolare, l'impatto generazionale viene così dettagliato missione per missione.

- *La Missione 1* ha un impatto diretto sui giovani con riferimento al reclutamento e alla valorizzazione del capitale umano nell'ambito della P.A. Un contributo verrà anche dal piano di creazione di Poli Territoriali per il reclutamento, la formazione, il co-working e lo smart-working. Il programma di "diffusione culturale" nelle scuole e il



Servizio Civile Digitale hanno inoltre l'obiettivo di rafforzare le competenze digitali dei giovani. Impattano sui giovani anche gli interventi per la connettività delle scuole.

- Gli investimenti e le riforme sulla transizione ecologica della *Missione 2* contribuiscono alla creazione di occupazione giovanile in tutti i settori toccati dal *Green Deal Europeo*, tra cui le energie rinnovabili, le reti di trasmissione e distribuzione, la filiera dell'idrogeno.
- Gli investimenti sulle infrastrutture della *Missione 3* dal punto di vista generazionale rafforzano le opportunità di mobilità fondamentali per la formazione dei giovani e per il loro inserimento nel mondo del lavoro.
- La *Missione 4* è interamente rivolta ai giovani: interviene su tutto il ciclo dell'istruzione e della ricerca, in risposta alle raccomandazioni specifiche della Commissione Europea sull'Italia, che invitano a stimolare gli studi in campi attinenti ai settori ad alta intensità di conoscenza. Il PNRR intende migliorare le competenze di base e la riduzione dei tassi di abbandono scolastico, e permettere allo stesso tempo di ridurre le distanze tra istruzione e lavoro, anche grazie alla riforma e allo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS). Gli investimenti previsti facilitano l'accesso all'istruzione universitaria, con nuove borse di studio e le opportunità per i giovani ricercatori, con l'estensione dei dottorati di ricerca.
- La *Missione 5* prevede investimenti specifici sulle politiche di formazione e di occupabilità dei giovani. Nel Piano Nazionale Nuove Competenze, sono inserite misure specifiche in favore dei giovani e dei NEET. In particolare, saranno potenziati il sistema duale e l'istituto dell'apprendistato, con risorse pari a 600 milioni di euro, soprattutto nelle aree più marginali e periferiche. Si potenzia il Servizio Civile Universale e i giovani saranno coinvolti dalle misure relative alle infrastrutture sociali e alle case popolari, nonché dal rafforzamento dei servizi nelle aree interne.

Mezzogiorno

In relazione al tema Sud e alle politiche di investimento sulla riduzione dei divari territoriali, il PNRR cita in modo specifico la sua complementarità con la programmazione dei Fondi strutturali 2021-2027 e al programma REACT-EU, sottolineando che si investirà almeno il 40% delle risorse territorializzabili del PNRR (circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34% previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale. Ma non ci sono indicazioni puntuali sul riparto di questi 82 miliardi per missione e per componente che possano consentire di qualificare questo investimento: quali saranno



i principali progetti finanziati, su quali settori, con quali effetti? In assenza di specifici dati disaggregati non si possono fare valutazioni ulteriori, eppure necessarie per approfondire l'impatto di questi ingenti investimenti su riduzione delle disuguaglianze e dei divari territoriali.

Inoltre, si evidenzia come non ci sia nel PNRR uno specifico capitolo dedicato al Sud, a differenza di quanto richiamato in diverse sedi dalla Ministra competente: probabilmente è corretto che non ci sia un capitolo dedicato, per evitare che gli investimenti al Sud restino al di fuori di una logica complessiva di crescita e sviluppo del sistema Paese. A maggior ragione, però, sarebbe necessario avere indicazioni analitiche sul riparto degli investimenti tra Nord e Sud del Paese.

Analogo discorso vale per il fondo ReactEU, di cui a differenza del precedente PNRR nel nuovo testo non viene esplicitato il riparto, ma solo indicato che la sua programmazione è stata già inviata alla Commissione europea. È ancora valido il riparto precedente? Negli incontri avvenuti con la Ministra competente avevamo richiesto un confronto sul tema ancora non avvenuto. Nel documento viene invece ben specificato che il ReactEU è lo strumento per assicurare da subito l'integrazione tra PNRR e risorse dei Fondi strutturali europei, con una dotazione di 13,5 miliardi di cui quasi 8,5 miliardi sono rivolti al Mezzogiorno. Si specifica inoltre che con il ReactEU si potranno finanziare esclusivamente misure effettivamente realizzabili entro la scadenza del 2023, gestite a livello nazionale attraverso lo strumento dei PON.

Infine, sul versante delle riforme che potranno avere un impatto diretto sul Mezzogiorno, nel PNRR vengono indicate:

- Le riforme per migliorare la pubblica amministrazione, che contribuiranno a accelerare gli investimenti, utilizzare in modo efficace i fondi e favorire un maggior assorbimento degli incentivi e delle risorse assegnate su base competitiva, come il cosiddetto "superbonus" edilizio.
- La riforma della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per i principali servizi sociali come, ad esempio, alcuni servizi alla persona (ad esempio i nidi).
- La semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno: nel PNRR è previsto un progetto specifico con un relativo investimento pari a 600 milioni di euro per la razionalizzazione delle procedure sul credito d'imposta e su altre agevolazioni alle imprese per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive o di beni immobili situati nelle Zone



economiche speciali (ZES) al Mezzogiorno. È previsto poi un iter di semplificazione delle norme sulle incentivazioni alle imprese localizzate nel Mezzogiorno, che dovranno limitarsi alle previsioni generali rinviando a decreti del Ministro per il Sud e la coesione territoriale per la definizione degli aspetti di dettaglio. Questo intervento va collegato con la riforma di riordino normativo di tutte le incentivazioni alle imprese, che richiede un apposito provvedimento legislativo. Una commissione interministeriale per la predisposizione di uno schema di disegno di legge in materia di incentivazione alle imprese, con particolare riferimento alle attività economiche ubicate nel Mezzogiorno d'Italia, sarà insediata presso la Presidenza del Consiglio entro il 30 giugno 2021. La presentazione del disegno di legge alle Camere è prevista entro il 30 settembre 2021.

LE RIFORME

Sono previste diverse tipologie di riforme:

- orizzontali o di contesto, che *“consistono in innovazioni strutturali dell’ordinamento, d’interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico (doing business) del Paese. Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario”*.
- abilitanti, *“funzionali a garantire l’attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Tra questi ultimi interventi, si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza”*.
- settoriali, contenute all’interno delle singole Missioni, *“relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali”*.
- di accompagnamento, *“tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l’equità del sistema fiscale e per l’estensione e il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori”*.

Considerazione centrale anche nello schema del Governo sono la riforma della PA, della Giustizia e la legge sulla Concorrenza. Infatti, si considera l’impatto delle riforme fondamentale anche per la ripresa economica. Lo stesso PNRR ripropone alcune



simulazioni che prevedono nel lungo periodo un aumento del Pil superiore al 3%. In realtà vi sono molti elementi di preoccupazione rispetto all'attuazione di alcune misure che parrebbero intervenire su elementi regolatori e di controllo - riducendone il numero e la qualità - e agire sul sistema produttivo, liberalizzando una serie di servizi pubblici essenziali, compreso il trasporto locale, **demandando ai privati l'azione di rilancio dell'economia e relegando ancora una volta lo Stato ad essere finanziatore passivo.**



Cronoprogramma

Misure fast track contenente gli interventi urgenti di semplificazione, non solo a carattere trasversale, ma anche settoriale.	Maggio 2021 Decreto legge
Semplificazione in materia di contratti pubblici	Maggio 2021 (misure urgenti)
Semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale	Maggio 2021 (misure urgenti)
Semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana	Maggio 2021
La legge annuale per il mercato e la concorrenza	Luglio 2021
Riforma fiscale	DDL entro luglio 2021
Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione	DDL entro giugno 2021, con un termine di nove mesi dall'approvazione per l'adozione dei decreti delegati.
Semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno	DDL entro il 30 settembre 2021
Semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale	Entro 2021 (misure a regime)
Semplificazione in materia di contratti pubblici	Entro 2021 (misure a regime)
Accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale	entro il 2021
Riforma delle carriere PA	entro il 2021
Riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale	In corso



Alternative Dispute Resolution (ADR)	leggi delega entro la fine dell'anno 2021 e decreti attuativi entro la fine dell'anno 2022
Interventi sul processo civile	leggi delega entro la fine dell'anno 2021 e decreti attuativi entro la fine dell'anno 2022
Interventi sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali	leggi delega entro la fine dell'anno 2021 e decreti attuativi entro la fine dell'anno 2022
Riforma della giustizia tributaria	leggi delega entro la fine dell'anno 2021 e decreti attuativi entro la fine dell'anno 2022
Ufficio del processo	2022
Pianificazione strategica dei fabbisogni per le principali amministrazioni	fine 2023
Riforma "Recovery Procurement Platform" - Digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici	2026
Riforma "Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico patrimoniale accrual"	2026
Completamento del federalismo fiscale	2026

La riforma della PA

La riforma della Pubblica Amministrazione è trattata in premessa quale riforma di contesto, orizzontale e quindi necessaria all'attuazione del PNRR. Accesso, buona amministrazione, competenze e digitalizzazione sono gli assi di interventi.

Segnaliamo come anche in questa ultima stesura del piano pare esserci una alta attenzione sugli aspetti di semplificazione procedurale, anziché sulla revisione dei



processi organizzativi, sull'adeguamento dei servizi ai nuovi bisogni, sulle complessità delle nuove domande.

Molte delle misure indicate sono alquanto generiche e indicative e necessiteranno di appositi provvedimenti normativi e regolamentari, su cui non deve mancare coinvolgimento e contrattazione con le parti sociali.

I riferimenti alla performance sono presenti ma più sfumati rispetto alla precedente stesura. In ogni caso siamo in presenza di un ennesimo tentativo di riproporre l'approccio adottato sulle performance (in particolare dal richiamato dlgs 150/2009) che scarsi risultati ha prodotto nel corso degli ultimi anni.

I meccanismi di incentivazione del personale in assenza di adeguate risorse, nonché in presenza di un sistema di carriere bloccate, molto poco possono incidere sul miglioramento dei servizi. Questo approccio ha fatto della valutazione un mero strumento di controllo se non addirittura uno dei tanti superflui adempimenti burocratici.

Fortunatamente, le altre leve che si intende attivare rispondono, a nostro modo di vedere, alle reali criticità del sistema, nonostante in alcuni casi occorra fare molta attenzione agli strumenti da adottare.

In generale, la riforma della PA deve prevedere: 1) uno snellimento delle procedure di accesso alla PA; 2) una semplificazione delle procedure e delle norme amministrative; 3) l'innalzamento delle competenze di chi lavora nella PA; 4) la trasformazione digitale del sistema.

Lo snellimento delle procedure di accesso è una priorità di questa fase: le centinaia di migliaia di persone che sono già andate in pensione e che andranno nei prossimi mesi rappresentano un reale problema a fronte dell'incapacità (prima politica, ora tecnica) di garantire un adeguato ricambio in tempi rapidi.

La realizzazione del PNRR, per ovvie ragioni, necessita invece di selezionare velocemente personale che abbia anche le competenze necessarie per realizzare gli obiettivi che lo stesso Piano si propone. Ma le ragioni contingenti di rapidità non possono né misurarsi esclusivamente su assunzioni a tempo determinato, né rendere ordinarie procedure che hanno carattere di straordinarietà. Per queste ragioni riteniamo fondamentale non limitarsi alle sole assunzioni funzionali al Piano, ma cogliere questa grande occasione per aggiornare i fabbisogni di personale e coprire rapidamente, attraverso adeguata selezione, le enormi carenze di organico.



Sul versante delle semplificazioni, ritroviamo le stesse questioni che precedenti norme di legge hanno provato a snellire con scarsi risultati.

Ci auguriamo che almeno stavolta, accanto all'analisi di processi, vi sia un bilancio di quanto prodotto finora in funzione della creazione dei correttivi necessari per migliorare le procedure amministrative.

Occorre, in ogni caso, avere attenzione affinché l'idea corretta di semplificazione non si traduca in forme di deregolamentazione che possano alimentare appetiti criminali. Per quanto riguarda il capitolo competenze si prevede *“la revisione dei percorsi di carriera della PA, che introduca maggiori elementi di mobilità sia orizzontale tra Amministrazioni, che verticale, per favorire gli avanzamenti di carriere dei più meritevoli e capaci e differenziare maggiormente i percorsi manageriali.”*

Accanto a ciò si registra la volontà di investire (finalmente) sulla formazione del personale attraverso una molteplicità di strumenti. Può essere l'occasione per rafforzare le forme di partecipazione e di contrattazione sindacale su questi aspetti, dando per questa via attuazione ai contenuti del Patto sottoscritto l'11 marzo scorso. Per realizzare ciò serve intervenire anche sul piano legislativo in funzione del superamento di determinati vincoli al fine di favorire l'importante stagione contrattuale che si sta aprendo.

Il ruolo della contrattazione nazionale e decentrata è un elemento ineludibile che va assunto come strategico e non secondario.

Ulteriori dettagli rispetto alla riforma della PA sono illustrati nella Missione 1 con specifico riferimento al lavoro nella PA nel capitolo sulle competenze, laddove si parla di nuove assunzioni e profili professionali e si afferma che: *“Questo processo deve partire da un insieme di descrittori di competenze (includere le soft skills) da utilizzare per comporre i diversi profili professionali, integrate nella piattaforma unica per il reclutamento. Occorre quindi creare aggregazioni di tali profili per famiglie e aree professionali e operare la corrispondenza con gli inquadramenti contrattuali”*. In particolare, gli obiettivi sono:

la definizione dei profili professionali quale “parametro di riferimento” per le politiche di assunzione”;

al punto 2.2. si afferma che *“In ultimo, sarà introdotto un nuovo sistema di performance management per i dipendenti della PA, con chiari indicatori di performance e incentivi dedicati alle amministrazioni più efficaci.”*;

al punto 2.3. *“Il rafforzamento della capacità amministrativa sarà completato da investimenti dedicati al rafforzamento delle competenze del personale della PA, agendo*



su tre aree di azioni complementari e sinergiche. In primo luogo, verrà messa a disposizione un'ampia offerta di corsi online per il reskilling e l'upskilling del capitale umano...".

Infine, appare convincente la previsione di personale di supporto ai diversi processi di investimento / cambiamento e realizzazione delle parti del Piano.

A differenza del passato si coglie il punto di maggiore debolezza del sistema (l'incapacità di molte amministrazioni di adottare misure di cambiamento per assenza di strumenti) e vi si pone rimedio costruendo delle azioni di supporto assolutamente imprescindibili. Anche su questo aspetto sarebbe opportuno limitare l'utilizzo di personale a termine.

La riforma della Giustizia

La riforma della giustizia interviene sull'eccessiva durata dei processi e intende ridurre il forte peso degli arretrati giudiziari. Il Piano prevede assunzioni mirate e temporanee per eliminare il carico di casi pendenti e rafforza l'Ufficio del Processo. Sono previsti interventi di revisione del quadro normativo e procedurale, ad esempio un aumento del ricorso a procedure di mediazione e interventi di semplificazione sui diversi gradi del processo.

Tutto l'impianto dell'intervento sulla giustizia civile e penale è improntato all'accelerazione dei tempi di definizione con interventi di semplificazioni e razionalizzazioni con l'introduzione di processi significativi di digitalizzazione.

Gli obiettivi che si intendono raggiungere nello specifico del processo civile è quello di ampliare il ricorso agli strumenti alternativi al processo: arbitrato, negoziazione assistita, mediazione.

Per il penale gli obiettivi sono la semplificazione e la razionalizzazione delle notifiche, tempi certi per l'azione penale, riti alternativi, selettività dell'azione penale.

Sono individuati alcuni interventi che riguardano l'organizzazione giudiziaria strutturando l'Ufficio del processo, la riforma del processo civile e le misure alternative di risoluzione dei problemi, la riforma della giustizia tributaria, la riforma del processo penale e la riforma dell'ordinamento giudiziario.

In particolare, si intende accentuare il ricorso agli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, ADR (Alternative dispute resolution). Nella materia dei diritti lavorativi derivanti da norme inderogabili di legge e/o di contratto collettivo, l'adozione di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie appare piuttosto problematica



laddove si dovesse pensare di depotenziare il già collaudato sistema di risoluzione delle controversie in sede protetta con l'intervento del sindacato. Per questo desta molta preoccupazione il riferimento all'estensione e al rafforzamento dello strumento ADR consistente nella mediazione assistita che – come si legge nel ddl delega n. 1665 – viene affidata ad avvocati anche con riguardo alle materie lavoristiche, depotenziando il ricorso alle sedi protette in ambito delle DTL e delle conciliazioni sindacali.

La riforma fiscale

Il PNRR prevede la riforma del fisco come “Riforma di accompagnamento”, in questo senso quasi declassata rispetto alle prime versioni che la descrivevano come una riforma di contesto.

La riforma fiscale è però descritta in termini abbastanza precisi per ciò che riguarda il timing, con la previsione di un decreto delega da emanarsi entro il 31 luglio di quest'anno.

Assai meno precisa è la descrizione del contenuto della riforma, descritta per linee molto generali.

Possiamo trovare alcuni obiettivi ben tracciati, in particolare:

- La semplificazione attraverso la redazione di un nuovo Testo Unico;
- L'incremento dell'utilizzo dell'analisi dei dati per individuare le posizioni dei contribuenti da sottoporre a controllo;
- L'assunzione di nuove professionalità (4.113 + ulteriori 2.000) per rinnovare il personale in forza all'Agenzia delle Entrate;
- L'Assegno Unico Universale a sostituzione delle attuali prestazioni fiscali (detrazioni, Assegni al nucleo) e di assistenza (premio nascita, Bonus vari).

Manca invece una direzione ben delineata di quella che dovrebbe essere la riforma fiscale propriamente detta, ovvero la riforma del prelievo fiscale.

Il testo si limita a preconizzare *“la possibile revisione dell'IRPEF con il duplice obiettivo di ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici”*. Una formula che sembra disegnare una riforma davvero minimale, che non punta ad incrementare la progressività, ma che sembra anzi finalizzata più che altro a ridurre la pressione fiscale. L'attenzione a non incidere sull'equilibrio dei conti pubblici sembra rimandare (come da DEF 2021) alla necessità di aspettare una presenza di extra



gettito da maggior compliance o di un incremento del PIL prima di procedere alla riduzione delle imposte.

Il documento fa riferimento ai risultati delle audizioni svolte presso le Commissioni congiunte di Camera e Senato in materia di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ed altri aspetti del sistema tributario. Crediamo che proprio in relazione ai risultati dell'indagine emergano due importanti mancanze nella descrizione delle caratteristiche dell'imposta personale sul reddito che dovrà essere materialmente costruita da una commissione di esperti, poiché la grande maggioranza delle parti sociali (CGIL compresa), dei soggetti istituzionali e degli esperti in materia, nelle audizioni si sono soffermati su due elementi cardine: a livello più generale sulla necessità di una riforma complessiva del fisco, quindi non limitata alla sola imposta sui redditi personali, e in merito all'Irpef sulla necessità di espanderne la base imponibile. I redditi che sono stati più spesso citati come aventi minori difficoltà ad essere (ri)portati in Irpef sono stati le rendite immobiliari attualmente sottoposte a cedolare secca (mantenendo una attenzione per i canoni concordati) e il reddito da lavoro autonomo attualmente assoggettato al regime dei forfettari (o flat tax). Crediamo che complessività della riforma e incremento della base imponibile IRPEF siano i due elementi imprescindibili per definire "riforma" un eventuale processo di modifica del sistema tributario.

Sempre sul versante fiscale non si accenna alla necessità di intervenire sui sussidi ambientalmente dannosi. Si tratta di risorse che potrebbero essere utilizzate per accelerare una giusta transizione ecologica, con investimenti diretti e misure di compensazione per evitare gli impatti sociali ed occupazionali. Manca, nella descrizione della riforma, la funzione del prelievo fiscale come leva per il funzionamento (a regime, oltre il Recovery) del settore pubblico, per la redistribuzione del reddito, per la rimessa in circolo di risorse bloccate in patrimoni e utilizzi improduttivi.



Federalismo Fiscale

Nell'ambito delle riforme fiscali che accompagnano il PNRR, è annunciato il completamento del federalismo fiscale, entro il 2026, con correttivi da apportare alla legge 42/2009 e l'adozione del riparto di risorse sulla base dei criteri dei fabbisogni standard e capacità fiscali dei territori anche per Città Metropolitane e Province analogamente a quanto già avviene per i Comuni. Un annuncio che desta preoccupazione in quanto, se il processo di perequazione tra territori continuerà ad avvenire in assenza della definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e degli obiettivi di servizio relativi a ciascuna funzione attribuita e il riparto di risorse, dunque, avverrà prioritariamente in ragione della spesa storica e non delle politiche da attuare su ciascun territorio al fine di garantire un determinato diritto fondamentale alla popolazione.

Tax Gap

La nuova descrizione del piano per aumentare la tax compliance è effettivamente più dettagliato rispetto alle precedenti versioni. Soprattutto la parte sull'utilizzo dei dati è interessante, con la previsione di una precompilata IVA che presupporrebbe un sistema molto diffuso, o sarebbe impossibile tracciare i movimenti dare/avere.

Sarà da capire se diventerà obbligatoria finalmente anche per i forfetari alla fatturazione elettronica con relativa precompilata anche per loro. Ricordiamo che essi sono esenti IVA, ma tale esenzione può benissimo permanere affiancata all'obbligo di fatturazione elettronica, in entrata come in uscita (oppure ovviamente è inutile in chiave anti evasione).

Finalmente ribadita l'azione di pseudonimizzazione come soluzione ai problemi di privacy per poi procedere alla Big Data Analysis preventiva, su cui il documento sembra puntare con decisione; purtroppo non sembra che sia stata coinvolta – neanche stavolta – l'Autorità garante. Questa della privacy e dell'incrocio dei dati sarà probabilmente argomento della delega per la riforma fiscale.

Il fatto che un po' tutti gli argomenti rilevanti saranno probabilmente inseriti nella delega da scrivere entro luglio 2021 si intuisce anche dalle scadenze, tutte poste nel 2023, quindi in relazione all'anno fiscale 2022, anno in cui, a questo punto probabilmente, partirà la riforma del fisco.



Semplificazioni e legge sulla concorrenza

Il Piano prevede interventi di semplificazione per la concessione di permessi e autorizzazioni, anche sul codice degli appalti per garantire attuazione e massimo impatto agli investimenti. Si prevede una “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” con misure relative a ambiti specifici di mercato: reti digitali/infrastrutture strategiche, energia elettrica e gas, porti e impianti di gestione e trattamento dei rifiuti e apre sugli ambiti sociali.

Si tratta di provvedimenti particolarmente delicati per le ricadute sul lavoro, sulla sua qualità, sul possibile depotenziamento dei servizi pubblici a favore delle imprese e per la necessaria prevenzione della corruzione e illegalità. Il miglioramento dell’efficacia e della qualità della regolazione se in linea di principio è un obiettivo condivisibile, non deve incidere negativamente sui diritti dei lavoratori e delle lavoratrici già riconosciuti nella nostra legislazione con ulteriori norme di garanzia. Ad esempio, nel caso della riduzione del *gold plating*, che non è altro che l’eliminazione di regolazioni ulteriori rispetto alla legislazione europea. Tutta questa partita per la complessità e per le ricadute deve essere preceduta da un serrato confronto con le OOSS.

Contratti pubblici

Per quanto concerne la semplificazione, mentre sono condivisibili gli obiettivi e le azioni di efficientamento indicate che non richiedono provvedimenti legislativi (Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica, riduzione del numero e qualificazione delle stazioni appaltanti, potenziamento del database gestito dall’ANAC, digitalizzazione delle procedure dei centri di committenza ed interoperabilità dei relativi dati), grande preoccupazione induce l’individuazione di misure a regime per modificare il Codice degli appalti. È prevista una prima modifica, da effettuare entro maggio 2021, che attiene al “rafforzamento del decreto semplificazione”. Si interverrà successivamente con Legge Delega, da sottoporre al Parlamento entro il 2021, e successivi decreti da adottare nei nove mesi successivi l’approvazione della legge. Il rischio è che attraverso queste misure “urgenti” venga modificata in modo peggiorativo la regolamentazione del subappalto, sostituita l’Offerta economicamente più vantaggiosa con il criterio del massimo ribasso, elevate le soglie di aggiudicazione al di fuori del regime di trasparenza, rafforzate ulteriormente le procedure negoziate senza bando di gara. Si tratta di eventualità che andrebbero contrastate.

In questi quattro anni è stata portata avanti una azione di delegittimazione e affossamento del Codice degli Appalti, con l’effetto di determinare una situazione di vera



e propria deregolamentazione, venendo meno ai principi di trasparenza e allargando la sfera di discrezionalità.

In un contesto di questa natura, caratterizzato da grande incertezza e provvisorietà della norma, riteniamo che non si determinerà una velocizzazione degli appalti, ma un vero e proprio blocco del sistema.

Semplificazione delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale (“VIA”)

Si prevede di sottoporre le opere previste dal PNRR ad una Commissione dedicata che rilascerà una speciale VIA statale per velocizzare i tempi di conclusione del procedimento, come già previsto per il Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC 2030). La necessità di velocizzare i tempi è senz’altro condivisibile ma non ci sembra che istituire una nuova Commissione sia la soluzione. Sarebbe piuttosto auspicabile potenziare il funzionamento della Commissione VIA, recentemente nominata dopo un lungo periodo di stasi, procedendo all’assunzione di personale tecnico in numero adeguato a rafforzare la struttura tecnica che si occupa della fase istruttoria e prevedere il dibattito pubblico su tutte le opere per garantire partecipazione.

Legge annuale sulla concorrenza

L’annuncio della legge annuale sulla concorrenza trova la sua origine fin dall’insediamento dell’attuale Presidente del Consiglio. Si tratta di una disposizione che è stata messa in campo solo nel 2017 e sempre collocata tra le Raccomandazioni Paese della UE. Tra l’altro a tal fine l’Autorità Garante della concorrenza e del mercato ha inviato il 23 marzo scorso, una Segnalazione con proposte di riforma concorrenziale. Ci pare preoccupante un’impostazione sostanzialmente in continuità con gli insuccessi delle politiche di mercato che non tiene conto delle necessità di un maggiore ruolo dello Stato per orientare in termini di sostenibilità e coesione sociale/territoriale la fase che si aprirà dopo la pandemia. In particolare, sottolineiamo la disciplina delle concessioni e degli affidamenti “in house” e alle partecipate con riflessi pesanti sui servizi pubblici locali (Igiene ambientale e trasporto pubblico locale, servizi idrici).

La razionalizzazione del regime delle concessioni in materia idroelettrica è invece positiva mentre occorre prestare attenzione alle previste (2022) riforme dei servizi pubblici locali e del sistema rifiuti affinché siano salvaguardati la qualità dei servizi e dell’occupazione oltre alla necessaria attenzione allo sviluppo industriale delle relative filiere e al ruolo degli attori istituzionali pubblici locali soprattutto nel Mezzogiorno.



La prevista piena **liberalizzazione del mercato elettrico** attraverso il passaggio al mercato libero va invece in direzione contraria alla necessità di assicurare le opportune tutele sulle politiche tariffarie a garanzia della libertà degli utenti di scegliere fra il mercato libero e quello tutelato. Nel corso degli ultimi anni l'acquirente unico ha offerto prezzi mediamente più bassi e una migliore qualità del servizio. Il ventilato superamento del mercato a maggior tutela porrebbe fine alla funzione di servizio pubblico svolto dall'AU senza garanzie equivalenti e con la concreta possibilità di una crescita delle tariffe per gli oltre 17 mln di utenti che ancora oggi sono nel mercato tutelato.

Le altre riforme di accompagnamento al Piano

Molta enfasi è posta sul *Family Act* ed in particolare sull'Assegno Unico Universale per i figli, oggetto di un apposito disegno di legge approvato in via definitiva, di cui devono essere emanati i decreti legislativi e su cui riteniamo necessario un confronto nella fase di elaborazione, cui si ascrivono effetti positivi sulle politiche di genere e giovanili, sulle politiche sociali, sul contrasto alla denatalità, sui redditi delle famiglie. Sui restanti provvedimenti oggetto della proposta di legge delega confermiamo le criticità espresse al momento della prima approvazione, in particolare sulla previsione di concedere ulteriori contributi economici (bonus) in luogo di un rafforzamento dei servizi rivolti ai minori e alle famiglie.

Riforma delle pensioni

Nella proposta di PNRR non trova spazio la riforma delle pensioni, tra l'altro considerata nel Documento di economia e finanza solo come fattore di spesa senza tenere conto del profilo della sostenibilità sociale dell'attuale modello. Invece è necessaria una riforma strutturale del sistema previdenziale basato sulla flessibilità in uscita, da 62 anni di età o con 41 anni di contributi, sul riconoscimento previdenziale dei lavori gravosi, di quello di cura e delle donne, un sistema che sostenga chi si trova in condizioni di fragilità nel mercato del lavoro, come i disoccupati, gli invalidi, i lavoratori fragili, chi fa lavori poveri e discontinui, i giovani. Non sono quindi sufficienti interventi provvisori o parziali, che non danno certezza alle persone, e che lasciano sostanzialmente inalterato un sistema previdenziale che oggi è il più restrittivo in Europa. La proposta che si avanza trova la sua giustificazione e la sua sostenibilità, anche nel fatto che in questi ultimi anni è cambiato il paradigma previdenziale e ormai le future pensioni saranno calcolate completamente o



prevalentemente con il sistema contributivo. Vanno inoltre adottate misure per garantire la difesa del potere d'acquisto dei redditi da pensione



TAVOLA 1.1: COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)

 M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
Totale Missione 1	40,32	0,80	8,74	49,86
 M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
Totale Missione 2	59,47	1,31	9,16	69,94
 M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
Totale Missione 3	25,40	0,00	6,06	31,46
 M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	30,88	1,93	1,00	33,81
 M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	19,81	7,25	2,77	29,83
 M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,23
TOTALE	191,50	13,00	30,62	235,12

I totali potrebbero non coincidere a causa degli arrotondamenti.



LE MISSIONI

MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA

Gli obiettivi della Missione 1 sono finalizzati alla promozione della trasformazione digitale, a sostenere l'innovazione del sistema produttivo e investire in turismo e cultura. Gli investimenti previsti nel piano dovrebbero assicurare la fornitura di banda ultra-larga e connessioni veloci in tutto il Paese. Il Piano non prevede una politica industriale fondata su un nuovo ruolo economico dello Stato, bensì prevalentemente su incentivi per l'adozione di tecnologie innovative e competenze digitali nel settore privato, pur rafforzando le infrastrutture digitali della PA (a partire dal cloud). Bisogna, però, frenare la disintermediazione digitale del servizio pubblico. Grande attenzione andrà posta sulla Legge annuale per il mercato e la concorrenza. Gli interventi su cultura e turismo dovrebbero essere inquadrati e resi coerenti in un Piano nazionale per cultura.



Nella prima Missione, “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura”, le risorse sono diminuite ed ammontano ora a 40,32 miliardi di euro (nella bozza del 12 gennaio erano 46,3 miliardi). A queste, però, si devono aggiungere e 8,5 miliardi dal Fondo complementare.

È molto cambiata la loro distribuzione:



- Il grosso è stato attestato sulle imprese con Industria 4.0 (13,38 miliardi), risorse per il turismo 5,00 miliardi circa, la rete 5G, la banda ultraveloce, infrastrutture satellitari (6,71 + 1,49 miliardi).
- Per la pubblica amministrazione le risorse sono state ridotte, così come per la scuola e tutte le strutture pubbliche.
- Ridotte anche le risorse per la cultura: solo 1,50 miliardi per infrastrutture materiali e immateriali, cifra totalmente inadeguata.
- Ridotte le risorse per la Cybersicurezza, solo 0,60 miliardi metà della precedente previsione, con la cancellazione del progetto per l'Istituto di Cybersicurezza.
- Ridotte e totalmente insufficienti le risorse per interoperabilità, *cloud* pubblico, gestione e governance dei dati, come sono insufficienti le risorse per assunzioni di personale qualificato e la formazione (1,65 miliardi).
- Incremento anche alla posta sulle tecnologie satellitari ed economia aerospaziale (1,29 miliardi).
- Ridotti le risorse per la PA, 9,75 miliardi, con investimenti quasi inesistenti su reclutamento e formazione.

Gli obiettivi della missione sono: promuovere la trasformazione digitale del Paese, sostenere l'innovazione del sistema produttivo, e investire in due settori chiave per l'Italia, turismo e cultura. Gli investimenti previsti nel piano dovrebbero assicurare la fornitura di banda ultra-larga e connessioni veloci in tutto il Paese.

In particolare, si annuncia la connettività a 1 Gbps in rete fissa a circa 8,5 milioni di famiglie e a 9.000 edifici scolastici che ancora ne sono privi, e assicurano connettività adeguata ai 12.000 punti di erogazione del Servizio Sanitario Nazionale. Viene avviato anche un Piano Italia 5G per il potenziamento della connettività mobile in aree a fallimento di mercato.

Il Piano prevede incentivi per l'adozione di tecnologie innovative e competenze digitali nel settore privato, e rafforza le infrastrutture digitali della pubblica amministrazione, ad esempio facilitando la migrazione al cloud. Per turismo e cultura, sono previsti interventi di valorizzazione dei siti storici e di miglioramento delle strutture turistico-ricettive.

Sul versante della digitalizzazione manca una visione dello sviluppo tecnologico sinergia allo sviluppo industriale (che tenga insieme servizi e prodotti) oltre ad una strategia di cyber security che consenta lo sviluppo di soluzioni non dipendenti da Paesi



fuori dall'area europea (non vi è ad esempio alcun accenno alla tecnica di edge computing)

In merito al nuovo piano per la Transizione 4.0 viene specificato che dovrà prevedere un incremento delle attività economiche collocate al Sud. In particolare, occorre considerare l'investimento Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione - Submisura: Competitività e resilienza delle filiere produttive, finalizzata a fornire un supporto finanziario agli investimenti strategici, innovativi e progetti di filiera (contributi a fondo perduto e prestiti agevolati) attraverso lo strumento dei Contratti di Sviluppo, con particolare attenzione alle regioni del Mezzogiorno. Le risorse renderanno possibili circa 40 contratti di sviluppo.

Sugli investimenti nella connettività a banda ultra-larga, oltre il 45% si svilupperanno nelle regioni del Mezzogiorno. Il piano Space Economy rivitalizzerà i distretti aerospaziali delle regioni del Mezzogiorno. Gli investimenti previsti per incrementare la proiezione del nostro export e l'attrattività dell'offerta culturale e del nostro turismo miglioreranno il posizionamento internazionale del Mezzogiorno.

DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA

Viene ribadito e rafforzato l'impegno ad agire sugli aspetti dell'**infrastruttura digitale**, *“spingendo la migrazione al cloud, delle amministrazioni, accelerando l'interoperabilità tra gli enti pubblici, snellendo le procedure secondo il principio “once only” e rafforzando le difese di cybersecurity”*.

Come già evidenziato nelle valutazioni sul vecchio PNRR, superare l'attuale frammentazione e disomogeneità delle infrastrutture digitali e dei servizi della Pubblica Amministrazione (vi sono circa 22 mila enti con ben 11 mila data center distribuiti su tutta la Penisola. Di questi, il 95% presenta carenze nei requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza), permetterà di limitare il rischio di attacchi informatici e ridurre (è stato stimato del 40-50%) la spesa per la manutenzione che oggi ammonta ad oltre 7,5 miliardi all'anno.

Manca tuttavia in questo Piano il riferimento (presente nella versione del Governo Conte) alla opportunità/necessità di allineare il processo di *cloud storage* con quanto sta avvenendo in Europa con il progetto GAIA X. Si fa invece riferimento alla possibilità, di “migrare sul Polo Strategico Nazionale – PSN, una nuova infrastruttura dedicata al *cloud* (completamente “privata” o “ibrida”), localizzata sul territorio nazionale e



all'avanguardia in prestazioni e sicurezza, oppure migrare sul *cloud* "public" di uno tra gli operatori di mercato precedentemente certificati." Su questo punto, sarebbe necessario avere maggiori dettagli. In generale anche qui manca una politica europea anche dal punto di vista della tutela dei dati.

Nessun accenno a tal proposito alla governance dei dati. La generazione massiva di dati richiede una governance chiara. Bisognerebbe pensare a condizioni che obblighino i soggetti attuatori, non solo quelli pubblici, a rendere aperti, accessibili ed utilizzabili i dati generati dai processi innovativi realizzati con il PNRR.

Molto è appostato su innovazione del sistema giudiziario e sui servizi digitali e cittadinanza digitale (rafforzamento di SPID- Cie- AppIO). Non vi è più riferimento al Piano *cash-back*. Sul Portale unico di reclutamento sarebbe importante capire come sarà programmata la selezione dei curricula (tema generale dell'applicazione di meccanismi di intelligenza artificiale ai sistemi decisorii pubblici).

Viene dato risalto allo sviluppo di competenze digitali sia da parte dell'utenza sia all'interno della Pa. Scelta importantissima alla luce del fatto che in tema di competenze digitali l'Italia è fanalino di coda (il 58% degli Italiani in età compresa tra 16 e 74 anni non possiede un livello di competenze digitali almeno di base).

Come rilevato da più osservatori del tema, esiste una correlazione stretta tra digitalizzazione della PA e progetti per la cyber-sicurezza. Bisogna garantire che il servizio pubblico non venga mai meno bisogna porre un freno alla disintermediazione digitale del servizio pubblico. Occorre anche investire sulla ricerca e la produzione nazionale/europea di sistemi di cybersecurity.

DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO

La cifra indicata per la voce reti ultraveloci (banda larga e 5G) cresce rispetto al precedente Piano ed è pari a 6,71 miliardi di euro. Si tratta di uno dei principali *flagship* del Piano (Connect). Obiettivo: portare in tutta Italia entro il 2026 connessioni a 1 Gbps, anticipando di 4 anni il termine europeo del 2030 fissato con il Digital Compass.

Nello specifico sono state stanziare risorse per:

- Portare la connettività a 1 Gbps (Piano "Italia a 1 Giga") a circa 8,5 milioni di famiglie, imprese ed enti nelle aree grigie e nere NGA* a fallimento di mercato (Si tratta della seconda fase del piano BUL, che prevede il potenziamento delle infrastrutture nelle cosiddette zone grigie e nere, che è stata avviata solo di recente.



- Potenziare le reti che sono già in ultra-banda), puntando alla piena neutralità tecnologica (sia fissa che FWA). Nel piano sono ricomprese anche circa 450.000 unità immobiliari situate nelle aree remote (cosiddette case sparse), non ricomprese nei piani di intervento pubblici precedenti;
- Completare il Piano “Scuola connessa”, per assicurare la connessione in fibra a 1 Gbps ai 9.000 edifici scolastici rimanenti (pari a circa il 20% del totale);
- Assicurare connettività adeguata (da 1 Gbps fino a 10 Gbps simmetrici) agli oltre 12.000 punti di erogazione del Servizio sanitario nazionale (Piano “Sanità connessa”);
- Dotare 18 isole minori di un *backhauling* sottomarino in fibra ottica (Piano “Collegamento isole minori”) per migliorare i collegamenti esistenti e rispondere alle crescenti esigenze di connettività BUL delle famiglie, imprese e enti presenti;
- Incentivare lo sviluppo e la diffusione dell’infrastruttura 5G nelle aree mobili a fallimento di mercato (Piano “Italia 5G”), ovvero le zone dove sono state sviluppate solamente reti mobili 3G e non è pianificato lo sviluppo di reti 4G o 5G nei prossimi 3 anni, o vi sono reti 4G che non garantiscono una performance adeguata.
- Nel Piano sono inclusi interventi per accelerare la diffusione della copertura 5G lungo oltre 2.000 km di corridoi di trasporto europei e 10.000 km di strade extra-urbane, per abilitare lo sviluppo di servizi a supporto della sicurezza stradale, della mobilità, della logistica e del turismo.

Il Piano precisa, inoltre, che gli interventi previsti sono complementari (e non sostitutivi) rispetto alle concessioni già approvate nelle aree bianche (o con bandi 5G) e consentono di attivare ulteriori (e non ancora previsti) investimenti da parte degli operatori privati.

A tal proposito è utile evidenziare i grandi ritardi registrati nella copertura delle cosiddette Aree Bianche ad opera di Open Fiber, concessionaria dei bandi di gara Infratel per la costruzione e gestione della rete a banda ultra-larga nelle aree a fallimento di mercato. Basti ricordare che nel corso del primo trimestre 2021 sono stati consegnati da Open Fiber 248 progetti esecutivi FTTH (fibra fino a casa) a fronte di una previsione sul primo semestre di almeno 845 progetti (29%). Nello stesso periodo Infratel ha verificato 290 progetti, approvandone 200 e rifiutandone 90. I comuni completati sono stati 270 rispetto ai 763 comuni da completare nel primo semestre (35%). Gli as built consegnati da Open Fiber sono stati 200 a fronte dei 575 attesi per il semestre (34.7%). (*Fonte Infratel*).

Sebbene dunque sia positiva l’idea di intervenire per accelerare sul processo di infrastrutturazione digitale, rimane il fatto che gli interventi immaginati non



consentiranno di recuperare terreno nelle aree a fallimento di mercato, che registrano i grandi ritardi sopra menzionati, non giustificabili solo dagli impedimenti burocratici.

La moltiplicazione dei punti trasmissivi del 5G avrà poi anche un impatto sul territorio per cui sarebbe necessario capire come definire i piani regolatori, in accordo con le istituzioni locali, per la loro localizzazione. Nel programmare l'implementazione del sistema del 5G, vanno individuate delle priorità di medio e lungo periodo e vanno sicuramente approfonditi i temi relativi all'appropriatezza della latenza rispetto agli obiettivi di connessione, dato che i diversi servizi richiedono tempi di risposta diversi (il broadcasting video richiede un *ping* -tempo di risposta- meno veloce dell'automotive, mentre le applicazioni di smart city sono anch'esse dinamiche come quelle della sanità), quale sia il numero di connessioni con i sensori di rilevazione, necessari per implementare l'IOT, così come regolamentare l'accesso e la governance dei Big data.

Grande attenzione va inoltre posta sul capitolo riguardante le riforme e in particolare su quelli che saranno i contenuti della **legge annuale per il mercato e la concorrenza**: "Al fine di fornire la realizzazione e la migliore gestione di infrastrutture strategiche nel settore delle telecomunicazioni, nel settore portuale e delle reti elettriche si renderà necessario adottare norme finalizzate a garantire, in coerenza con una logica competitiva, il più rapido e capillare sviluppo delle reti di telecomunicazione nelle aree ancora prive di copertura, sia attraverso la riduzione degli oneri amministrativi per la loro installazione, sia stimolando la domanda di connessione alla banda ultra-larga (legge annuale 2021)".

Preoccupa l'idea che in relazione al tema prevalga una visione che affidi esclusivamente al mercato lo sviluppo delle reti laddove il mercato ha dimostrato di non aver sempre colto gli obiettivi prefissi.

Per quanto riguarda l'impatto che questa impostazione potrà avere sul **progetto rete unica**, sebbene non ci sia una correlazione diretta, è probabile che l'impostazione generale porti a scelte che vanno in direzione opposta a quella che serve al Paese e che presuppone la presenza di una grande rete di telecomunicazioni che rappresenti la base del processo di digitalizzazione. Una rete che preveda la presenza di un **"campione nazionale"**, un **oggetto forte con una partecipazione "pubblica" significativa** che, in un contesto regolatorio che garantisca il libero mercato, sappia indirizzare le politiche nazionali in tema di digitalizzazione.



Al contrario, intravediamo il rischio che un'impostazione generale fortemente mercatista, proceda in direzione di una frammentazione dei servizi di telecomunicazione più che verso una liberalizzazione del mercato.

Investimenti in Tecnologie satellitari ed economia spaziale e per Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione

Per quanto riguarda le previsioni sull'industria, si consolida e si allarga l'uso degli incentivi, aumenta la platea delle imprese beneficiarie di crediti fiscali relativi al programma Industria 4.0 e si spalma sul biennio 2021-2022 (e non più solo su base annua) il relativo credito d'imposta.

Inoltre, si definiscono ulteriori crediti d'imposta per le imprese che effettuano investimenti in beni materiali e immateriali, in attività di ricerca&sviluppo&innovazione, in formazione e nuove competenze digitali.

Viene inoltre definito un contributo del 40% delle spese sostenute per investimenti in macchinari, impianti e attrezzature industriali per produzioni tecnologicamente innovative.

Manca ogni riferimento ad una qualche condizionalità dal punto di vista del mantenimento e/o incremento dei livelli occupazionali.

Si conferma il settore dell'industria dell'**aerospazio** come strategico per lo sviluppo economico del Paese, anche e soprattutto per osservazione satellitare nello studio dei cambiamenti climatici.

Si conferma l'intervento in favore dell'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese tramite il fondo Simest.

Infine va segnalato che nella stesura definitiva del PNRR viene dimezzato il finanziamento di 750 milioni per progetti industriali ad alto contenuto tecnologico. Questo settore è sicuramente strategico perché riguarda ad esempio la produzione di semiconduttori, importanti in considerazione delle attuali difficoltà che la carenza di tali componenti sta determinando in tutti i settori e specificamente nell'industria automobilistica e in quella degli elettrodomestici. La Cgil ritiene importante questo impegno ancorché dimezzato, per gli impatti positivi in termini occupazionali e per la crescita dell'economia che può determinare nel Mezzogiorno, dove risiedono le principali aziende nel settore del Paese.

TURISMO E CULTURA 4.0



Nella nuova versione del PNRR, sostanzialmente, si confermano le stesse risorse che stanziava l'ultima bozza del precedente Governo. Infatti il piano prevede 6,68 miliardi complessivi – 4,275 miliardi sulla cultura e 2,40 sul turismo – a cui si sommano 1,46 miliardi del piano strategico grandi attrattori culturali ad opera del Fondo complementare. Ciò rappresenta una parziale inversione di tendenza rispetto agli ultimi anni che hanno visto una costante contrazione di risorse. Il nostro Paese è tra quelli che in Europa hanno investito meno sulla cultura. Questo lo si può riscontrare in tutti i campi: nel mondo dello spettacolo, nel restauro del patrimonio archeologico e artistico, nel sistema museale, negli archivi, nel sistema delle biblioteche. Invertire questa tendenza, anche se parzialmente, è un fatto sicuramente importante. Detto questo vanno evidenziate alcune criticità. Si è reso evidente, infatti, tanto più nel pieno della diffusione della pandemia, l'insostenibilità di una condizione di lavoro precario, senza diritti e tutele. E questo sia nel campo dello spettacolo, dove la precarietà è diventata la norma, sia nel campo dei beni culturali e dei servizi esternalizzati, dove si agisce in regime di appalto e concessione. Tutto questo mentre si evidenzia la gravissima carenza di personale nelle piante organiche del MiC dove si continua con interventi che ampliano la platea dei lavoratori precari. Bisogna investire per **garantire diritti e tutele a chi oggi ne è privo, dare una prospettiva di stabilità occupazionale, anche negli appalti, e definire un Piano triennale di assunzioni al MiC.** C'è bisogno di una strategia organica e di sistema della creatività e della cultura. In sostanza andrebbe definito un vero e proprio **Piano Nazionale della Cultura** che comporta la definizione di obiettivi e strumenti capaci di dare un'impronta unitaria e coordinata ai diversi interventi. Tra l'altro l'Italia ha prestigiose, quanto sottoutilizzate, strutture storiche come l'Istituto Superiore per il restauro, la Scuola Archivistica, il Centro sperimentale di cinematografica, con le quali potere lavorare per creare un centro di competenze unitario. È dentro un impianto programmatico che progetti interessanti, quali quelli relativi alla misura 2 per la rigenerazione e la tutela dei piccoli siti culturali, dai borghi, alle aree rurali alle periferie, alla messa in sicurezza e ricovero per le opere d'arte, possono esprimere al meglio le loro potenzialità. Questo servirebbe a diversificare l'attività turistica, decongestionare il turismo dei grandi attrattori turistici, preservare il nostro immenso, ma assai trascurato, patrimonio culturale e paesaggistico delle aree interne e farlo diventare occasione e opportunità di sviluppo, invertendo la tendenza allo spopolamento. Inoltre, per rendere accessibile la fruizione dei luoghi della cultura e per sviluppare le attività turistiche bisogna agire sulla funzionalità e integrazione di più aspetti: i trasporti, i servizi pubblici e privati, le strutture d'accoglienza, l'offerta turistica differenziata, la condizione ambientale, le filiere enogastronomiche. Per questa ragione è necessario integrare gli interventi sul turismo e



la cultura con gli interventi dentro la stessa missione e in modo trasversale con altre componenti del piano come la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, la green economy, la mobilità. **Bisogna raccogliere le nuove sfide della digitalizzazione che insieme all'uso massivo del web porteranno ad una profonda modifica della domanda e dell'offerta nei beni culturali, nello spettacolo e nel turismo.** Non vorremmo però che l'investimento di 500 Mln sulla tecnologia digitale, previsto dal PNRR, finisse con l'implementare la piattaforma ITsART come unica forma di diffusione della produzione culturale, per di più a pagamento. Noi pensiamo invece che non è stato colto il ruolo che in questo campo avrebbe potuto e può avere una concessionaria del servizio pubblico come la RAI, di cui nel piano non si fa menzione. Vogliamo ricordare che la RAI ha già una piattaforma distributiva con registrazione gratuita, RAI PLAY, ed una piattaforma di archiviazione digitale, RAI Teche, che si occupa proprio della conservazione e della valorizzazione del materiale audiovisivo. Oltre al fatto che la Rai dovrebbe essere utilizzata per promuovere e rilanciare la cultura e lo spettacolo nel nostro Paese, soprattutto in funzione delle proposte che arrivano dalle nuove generazioni e dalle donne. Ciò che invece notiamo con grande stupore è che **nel PNRR non vi sono misure a sostegno dello spettacolo, soprattutto quello dal vivo colpito dalla pandemia**, se non un progetto, assai generico, su Cinecittà.

Per quanto riguarda la misura Turismo 4.0, rimane Caput Mundi e l'Hub del turismo digitale che dovrebbe dare nuovi strumenti di intelligenza artificiale a servizio degli operatori e dei turisti. La cosa su cui nascono più perplessità è il capitolo che riguarda i fondi integrati per la competitività, interamente destinato all'utilizzo delle imprese turistiche, su cui sono appostati 1,8 Mld. **Il primo grande problema è che si sono dimenticati dei lavoratori che sono il vero motore dell'impresa turistica italiana**, che per le sue peculiarità e dimensioni, ha nelle professionalità e competenze degli operatori un punto di forza essenziale. Lavoratori spesso precari e pagati male su cui è necessario dare un segnale di svolta se vogliamo qualificare l'offerta turistica italiana. Il secondo problema sta nel fatto che **la genericità dei titoli di Turismo 4.0 non consentono chiarezza nella progettualità, di scenario e di settore, e lasciano indefinito il ruolo e le responsabilità degli attori istituzionali ai vari livelli, Comuni, Regioni e Stato**, nella programmazione e gestione degli interventi. Vorremmo evitare che si deleghi tutto alla presentazione di singoli progetti su bandi generici, consumando l'ennesima operazione di redistribuzione, verso le imprese, senza risultati apprezzabili sulla modifica qualitativa e quantitativa dell'offerta turistica e della buona occupazione. Ecco perché riteniamo necessario si attivi un confronto e una condivisione con le parti sociali, che possa ragionare sulle prospettive



e sul contesto su cui va costruita e declinata una nuova proposta di turismo 4.0. Scelte che per un Paese come l'Italia, a forte vocazione turistica, hanno una rilevanza notevole.

Giustizia

Nell'ambito della Missione 1 vengono stanziati 2 miliardi 340 milioni di investimenti nell'innovazione del sistema giudiziario.

L'investimento consiste, per buona parte, nel finanziare un piano straordinario di assunzioni a tempo pieno e determinato di figure professionali per l'Ufficio del processo e quello della giustizia amministrativa.

Al fine di rafforzare l'Ufficio del processo e colmare le disparità tra i tribunali è previsto un piano di assunzione con l'ingresso nell'amministrazione della giustizia di circa 1.600 giovani laureati, 750 diplomati specializzati e 3.000 diplomati con contratto triennale che andranno a costituire lo staff amministrativo e tecnico a supporto degli uffici giudiziari nonché l'assunzione con contratti a tempo determinato di circa 16.500 laureati in legge, economia e commercio e scienze politiche che formeranno lo staff dell'Ufficio del processo.

Altro intervento vede il rafforzamento dell'Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa, prevedendo l'assunzione con contratti a tempo determinato della durata di 30 mesi di 250 funzionari e di 90 assistenti informatici.

Nello stesso PNNR viene ribadito che degli Uffici in questione devono avere, proprio per dare certezza e velocità nei tempi di svolgimento, una stabilizzazione delle loro attività possibilmente con continuità di competenze anche di risorse umane ma la scelta che viene fatta è comunque quella di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, ma la modalità che viene scelta è comunque quella di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato continuando a investire nel precariato. Riteniamo che gli interventi individuati non siano sufficienti a garantire quei presidi necessari a realizzare uno stabile e compiuto intervento sulla legalità.



MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

È la missione più consistente in termini di risorse e di aspettative per le ricadute sulle prospettive di sviluppo sostenibile. In realtà, soprattutto sulle rinnovabili gli investimenti e gli interventi non ci sembrano adeguati a cogliere entro il 2030 l'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni.

Il Piano prevede investimenti e riforme per l'economia circolare e la gestione dei rifiuti, ma per raggiungere target ambiziosi (come il 65 per cento di riciclo dei rifiuti plastici e il 100 per cento di recupero nel settore tessile) occorre più attenzione allo sviluppo delle filiere industriali connesse a tali processi, che peraltro producono effetti sul sistema dei Servizi pubblici locali. Scompare la voce dei processi a bando di economia circolare per riconversione processi industriali.

Il Governo prevede investimenti nelle fonti di energia rinnovabile e semplifica le procedure di autorizzazione nel settore. Si sostiene la filiera dell'idrogeno e in particolare la ricerca di frontiera, la sua produzione e l'uso locale nell'industria e nel trasporto. Non esiste però nessun progetto definito con risorse disponibili per la produzione di idrogeno verde. La previsione di produzione energetica da eolico off-shore è condivisibile, ma andrebbe meglio specificata la sua possibile relazione con l'insieme dei processi di decarbonizzazione. Manca del tutto il sostegno a scelte industriali e di ricerca sulle tecnologie di accumulo.

Il Piano stanziava risorse per il rinnovo del trasporto pubblico locale, con l'acquisto di bus a bassa emissione e per il rinnovo di parte della flotta di treni per il trasporto regionale con mezzi a propulsione alternativa, ma gli investimenti non sembrano adeguati a sostenere un robusto processo di trasformazione sostenibile del settore.

Il Piano investe nelle infrastrutture idriche, con l'obiettivo di ridurre le perdite nelle reti per l'acqua potabile del 15 per cento, e nella riduzione del dissesto idrogeologico. I finanziamenti per la tutela della risorsa idrica sono rivolti prioritariamente al completamento ed alla realizzazione delle opere infrastrutturali primarie indispensabili per la messa in opera di un efficace, efficiente ed economico sistema del ciclo delle acque.

Sono previsti corposi incentivi fiscali per incrementare l'efficienza energetica di edifici privati e pubblici. Positive le misure sulle città ma necessario un maggior raccordo con una politica urbana integrata.

MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

Per la missione “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica”, si stanziavano complessivamente quasi 70 miliardi di euro (di cui 59,47 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 9,32 miliardi dal Fondo complementare e 1,31 miliardi aggiungendo la quota di React-EU).

È difficile valutare se sia rispettato il vincolo europeo di spesa del 37% per le azioni climatiche: il Governo dichiara che il totale degli investimenti del Piano per il contrasto al cambiamento climatico raggiunge il 40%, ma senza indicare quali siano tutte le voci che concorrono a determinare tale quota. Avevamo proposto l’introduzione di un set di indicatori quali-quantitativi per valutare (ex-ante ed ex-post) come i risultati attesi dalle linee di intervento del Piano potessero contribuire a raggiungere la riduzione del 55% delle emissioni al 2030, i principali obiettivi climatici ed ambientali dell’Agenda 2030 e la Giusta Transizione. Questi punti non sono stati affrontati nella nuova versione del PNRR, lasciando aperte tutte le perplessità della versione precedente, anche in relazione alle regole europee e in particolare al “*Do No Harm*” (non fare danni significativi all’ambiente).

Stesso criterio dovrebbe valere per le strategie di riconversione e reindustrializzazione. A tal proposito, nel nuovo PNRR manca qualsiasi riferimento ad un impegno specifico di risorse nelle aree di crisi industriale, complessa e non.



Inoltre, poiché il PNRR riconosce il ruolo fondamentale e il carattere strategico della siderurgia come elemento della forza industriale e della capacità competitiva dell'Italia, occorre definire un Piano nazionale per l'acciaio come richiesto dalla Cgil.

Nella parte descrittiva del PNRR, si ricordano i **sei obiettivi ambientali europei** e si mettono in luce alcune delle criticità climatico-ambientali del nostro Paese: la particolare vulnerabilità ai cambiamenti climatici, la fragilità idrogeologica e sismica, un eccessivo numero di auto pro-capite e una flotta autoveicoli fra le più vecchie dell'Europa occidentale, il trasporto di merci su rotaia inferiore alla media UE, l'inquinamento atmosferico, del suolo e delle acque molto elevato, gli investimenti nelle infrastrutture idriche insufficienti che causano rischi elevati e persistenti di scarsità e siccità, ecc. Nonostante queste ed altre criticità, i progetti e le riforme del PNRR non sembrano essere adeguati a imporre una vera *rivoluzione verde* in grado di cogliere la sfida della transizione ecologica per sviluppare la ricerca, lo sviluppo, le produzioni e l'occupazione sostenibili e di qualità.

In tali ambiti rientra anche la **semplificazione delle procedure di autorizzazione**: per omogeneizzazione delle procedure autorizzative su tutto il territorio nazionale degli impianti rinnovabili on-shore e off-shore e per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile off-shore; per l'impatto ambientale; la definizione a livello regionale un piano di identificazione e sviluppo di aree adatte a fonti rinnovabili; potenziare gli investimenti privati; incentivare lo sviluppo di meccanismi di accumulo di energia; incentivare gli investimenti pubblico-privati nel settore. Si condivide la necessità di ridurre i tempi di autorizzazione degli impianti purché **vengano rispettate le normative di tutela ambientale e i criteri di partecipazione democratica**. Semplificazione non deve tradursi in deregolamentazione, piuttosto per velocizzare le procedure amministrative, sarebbe necessario potenziare gli organici della pubblica amministrazione ed accrescerne le competenze tecniche.

ECONOMIA CIRCOLARE

Viene annunciato anche un **Programma nazionale per la gestione dei rifiuti** per definire una rete integrata di impianti di raccolta e trattamento dei rifiuti, superando l'incapacità di pianificazione delle regioni, la debolezza della governance e le procedure di infrazione sui rifiuti con l'obiettivo di colmare le lacune impiantistiche e raggiungere gli obiettivi previsti dalla normativa europea per quanto riguarda la raccolta differenziata, conferimento in discarica, riutilizzo, recupero, ecc.



Non si parla mai del primo obiettivo europeo in materia di rifiuti che è quello della riduzione della produzione dei rifiuti. Il programma nazionale è assolutamente necessario per la pianificazione della riduzione dei rifiuti e degli impianti necessari ma appunto per questo andrebbe definito prima di progettare i nuovi impianti da costruire.

Sparisce totalmente la voce progetti a bando di economia circolare per riconversione processi industriali 2,2 miliardi di euro. L'unico strumento che era presente nel PNRR per iniziare a ragionare di riconversione circolare del modello industriale.

Le proposte sull'economia circolare puntano a migliorare la rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, la realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio dei rifiuti organici, multimateriale, vetro, imballaggi in carta e alla costruzione di impianti innovativi per quanto riguarda riciclo di RAEE, carta e cartone, rifiuti plastici e settore tessile ponendosi anche degli obiettivi percentuali di riciclaggio. Il 60% dei progetti sarà focalizzato al Sud, per colmare il divario impiantistico rispetto al Nord. I propositi sembrano positivi, anche se non esaustivi ma non ha senso prevedere il finanziamento di nuovi impianti e progetti per l'economia circolare senza prima aver adottato il programma nazionale dei rifiuti e la strategia per l'economia circolare. Elemento che va apprezzato e che prevede anche un **supporto tecnico alle autorità locali per i nuovi impianti di trattamento dei rifiuti** per ridurre la durata delle procedure di autorizzazione e delle gare d'appalto. Il MITE, attraverso le società interne, assicurerà il supporto tecnico a regioni, province e comuni. Il supporto tecnico sarà assicurato anche alle stazioni appaltanti per l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM).

Manca invece del tutto l'attenzione allo sviluppo delle filiere industriali connesse ai processi di economia circolare che sono invece fondamentali sia al raggiungimento degli obiettivi posti sia alla loro effettiva sostenibilità economica e sociale.

In questo capitolo si sarebbero dovuti inserire anche una serie di misure sul lavoro e sulla modernizzazione del sistema produttivo (cambiamento di prodotto e processo, modelli organizzativi/produttivi e gestionali nelle imprese, orari di lavoro, lavoro da casa e *smart working*, mobilità, digitalizzazione e accesso ad internet - Transizione 4.0. La nuova strategia circolare per l'economia (impegno del piano d'azione europeo) da adottare entro giugno 2022 sembra più che altro una sperimentazione su alcune aree di prodotto e nulla di più.



Servizi pubblici locali

Le parti che il Piano dedica all'economia circolare, insieme ad alcune delle riforme previste in materia di concorrenza, **producono effetti sul sistema dei Servizi pubblici locali** scontando due tendenze che rischiano di produrre degli elementi di contraddizione.

Da una parte, infatti, sembra esserci una forte **attenzione agli enormi ritardi** che il sistema vive soprattutto nel mezzogiorno del nostro Paese:

- Sugli impianti funzionali al trattamento e al riciclo dei rifiuti si fissa una percentuale del 60% dei progetti da dedicare al Centro-Sud.
- Sono previsti 75 progetti per infrastrutture idriche primarie e si pone il tema della riduzione del divario tra Nord e Sud: per realizzare ciò si prevede una modifica legislativa del piano nazionale per interventi nel settore idrico.
- Si prevedono interventi specifici al Sud anche sul versante della mobilità.

Sono tutti **interventi che richiederebbero un forte ruolo del sistema pubblico** anche in termini di aggregazione di sistemi che oggi appaiono fortemente frammentati, a partire dal Mezzogiorno introducendo appositi strumenti normativi e finanziari che invece mancano nel Piano e non sono chiari nelle traiettorie che si assumeranno con le riforme.

Dall'altra, invece, riscontriamo **un significativo richiamo alla concorrenza** negli stessi settori che potrebbe incidere sulla definizione di un "Testo Unico sui servizi pubblici locali": testo opportuno, ma problematico se l'approccio è che l'"*in house*" deve divenire una scelta residuale o se si continua a sposare la logica dell'**articolo 177 del codice degli appalti**, che promuove la frammentazione della gestione dei servizi in concessione e va quindi in direzione opposta a quella che noi riteniamo necessaria.

Agricoltura Sostenibile

All'interno della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", per la componente 2 "Agricoltura sostenibile ed economia circolare" sono stanziati 5,27 miliardi di euro, ai quali vanno aggiunti 0,50 miliardi provenienti da React EU e 1,20 miliardi dal Fondo complementare, per un totale di 6,97 miliardi di euro. Di questi 6,97 miliardi, 2,80 miliardi sono destinati allo sviluppo di una filiera agro alimentare sostenibile, con investimenti nella logistica, negli impianti fotovoltaici e nell'ammodernamento dei macchinari.



Ricordiamo inoltre che la missione 1 prevede 600 milioni di euro di finanziamento per la tutela e la valorizzazione del paesaggio rurale.

Per quanto riguarda la filiera agroalimentare, l'intervento più significativo è quello relativo all'agrisolare che punta ad utilizzare i tetti ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale per la produzione di energia rinnovabile. Il progetto si pone l'obiettivo di incentivare l'installazione di pannelli ad energia solare su di una superficie complessiva senza consumo di suolo pari a 4,3 milioni di mq, con una potenza installata di circa 0,43GW, realizzando contestualmente una riqualificazione delle strutture produttive oggetto di intervento, con la rimozione dell'eternit/amianto sui tetti, ove presente. Positivo anche se il risultato atteso non è esaltante.

I progetti integrati sono interessanti: 19 piccole isole, che faranno da "laboratorio" per lo sviluppo di modelli *100% green* e auto-sufficienti e 30 *green communities* per sostenere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse naturali, acqua, boschi e paesaggio, in un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane. Complessivamente, fra le risorse del PNRR e quelle previste dal quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea per il periodo 2021-2027 lo sviluppo rurale riceverà 85,4 miliardi di euro. Anche in questo caso è cruciale una cooperazione fra il Ministero delle Politiche agricole e il dicastero dell'Economia.

INCREMENTO FONTI DI ENERGIA RINNOVABILI

In termini generali l'obiettivo del 30% di FER sui consumi finali va ricordato alla revisione del Piano nazionale integrato energia clima (PNIEC) nel contesto europeo e che prevede un target, al 2030, di 500GW con obiettivo intermedio al 2025 di 200 GW.

Il PNRR prevede un contributo nazionale di 15 GW entro il 2025 di cui 3,5 GW da FER innovative (1 GW da idrogeno green).

Più in generale **non sono affrontati i temi della transizione energetica** nel passaggio dai combustibili fossili alle FER in termini di definizione di strumenti e obiettivi intermedi, di crescita delle fonti rinnovabili a partire dall'eolico off shore, fotovoltaico ed idrogeno verde. Tali obiettivi andranno ridefiniti nel nuovo PNIEC in funzione del mantenimento e della sua sostenibilità economica e sociale oltre che ambientale. È in gioco, innanzitutto, la riconversione di una parte importante del sistema industriale collegato ai combustibili fossili. Nel Mezzogiorno, innanzitutto, ma nel complesso del Paese, è in atto un processo di ristrutturazione che coinvolgerà decine di migliaia di lavoratrici e lavoratori.



Nel Piano è completamente assente la *Giusta transizione*. Non c'è infatti nessuna previsione di spesa, che pure sarebbe consistente, e nessuna ipotesi di riforma volta a garantire piani e misure di giusta transizione per la creazione di nuovi posti di lavoro, ammortizzatori sociali universali e formazione permanente, necessari per tutelare tutti i lavoratori - in tutto il territorio nazionale e nei vari settori economici, da quello energetico, a quello agricolo, automotive, industriale, ecc. - che saranno coinvolti in processi di chiusura, ridimensionamento o riconversione per effetto della decarbonizzazione e della transizione verso un modello di sviluppo sostenibile e di economia circolare. Il documento parte dal presupposto che i principali parametri su cui intervenire, per raggiungere quanto previsto dagli accordi sul clima, siano quelli di forte riduzione dell'inquinamento generato da mobilità e residenziali (effettivamente in crescita rispetto agli altri), perché manifattura e impresa hanno già ottenuto risultati positivi nell'abbattimento del rilascio di CO2. Non tiene conto però dell'impatto sui singoli territori e sulle comunità. È chiaro che l'inquinamento prodotto dalle imprese è collocato in luoghi specifici, distretti industriali o le aree industrializzate, per tali ragioni più facilmente aggredibile, oltre che ridotto in ragione della crisi, della diminuzione della produzione industriale e delle delocalizzazioni all'estero, però l'impatto sulle realtà locali rimane enorme.

Dal nuovo PNRR è stata tolta la menzione alle sole **Aree di Crisi Industriale Complessa** che erano state inserite nel precedente documento. La previsione di intervento è di 1,2 miliardi (Just Transition Fund) per strategie territoriali delle aree di Taranto ed il Sulcis, luoghi ideali per affrontare la riconversione green.

Impianti innovativi

La previsione di 200MW di **eolico off-shore** è **condivisibile ma andrebbe meglio specificata la sua possibile relazione con l'insieme dei processi di decarbonizzazione** delle attuali centrali a combustibili fossili e agli interventi di sostegno alla produzione di idrogeno verde.

Infatti, è positivo citare l'eolico Off Shore ma, se questa è una tecnologia su cui puntare e investire, la previsione di 200 MW (e risorse per 680 milioni di euro) sono insufficienti. Inoltre, l'eolico Off Shore non è affatto una tecnologia di carattere sperimentale, perché in molti paesi ha dato vita a progetti e investimenti consolidati. L'Italia, a differenza dei paesi del Nord Europa, ha fondali profondi e vi sono tecnologie come quelle delle piattaforme galleggianti che sono in grado di superare questo problema. Proprio un'impresa come Saipem (Gruppo Eni) si sta orientando in questo settore.



È una questione che richiama il tema di quali missioni strategiche si intendono affidare a imprese pubbliche o partecipate proprio sul terreno delle fonti rinnovabili. Terreno sul quale imprese come Eni ed Enel sono impegnate in diversi paesi europei ed extra europei.

Manca del tutto il sostegno a scelte industriali e di ricerca sulle tecnologie di accumulo sia per quanto riguarda la produzione industriale di batterie sia per ciò che attiene all'accumulo idroelettrico che pure, sul piano delle riforme di sistema viene esplicitata insieme alla positiva volontà di omogeneizzazione e razionalizzazione delle norme esistenti in materia autorizzativa.

Potenziamento infrastrutture di rete

Positivo l'obiettivo di adeguamento di 115 sottostazioni primarie **smart grids** e l'adeguamento della rete in termini di resilienza climatica. Appaiono invece scarse le risorse (3,61 miliardi) soprattutto in considerazione della assoluta assenza di investimenti in termini di adeguamento della rete gas alle esigenze di trasporto dell'idrogeno che è invece fondamentale per dare coerenza agli obiettivi di incremento produttivo di tale vettore e al suo utilizzo nel sistema trasporti e nelle aree industriali.

Misure per la competitività dell'idrogeno

La strategia europea dell'idrogeno prevede un suo concorso al mix energetico pari al 13-14% entro il 2050 con 40 GW di potenza installata per elettrolizzatori green. L'obiettivo europeo al 2026 è di 6 GW di elettrolizzazione a cui il PNRR concorre con 1 GW.

Si pongono due questioni:

1. la prima riguarda l'adeguatezza degli obiettivi e della quota nazionale per raggiungerla;
2. la seconda, più complessa, riguarda la sostenibilità complessiva di tale obiettivo in rapporto all'evoluzione della domanda, alle tecnologie disponibili e al loro costo, allo sviluppo di adeguate filiere industriali nazionali.

Attualmente la produzione globale di idrogeno ammonta a 70Mt anno, delle quali il 76% utilizza il gas naturale come fonte primaria (idrogeno grigio) e il 23 % il carbone.

La produzione attuale globale di idrogeno è annualmente responsabile di emissioni di CO2 pari a 830 Mt. Non è quindi in discussione l'obiettivo di incrementare la produzione di idrogeno green ma avere chiarezza su processi e tappe per realizzare questo obiettivo.



Considerando che la produzione di idrogeno green dovrebbe derivare dall'eccesso di produzione delle FER non programmabili, dobbiamo evidenziare che la stima di produzione complessiva prevista in Italia dal PNIEC nel 2030 di 186,8 Twh, di per sé molto ambiziosa, ma che non sarebbe minimamente sufficiente a sostenere una adeguata produzione di idrogeno green tale da impattare davvero sulle emissioni e ancor meno sulla crescita di una adeguata dimensione di mercato.

Nello specifico delle misure proposte:

Produzione in aree industriali dismesse

Positiva la scelta prioritaria di queste aree per la costituzione delle *Hidrogen Valley* con FER dedicate per una potenza installata di circa 1-5 MW per sito, ma manca ogni rapporto con altri strumenti vigenti su tali aree (Aree crisi complessa, ZES, etc.) e ancor più il rapporto con gli interventi previsti nel capitolo successivo a sostegno dei settori industriali *Hard to Abate*. Va inoltre riproposto il rapporto con quanto previsto dalla Missione 4 in materia di centri di eccellenza tecnologica, proponendo, intanto, l'area di Taranto-Brindisi come area di eccellenza per l'idrogeno.

La costituzione di una adeguata rete distributiva per l'utilizzo dell'idrogeno nel trasporto merci su gomma e su ferro va meglio integrata con le scelte relative ai corridoi infrastrutturali.

Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale

Il trasporto tramite autocarri a lungo raggio è uno dei segmenti più inquinanti nel settore dei trasporti, responsabile per circa il 5-10 per cento delle emissioni di CO2 complessive. L'intervento ha lo scopo di promuovere la creazione di stazioni di rifornimento a base di idrogeno e implementare i progetti di sperimentazione delle linee a idrogeno. I distributori saranno adatti per camion e auto. Grazie a tale misura, il segmento degli autocarri a lungo raggio potrebbe registrare una penetrazione significativa dell'idrogeno fino al 5-7 per cento del mercato entro il 2030. Il rafforzamento della tecnologia delle celle a combustibile e l'incremento degli investimenti nelle infrastrutture pertinenti come stazioni di rifornimento sono i principali fattori abilitanti chiave per sostenere una simile crescita di mercato. Attraverso questi investimenti, sarà possibile sviluppare circa 40 stazioni di rifornimento, dando priorità alle aree strategiche per i trasporti stradali pesanti quali le zone prossime a terminal interni e le rotte più densamente attraversate da camion a lungo raggio (es. Corridoio Green and Digital del Brennero, Progetto cross-border, Corridoio Ovest - Est da Torino a Trieste).



Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario

In Italia circa un decimo delle reti ferroviarie è servito dai treni diesel. L'intervento prevede quindi la conversione verso l'idrogeno delle linee ferroviarie non elettrificate in regioni caratterizzate da elevato traffico in termini di passeggeri con un forte utilizzo di treni diesel, come Lombardia, Puglia, Sicilia, Abruzzo, Calabria, Umbria e Basilicata. I progetti di fattibilità più avanzati in Valcamonica e Salento prevedono la sperimentazione in modo integrato di produzione, distribuzione e acquisto di treni ad idrogeno. In termini di infrastrutture, sarà data priorità per le strutture di rifornimento alle aree con possibilità di sinergie con le stazioni di rifornimento per camion a lungo raggio, per aumentare utilizzo e domanda di idrogeno e per ridurre i costi di produzione. Il progetto include la produzione di idrogeno verde in prossimità delle stazioni di rifornimento, tramite sviluppo dell'intero sistema di produzione, stoccaggio e utilizzo dell'idrogeno. Dal momento che ad oggi non esistono stazioni di rifornimento a idrogeno per i treni in Italia, il progetto include attività di R&D (in linea con l'investimento 3.5) per sviluppo di elettrolizzatori ad alta pressione (TRL 5-7), sistemi di stoccaggio ad alta capacità con possibilità di utilizzo di idruri metallici o liquidi (TRL 3-5). Grazie a questi investimenti, sarà possibile convertire circa 9 stazioni di rifornimento su sei linee ferroviarie.

Trasporto locale sostenibile

Gli investimenti previsti nelle misure non sembrano adeguati a sostenere un robusto processo di trasformazione sostenibile del settore e vanno più strettamente correlati allo sviluppo delle relative filiere industriali nazionali collegate soprattutto nel settore automotive. L'insieme degli interventi per un settore così importante non pare sufficiente, in quanto mancano linee di indirizzo e scelte di politica industriale necessarie per accompagnare una fase di transizione nella quale si innesta la nascita del gruppo *Stellantis* (frutto della fusione di FCA e PSA, su cui il Governo italiano dovrebbe avere un ruolo più attivo per controbilanciare il ruolo dello stato francese attuale azionista di PSA).

Sviluppo trasporto rapido di massa

L'utilizzo delle auto private sul totale dei viaggi è di oltre il 60 per cento, mentre l'utilizzo di sistemi pubblici di trasporto è solo del 10 per cento circa. La misura prevede la realizzazione di 240 km di rete attrezzata per le infrastrutture del trasporto rapido di massa suddivise in metro (11 km), tram (85 km), filovie (120 km), funivie (15 km). Appare



condivisibile che il focus dell'intervento sia principalmente sulle aree metropolitane delle maggiori città italiane. L'obiettivo è ottenere uno spostamento di almeno il 10 per cento del traffico su auto private verso il sistema di trasporto pubblico.

Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica

Lo sviluppo di mobilità basata su veicoli elettrici rappresenta una rilevante opportunità di decarbonizzazione del settore, ma ad oggi è estremamente limitata ed incide per lo 0,1 per cento sul totale dei veicoli. Per raggiungere gli obiettivi europei in materia di decarbonizzazione è previsto un parco circolante di circa 6 milioni di veicoli elettrici al 2030 per i quali si stima siano necessari 31.500 punti di ricarica rapida pubblici. L'intervento è finalizzato allo sviluppo di 7.500 punti di ricarica rapida in autostrada e 13.755 in centri urbani, oltre a 100 stazioni di ricarica sperimentali con tecnologie per lo stoccaggio dell'energia.

Rinnovo flotte bus, treni verdi

La misura prevede tre interventi:

- Rinnovo flotta autobus con mezzi a basso impatto ambientale, accelerando l'attuazione del Piano Strategico Nazionale per la Mobilità Sostenibile. In particolare, è previsto l'acquisto entro il 2026 di circa 3.360 bus a basse emissioni. Circa un terzo delle risorse sono destinate alle principali città italiane.
- Rinnovo flotta treni per trasporto regionale e intercity con mezzi a propulsione alternativa. La misura prevede l'acquisto di 53 treni per sostituire un numero equivalente di vecchie unità entro il 2026. A questi vanno aggiunte 100 carrozze di nuova concezione sviluppate con materiali riciclabili e rivestite con pannelli fotovoltaici.
- Rinnovo parco veicoli dei Vigili del Fuoco.

EFFICIENTAMENTO ENERGETICO E SISMICO EDILIZIA PRIVATA

Nella missione Rivoluzione verde e transizione ecologica, la componente Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici vuole intercettare una dimensione rilevante per la riduzione dei consumi e per l'abbattimento delle emissioni di CO₂, anche con riferimento al rischio sismico. Le risorse sono per la quasi totalità destinate all'incentivo



temporaneo per la **riqualificazione energetica e l'adeguamento antisismico del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e privata** (13,95 miliardi) attraverso la detrazione fiscale pari al 110% recentemente introdotta, per la quale permangono le scadenze già previste. Gli investimenti dovrebbero consentire, secondo le previsioni centrali, la ristrutturazione di circa 100.000 edifici/anno, per una superficie totale di 36 milioni di mq/anno. Per l'attuazione del Superbonus, tra le semplificazioni enunciate, c'è quella in materia di edilizia e urbanistica, al fine di rimuovere gli ostacoli burocratici che finora hanno di molto limitato l'utilizzo dell'incentivo, attraverso un decreto-legge che verrà approvato entro maggio 2021. Cifre residuali sono destinate a un **programma di efficientamento e messa in sicurezza del patrimonio edilizio pubblico** (1,21 miliardi), con particolare riferimento a scuole e cittadelle giudiziarie, che mira ad intervenire su circa 195 edifici scolastici e 48 edifici giudiziari, entro la metà del 2026 e allo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento efficienti (0,20 miliardi).

Al netto delle questioni attinenti al finanziamento della misura fino al 2023 - previsto solo con risorse proprie da definirsi nella prossima Legge di bilancio - la misura non affronta le questioni relative alla necessità di semplificarne l'utilizzo rendendolo effettivamente fruibile per le situazioni più complesse (condomini, centri urbani, etc.) oltre che quelle relative alle ricadute in termini di crescita delle filiere connesse e di qualità e sicurezza dell'occupazione prodotta.

TUTELA DELLA RISORSA IDRICA

La componente "Tutela del territorio e della risorsa idrica" prevede 6 miliardi per interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni, attraverso un insieme di interventi (di portata piccola e media) da effettuare nelle aree urbane, indirizzati alla messa in sicurezza del territorio, la sicurezza e l'adeguamento degli edifici, l'efficienza energetica e i sistemi di illuminazione pubblica. Prevede anche misure (0,33 mld) per la Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano, rivolte principalmente alle 14 città metropolitane, incluso lo sviluppo di boschi urbani e periurbani.

Il primo elemento di rilievo è rappresentato dalla decisione di adottare congiuntamente interventi volti alla protezione del territorio ed alla distribuzione del servizio idrico integrato, in **un'ottica complessiva di salvaguardia idrogeologica**, dello stoccaggio della risorsa idrica, del suo utilizzo, sia nella produzione di energia sia in risposta ai bisogni del settore agroalimentare.



L'indicazione di costituire bacini ottimali per la **gestione integrata del ciclo idrico** da rivolgere a soggetti pubblici con elevate capacità di gestione industriale, rappresenta la volontà di superamento della parcellizzazione che è una delle cause di ritardo per un corretto utilizzo di questa primaria strategica risorsa. Va ricordato che, in particolare nel Sud e nelle isole del nostro Paese ci sono oltre duemila soggetti gestori di cui il 60% è rappresentato da soggetti privati. La riforma è quindi rivolta a rafforzare il processo di industrializzazione del settore e ridurre il divario esistente tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno.

I finanziamenti previsti sono rivolti prioritariamente al completamento ed alla realizzazione delle opere infrastrutturali primarie indispensabili per la messa in opera di un efficace, efficiente ed economico sistema del ciclo delle acque, dalla captazione alla fonte, al trasporto, alla distribuzione ed infine alla depurazione. Interventi questi, necessari e non più rinviabili al fine di realizzare un **sistema integrato che colmi i tassi non più sopportabili di perdita di questo prezioso bene** (la media nazionale delle dispersioni è pari al 35%, mentre supera nelle regioni del Sud e delle Isole più del 50% fra acqua captata alla sorgente ed acqua distribuita all'utenza finale). Interventi tutti finalizzati allo sviluppo strutturale di questo sistema affinché attraverso questo bene primario si costruisca un momento per rilanciare la ripresa economica e industriale dei territori oltre che dare certezza di erogazione per i cittadini.

La modernizzazione del sistema di gestione e controllo con l'avvio di processi di digitalizzazione delle reti e del territorio, tende al miglioramento del sistema di distribuzione e a un controllo più efficace e capillare della tutela idrogeologica del territorio.

L'elemento conclusivo di particolare valore è che **l'autorità nazionale interviene direttamente** a supporto o a surroga dei soggetti territoriali, qualora questi, fossero impossibilitati ad avviare i processi di modernizzazione, efficientamento ed infrastrutturali così come previsto dalle nuove norme.

Gli investimenti in fognatura e depurazione mirano inoltre a rendere più efficace la depurazione delle acque reflue scaricate nelle acque marine e interne, anche attraverso l'innovazione tecnologica, soprattutto nel Mezzogiorno dove l'UE ha avviato nei confronti dell'Italia quattro procedure di infrazione.

Positiva anche la previsione della riforma per semplificare ed accelerare le procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico.

Città, politiche abitative e sviluppo urbano



Nel nuovo testo del PNRR si conferma l'impatto di tutte le missioni sulle città, con azioni trasversali, ma spesso strettamente correlate. Del resto, i tre assi strategici condivisi a livello europeo, digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale, trovano una grande sintesi nello sforzo di rilancio dei contesti urbani, di qualsiasi dimensione. In questo senso si avverte qualche difficoltà nel poter valutare l'impatto delle misure, riferite a un ampio spettro di indirizzi, le cui politiche di riferimento appaiono frammentate e in alcuni casi con stanziamenti non sufficienti. Si pone l'esigenza di un forte coordinamento a livello centrale in grado di orientare la sintesi a livello locale, che potrà essere valutata in base alla definizione dei progetti.

All'interno delle misure non viene affrontato in maniera organica il disagio abitativo, né c'è una riflessione compiuta sul futuro delle politiche per la casa: è sottovalutata la misura dell'incremento dell'edilizia pubblica, per la quale si fa sostanzialmente riferimento all'attuazione del Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare previsto dalla Legge di Bilancio 2020. Questo ha condivisibili finalità, ma sarebbe di maggiore utilità la possibilità di bandi periodici, in modo da permettere agli enti locali una maggiore definizione delle proposte. Le difficoltà economiche di un numero crescente di famiglie e l'incremento degli sfratti per morosità, necessiterebbe di un piano più deciso, coordinato a livello centrale, per aumentare in modo significativo gli alloggi pubblici.

La **rigenerazione urbana** viene perseguita attraverso stanziamenti presenti in più azioni, volti soprattutto all'inclusione sociale, alla promozione di attività culturali e sportive, alla riqualificazione delle periferie (nuovi Piani Urbani Integrati), in città di grandi dimensioni e con azioni in siti minori. Interventi di rigenerazione urbana, decisivi anche per lo sviluppo, devono essere indirizzati a migliorare sia la qualità degli ambiti che il benessere sociale delle comunità; devono vedere come componenti essenziali quella sociale, anche attraverso quote di edilizia pubblica e sociale, e quella di miglioramento ambientale, integrando le azioni con i temi di accessibilità e mobilità urbana, agendo in sinergia con altre misure previste. Sarà importante giungere alla definizione della Legge quadro attualmente in discussione, migliorandone alcuni contenuti, per la necessità di coordinare una materia ancora confusa. Nel testo si legge che, in conformità agli obiettivi europei, il Governo si impegna ad approvare **una legge sul consumo di suolo**, che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola. Elementi indispensabili per accompagnare una efficiente politica di riqualificazione e rigenerazione della città costruita. Le politiche di **riqualificazione ed efficienza energetica del patrimonio edilizio**, vengono perseguite soprattutto con la misura del Superbonus, in



parte anche con fondi per edifici pubblici, soprattutto scuole e cittadelle giudiziarie. Rispetto al Superbonus è espressa nel testo la volontà di un'estensione, ma si ritrova al contrario il permanere delle scadenze del 31 dicembre 2022 per gli interventi nei condomini e del 30 giugno 2023 per gli interventi degli IACP (termini possibili se almeno il 60% dei lavori sono stati eseguiti 6 mesi prima), né sono presenti stanziamenti aggiuntivi tali da consentire una ulteriore proroga. La difficoltà di procedere con l'attuazione degli interventi, la necessità di alleggerire i procedimenti burocratici e i rallentamenti dovuti anche alla pandemia, necessiterebbero di estensioni temporali maggiori. Tanto più se si vuole perseguire, come dichiarato nel Piano, Renovate, l'iniziativa europea che punta a ristrutturare gli edifici pubblici e privati, migliorandone l'efficienza energetica, con l'obiettivo di raddoppiare il tasso di efficientamento degli edifici entro il 2025. Il termine attualmente previsto, che non risponde alle richieste della CGIL di strutturalità o, quantomeno, di durata quinquennale, non permetterà verosimilmente di raggiungere obiettivi significativi. Dalla lettura del PNRR emerge ancora quanto **le azioni rivolte ai contesti urbani dovrebbero raccordarsi a una politica urbana integrata**, necessaria per superare la frammentazione di interventi e le responsabilità istituzionali, che rischiano di inficiare il raggiungimento degli obiettivi.



MISSIONE 3: INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE

Le risorse sulla mobilità e le infrastrutture sono state ripartite in modo differente ma la proposta complessiva non si discosta molto da quella precedente. Il PNRR prevede investimenti nei trasporti ferroviari ad alta velocità, nel potenziamento delle linee ferroviarie regionali, nel sistema portuale – soprattutto nel Mezzogiorno – e nella digitalizzazione della catena logistica. In questa Missione, però, si riversano buona parte degli effetti delle “semplificazioni” – tra provvedimenti già emanati e riforme da emanare – per il raggiungimento degli obiettivi con meno vincoli: le riforme di contesto e di settore in tali ambiti tradiscono un'impostazione più orientata ad azzerare il Codice degli Appalti e non correggere, con rischi di peggiorare la regolamentazione del subappalto e di grande incertezza normativa, che potrebbe addirittura ingenerare un rallentamento del sistema.



La terza missione, “**Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile**”, stanziava complessivamente 31,7 miliardi (di cui 25,40 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 6,3 miliardi dal Fondo).

Sono state, peraltro, spostati alcuni capitoli di spesa della Missione 3 del testo del 12 gennaio scorso nell’attuale Missione 2, facendole apparire come spese a fini ambientali (es. intermodalità). Difatti, i finanziamenti di questa Missione, legati direttamente alle risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, vengono drasticamente ridotti. Nella precedente proposta, assommavano a 31,98 miliardi di euro, mentre nell’attuale PNRR il finanziamento complessivo della Missione 3 è di 25,40 miliardi, con una decurtazione di



6,58 miliardi. Tuttavia, occorre aggiungere che 6,3 miliardi di euro di risorse nazionali del Fondo complementare (sul totale di circa 31 miliardi) dovrebbero essere impegnate nella Missione 3, in modo particolare per quanto concerne il settore inerente alla manutenzione stradale, relativamente a ponti, gallerie e viadotti, e per quanto riguarda il sistema portuale con i relativi collegamenti intermodali, ferroviari, di ultimo miglio e green. Nel Piano questi aspetti sono richiamati ma andrebbero dettagliati voce per voce, indicando i finanziamenti per stabilire una situazione di assoluta chiarezza tra risorse del PNRR e risorse nazionali.

Occorre sottolineare che bisognerebbe investire maggiori risorse sulle reti locali, dove ci sono la maggior parte degli utenti. Da questo punto di vista, ci sarebbe una grande opportunità da non trascurare. Gli investimenti e la realizzazione dell'alta velocità portati avanti negli ultimi quindici anni hanno liberato dal traffico nazionale importanti reti ferroviarie che potrebbero diventare metropolitane regionali del tipo S-Bahn tedesca e RER parigina.

Gli interventi infrastrutturali

Per quanto concerne gli specifici interventi previsti, la proposta complessiva non si discosta da quella precedente. In particolare:

- è confermata la scelta strategica di completare a livello nazionale l'alta velocità/alta capacità ferroviaria attraverso la realizzazione della **Salerno-Reggio Calabria**;
- è prevista l'integrazione dell'alta velocità con le reti regionali e i sistemi intermodali ed il potenziamento dei servizi ferroviari del Sud e delle aree interne;
- sono confermate le connessioni diagonali nel Centro Italia, **Orte-Falconara e Roma-Pescara** e nel Sud, **Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia**;
- Il completamento della **Napoli-Bari** e **Palermo-Catania**;
- la realizzazione delle connessioni del Nord-Italia con il resto dell'Europa attraverso: La **Brescia-Verona-Vicenza**; la **Liguria-Alpi**; la **Verona-Brennero**.

Il totale complessivo dei finanziamenti ammonta a 24,77 miliardi di euro.

Positiva l'estensione dell'Alta Velocità al Sud per passeggeri e merci, con la conclusione della direttrice Napoli-Bari (la tratta sarà percorribile in 2 ore, rispetto alle attuali 3 ore e 30 minuti; ci sarà un aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora sulle sezioni a doppio



binario, e un adeguamento delle prestazioni per consentire il transito dei treni merci di lunghezza fino a 750 m, senza limitazioni di peso assiale), l'avanzamento ulteriore della Palermo-Catania-Messina (saranno realizzate le tratte intermedie del progetto, al completamento del quale si otterrà una riduzione del tempo di percorrenza di oltre 60 minuti sulla tratta Palermo-Catania rispetto alle attuali 3 ore, e un aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora sulle tratte in raddoppio) e la realizzazione dei primi lotti funzionali delle direttrici Salerno-Reggio Calabria e Taranto-Potenza-Battipaglia, per ridurre i tempi di percorrenza e aumentare la capacità.

Nel Centro-Sud del Paese è anche essenziale migliorare la connettività trasversale attraverso linee diagonali ad alta velocità. L'obiettivo degli interventi proposti è quello di ridurre i tempi di percorrenza per i passeggeri e di trasporto delle merci dall'Adriatico e dallo Ionio al Tirreno, attraverso il miglioramento della velocità, della frequenza e della capacità delle linee ferroviarie diagonali esistenti. Gli interventi al Sud si concentrano sulla tratta Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia e quella Salerno-Reggio Calabria in cui è previsto un miglioramento delle prestazioni per consentire il transito dei treni merci, in particolare per il porto di **Gioia Tauro**.

Anche il potenziamento delle linee regionali riguarda interventi soprattutto al Mezzogiorno, per migliorare il sistema di trasporto in termini di numero di passeggeri trasportati, aumento della velocità di percorrenza, interconnessione tra centri urbani e le altre infrastrutture, sia agendo sia sull'infrastruttura che acquistando nuovi treni. Saranno, inoltre, realizzati interventi necessari per migliorare le condizioni di sicurezza del traffico ferroviario, attraverso l'installazione di sistemi tecnologici e adattamenti dell'infrastruttura esistente.

Sempre con riferimento al Mezzogiorno, va sottolineato il potenziamento, l'elettrificazione e l'aumento della resilienza delle ferrovie: interventi specifici per potenziare la rete ferroviaria in diversi punti critici del Sud Italia (ad esempio in Molise, Basilicata ecc.), per realizzare gli interventi di ultimo miglio ferroviario per la connessione di porti (Taranto e Augusta) e aeroporti (Salerno, Olbia, Alghero, Trapani e Brindisi), per aumentare la competitività e la connettività del sistema logistico intermodale e per migliorare l'accessibilità ferroviaria di diverse aree urbane del Mezzogiorno. Inoltre, per quanto concerne i porti, è necessario rafforzarne il ruolo non soltanto dal versante turistico ma come parte integrante di un moderno sistema logistico nazionale. Per quanto riguarda il miglioramento delle stazioni ferroviarie sono previsti investimenti per riqualificare le stazioni, migliorare la funzionalità dei loro edifici, la qualità dei servizi forniti agli utenti, i livelli di efficienza energetica e lo sviluppo dell'intermodalità ferro-gomma.



Sono inoltre progettati hub urbani e linee metropolitane per lo sviluppo della mobilità sostenibile: gli investimenti riguardano 9 progetti che mirano allo sviluppo, alla riqualificazione, all'accessibilità e all'efficientamento energetico di stazioni e nodi ferroviari, che fungono da hub di mobilità, e di fermate di linee metropolitane (tra cui Villa S. Giovanni, Messina Centrale e Messina Marittima, Benevento, Caserta, Bari, Taranto, Lecce, Crotone, le stazioni della linea L2 della metropolitana di Napoli e la nuova fermata di S. Maria di Settimo – Montalto Uffugo).

Per quanto concerne **l'intermodalità e la logistica integrata** gli interventi previsti riguardano la digitalizzazione della catena logistica e l'innovazione digitale dei sistemi aeroportuali per 0,36 miliardi di euro.

Per lo sviluppo del sistema portuale sono previsti un totale di 0,27 miliardi finalizzati al progetto Green Ports che ha come obiettivo di rendere le attività portuali sostenibili attraverso la riduzione dei consumi energetici delle strutture e attività portuali. Diamo una valutazione positiva di questo progetto che contribuirà al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

Riforme di settore

Le riforme di settore previste sono: **l'accelerazione dell'iter di approvazione del contratto di programma Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile MIMS e RFI e l'accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti ferroviari.**

“Accelerazione dell’iter di approvazione dei progetti ferroviari” vuol dire che il MIMS proporrà una modifica normativa, per anticipare la localizzazione dell’opera al momento del “Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica” (PFTE), anziché attendere la fase definitiva di progettazione del progetto. Con la modifica normativa proposta si prevedono i seguenti effetti positivi: sono anticipate al PFTE tutte le osservazioni/prescrizioni delle varie Amministrazioni/Enti, consentendo quindi di recepirle, con evidenti economie di tempi e risorse, nella successiva fase di Progettazione Definitiva; viene vincolato sotto il profilo urbanistico il territorio interessato dall’opera (contenuto nel corridoio), inibendo di conseguenza l’attività edificatoria da parte dei terzi con un risparmio economico per espropri nella fase realizzativa; viene ridotto il tempo complessivo per l’iter autorizzativo dei progetti dagli attuali 11 mesi a 6 mesi (pari al 45% del tempo complessivo).

Per la **portualità**, invece, è prevista la riforma relativa al documento di pianificazione strategica di sistema e del Piano regolatore portuale nonché altre riforme che



intervengono sull'efficienza dei porti ed il cui impatto sul sistema andrà attentamente valutato per i riflessi che rischia di produrre sul lavoro e sulla governance del sistema portuale.



MISSIONE 4: ISTRUZIONE E RICERCA

Si tratta di una delle missioni più rilevanti per il contrasto alle disuguaglianze sociali e allo stesso tempo per le prospettive di sviluppo del Paese. La quarta missione stanziava complessivamente 31,9 miliardi di euro – di cui 30,9 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 1 miliardo dal Fondo. Molto positivi gli investimenti sull'infanzia, sui tempi scuola, sull'edilizia scolastica e digitalizzazione, sul contrasto alla dispersione, così come le riforme sul reclutamento, orientamento e organizzazione del sistema scolastico, anche se non sufficienti a recuperare un gap quasi ventennale. Importanti le risorse per il settore ricerca anche se le misure sono troppo sbilanciate sul trasferimento tecnologico e sulla ricerca applicata. È la missione che è cambiata di meno rispetto alla bozza del 12 gennaio scorso e che ha il migliore rapporto positivo tra progetti nuovi e progetti in essere. Il piano non prefigura alcuna misura volta a dare una risposta concreta all'abuso del precariato, che ha toccato quest'anno nuove cifre da record (65 mila cattedre scoperte dopo le immissioni in ruolo, altre 80 mila cattedre in deroga su sostegno). La Commissione EU ha aperto a novembre 2020 l'ennesima procedura di infrazione della direttiva 1999/70/CE.



Vanno nella giusta direzione e rappresentano richieste della nostra Organizzazione alcuni interventi che vengono messi in programma nel Piano:

- L'incremento dei servizi per i nidi e l'infanzia nel segmento di età 0-6 (152.000 posti per i bambini fino a 3 anni e 76.000 per i bambini tra i 3 e i 6 anni)
- L'incremento del tempo pieno e delle mense (costruzione o ristrutturazione degli spazi delle mense per un totale di circa 1.000 edifici entro il 2026)
- Il proposito di diminuire il numero di alunni per classe e di rivedere la dimensione delle scuole



- Gli interventi in edilizia anche per la costruzione di nuovi e moderni ambienti scolastici
- Il cablaggio degli edifici
- La previsione di rendere più snella la procedura dei concorsi per l'accesso all'insegnamento

Tuttavia, è da rilevare come tali interventi, di per sé positivi, rischiano di non incidere in maniera decisiva, come pure sarebbe possibile, perché dal complesso emerge, soprattutto laddove si voglia superare la dispersione e il potenziamento dell'offerta formativa, una frammentazione dei progetti. Le risorse risultano disperse su vari capitoli di intervento quando invece dovrebbero essere concentrate su pochi importanti punti che sappiano tenere insieme le tre grandi direttrici che devono essere alla base del Piano: sostegno ai giovani, alle donne, al sud.

Sui servizi educativi per l'infanzia, pur apprezzando le risorse consistenti, si poteva e si doveva fare di più, proprio alla luce del divario rispetto agli standard europei: il rapporto tra posti disponibili negli asili nido e il numero di bambini di età compresa tra 0 e 2 anni si colloca al 25,5% con grandi differenze territoriali. Da questo punto di vista le modalità di assegnazione prioritaria delle risorse saranno decisive per superare le disomogeneità territoriali, convogliandole unicamente nelle zone prive o con scarsa presenza di tali servizi.

Secondo tema che riguarda molta parte delle componenti di questa missione in particolare è il raccordo con la spesa corrente e quindi le risorse dedicate a rendere effettive queste misure, come evidenziato dalla nostra Organizzazione nell'audizione sul Documento di economia e finanza.

Da ultimo alcune di queste misure potrebbero essere trattate nel Patto per la Scuola, accordo sul quale le Confederazioni sono state convocate dal Ministro Bianchi il prossimo 6 maggio.

Vediamo in sintesi le altre misure:

Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola. Il piano mira a costruire o adeguare strutturalmente circa 400 edifici da destinare a palestre o strutture sportive anche per contrastare fenomeni di dispersione scolastica nelle aree maggiormente disagiate. Tale piano si incrocia sinergicamente con la strategia del PON "Per la scuola".

Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado. L'obiettivo è misurare e monitorare i divari



territoriali, anche attraverso il consolidamento e la generalizzazione dei test PISA/INVALSI, per attivare azioni mirate a ridurre i divari territoriali in Italia relativamente alle competenze di base (italiano, matematica e inglese), oggi inferiori alla media OCSE, in particolare nel Mezzogiorno, e per sviluppare una strategia per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico.

Il nostro Paese ha un tasso di dispersione ed abbandono tra i più alti, quindi assumere l'obiettivo di ridurli e collocare delle risorse in questa direzione (1,5 miliardi esattamente quanto stanziato per gli ITS) ci sembra importante.

Detto questo ci sono alcuni aspetti che intendiamo segnalare. Innanzitutto, non risulta comprensibile l'uso diffuso a tappeto dei test Invalsi, peraltro già obbligatori, mentre possono essere a campione e che in ogni caso non sono indispensabili per sapere dove occorre intervenire prioritariamente. Non saranno, certo, poi di particolare efficacia, anzi, l'invio di figure di mentori, di tutor né di esperti (?) per l'ampliamento del tempo scuola: sarebbero figure, giustificatamente, poco integrate nelle comunità educanti destinatarie.

Orientamento e ampliamento sperimentazione dei licei e tecnici quadriennali.

Fermo restando che le attività di orientamento sono già attuate dalle Scuole, è sicuramente una misura positiva da implementare ed estendere a partire almeno dalla scuola secondaria di primo grado.

Incomprensibile invece la ragione di portare da 100 a 1000 le classi sperimentali quadriennali nei licei e nei tecnici. È una scelta che riduce e comprime la formazione quando il Paese dovrebbe semmai portare l'obbligo a 18 anni come incominciano a fare i Paesi più avanzati.

Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico: riduzione numero alunni per classe e dimensionamento delle scuole.

È importante che due ormai storiche battaglie della nostra Organizzazione, e cioè la riduzione del numero degli alunni per classe e la revisione dei criteri del dimensionamento scolastico (quest'ultimo che vada nella direzione della riduzione del numero massimo di alunni per istituzione), abbiano trovato posto nel Piano. Vero è che, contrariamente ad altre voci, non si trovano poste finanziarie corrispondenti. A maggior ragione, pertanto, dovrà necessariamente seguire un confronto incalzante con i poteri decisionali affinché tali propositi non rimangano sulla carta.



Segnaliamo, invece, come ambigua l'idea del superamento dell'identità classe demografica/aula, rinviando il tutto all'autonomia della singola istituzione scolastica come già previsto dal DPR 275/99.

Istituti tecnici superiori e Riforma degli istituti tecnici e professionali

La misura del PNRR sugli ITS (1,5 miliardi) appare, da un lato, non condivisibile per il modello proposto in quanto scollegato dal sistema di istruzione e ricerca e, dall'altro, molto debole in quanto non affronta in alcun modo l'autoreferenzialità delle Regioni e delle Fondazioni, soprattutto dove vi è un sistema produttivo forte. A parere della CGIL l'istruzione Tecnica Superiore può essere uno dei fattori abilitanti delle politiche di sviluppo e può accrescere il livello di coesione e cooperazione territoriale solo se inserita in un sistema di politiche industriali selettive per il riposizionamento delle specializzazioni produttive. Per questo gli interventi sugli ITS e in generale sulla formazione tecnica superiore dovrebbero essere caratterizzati dai seguenti elementi distintivi: rafforzamento della governance pubblica, dimensione nazionale del sistema ITS, integrazione dell'offerta formativa con centralità alla sinergia con l'Università e gli Enti di Ricerca, disponibilità di risorse finanziarie stabili e adeguate a partire da quelle nazionali con contestuale superamento dell'attuale sistema di premialità.

Quanto proposto sulla riforma dei tecnici e professionali va ancora una volta in direzione della frammentazione regionale, inseguendo i bisogni territoriali di manodopera specializzata delle imprese. È necessaria una riforma finalizzata ad armonizzare a livello nazionale i programmi di formazione degli istituti tecnici e professionali valorizzando le competenze professionalizzanti generali, in modo da consentire il raggiungimento di abilità adeguate a rispondere alle diverse esigenze del mondo della produzione. Serve orientare questi indirizzi verso capacità di elaborazione adeguate oltre che alla profonda innovazione digitale in atto in tutti i settori del mercato del lavoro e alle sfide della riconversione verde.

Riforma del sistema di reclutamento dei docenti e formazione personale scolastico

Queste misure da un lato richiedono l'apertura di un confronto con Ministero dell'Istruzione e dall'altro saranno trattati nell'alveo del rinnovo del prossimo CCNL. In ogni caso qualsivoglia provvedimento non può non essere connesso con un piano straordinario di stabilizzazione del personale precario, con lo sradicamento della piaga del precariato scolastico nel nostro Paese (una delle cause della discontinuità didattica causa a sua volta di lacune nella qualità dell'offerta formativa) attraverso una procedura



semplificata e rigorosa, che connetta reclutamento e formazione in ingresso, che consenta di svolgere con regolarità i concorsi, programmati in funzione dei fabbisogni, evitando la riproduzione della condizione lavorativa precaria. In questo senso il Piano non prefigura alcuna misura volta a dare una risposta concreta all'abuso del precariato, già a settembre 2021, quando il numero delle cattedre scoperte toccherà cifre da record con oltre 110.000 cattedre prive di docenti titolari e stabili.

Scuola di Alta formazione e formazione obbligatoria per Dirigenti scolastici, docenti e personale Tecnico amministrativo.

La costituzione di un organismo con funzioni di indirizzo circa la formazione del personale scolastico e di organizzazione di corsi on line è iniziativa discutibile se disconnessa con un discorso più ampio che è relativo al diritto dovere soggettivo del lavoratore e che, anche in base all'Intesa recente sul lavoro pubblico, è materia riservata alla regolazione delle parti negoziali.

Il testo contiene peraltro un cenno che risulta oscuro dal momento che si parla di *“iniziative formative che saranno collegate alle progressioni di carriera come previsto dalla riforma relativa al reclutamento”*. Di tale collegamento nel testo non vi è traccia e in ogni caso anche questa materia è prerogativa delle parti negoziali e sfugge, secondo la normativa attuale, alla regolazione di legge.

Favorire l'accesso all'università, rendere più rapido il passaggio al mondo del lavoro, rafforzare gli strumenti di orientamento nella scelta del percorso universitario

In un contesto dove aumentano le risorse per la missione 4 rispetto alla precedente ipotesi di PNRR, il tema del diritto allo studio universitario vede il segno meno. Inoltre, viene affrontato nella premessa e negli stanziamenti ignorando la necessità di intervenire sulle tasse universitarie, che pesano sulle famiglie per circa 1,5 miliardo di euro all'anno!

I dati citati nel PNNR evidenziano il grave divario esistente tra la percentuale di popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni in possesso del titolo di studio terziario. Essa, infatti, nel nostro Paese è del 28% rispetto al 44 della media dei paesi OCSE. Per completare il quadro si sarebbe dovuto anche aggiungere il dato, sempre relativo ai giovani con il titolo di studio terziario, che ci vede fanalino di coda tra i 27 paesi UE in coincidenza con il **forte innalzamento delle tasse universitarie nel nostro Paese**. Infatti, il nostro Paese è al secondo posto come livello di tassazione universitaria tra i Paesi dell'Unione Europea, dove, tra l'altro, come noto, diversi sono i Paesi dove la tassazione non è prevista.



L'intervento a riguardo previsto nella precedente versione del PNRR su "borse di studio e accesso gratuito all'università" prevedeva un finanziamento di 1,35 mld. Addirittura, nella nuova versione del PNRR il tema è stato risolto all'origine, azzerandolo del tutto ed infatti **l'investimento è solo per "borse di studio per l'accesso all'università" ed è di 0,5 mld. Siamo** convinti che l'elevato livello di tassazione universitaria sia la causa che trascina il nostro Paese sempre più in basso nel confronto internazionale e che pertanto vada affrontato e risolto all'interno di un indispensabile rilancio delle politiche sul diritto allo studio.

Ampliare le competenze scientifiche, tecnologiche e linguistiche degli studenti, degli insegnanti e dei docenti, con particolare attenzione alla capacità di comunicare e risolvere i problemi

Il Piano prevede investimenti pari a 1,1 mld di euro per il potenziamento delle cosiddette discipline STEM, al fine di creare le condizioni per un diverso approccio alla cultura scientifica e concorrere al superamento degli stereotipi di genere. L'intervento, finalizzato al potenziamento delle competenze, coerentemente con le trasformazioni socioeconomiche, prevede anche l'attivazione di azioni per la promozione del multilinguismo (incremento dei corsi e delle attività linguistiche, mobilità internazionale) e un sistema digitale per il monitoraggio delle abilità linguistiche con il supporto di enti certificatori. L'investimento insiste su due ambiti che risultano particolarmente carenti per quanto riguarda la formazione delle studentesse e degli studenti italiani, con lo scopo di rispondere alle esigenze del mondo del lavoro. Riteniamo tale valutazione condivisibile anche nel porre la questione del superamento del divario di genere e della diffusione di metodologie didattiche innovative, ma non esaustiva. Gli investimenti sulle discipline STEM e sul multilinguismo assumono significato in rapporto a una più complessiva valorizzazione di tutte le discipline.

Riforma delle classi di laurea

Prevede una maggiore flessibilità nella programmazione dei corsi di laurea triennali. L'esigenza declinata è quella di far uscire le classi di laurea dalle attuali "gabbie" che impediscono di proporre un'offerta formativa trasversale e multidisciplinare di cui si avverte la necessità (ad esempio, ma non solo, in campo ambientale). Per raggiungere questo obiettivo si parla solo di "rimozione dei vincoli", dizione generica che, se non meglio precisata, potrebbe tradursi in derive localistiche. L'impostazione vigente del sistema ha mantenuto sinora un impianto didattico relativamente omogeneo tra le università, mentre la direzione proposta sembra alludere al sistema di primo livello



(Bachelor) del sistema statunitense, dove l'elevata flessibilità riduce in sostanza l'offerta a due percorsi di primo livello (Arts oppure Science).

Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni

Semplifica le procedure per l'abilitazione all'esercizio delle professioni, rendendo l'esame di laurea coincidente con l'esame di stato in una serie di aree. In alcune aree questo potrebbe avere un impatto significativo sui percorsi formativi (con l'inserimento nei corsi di studio di attività di tirocinio in cui sarà necessario aver già acquisito conoscenze e competenze) e questo richiederà un ampio coinvolgimento dei soggetti formativi e professionali coinvolti, per non creare aporie e contraddizioni nei nuovi percorsi formativi.

Riforma dei dottorati

È una riforma discussa e riproposta più volte, che parte dall'esigenza di valorizzare il titolo di dottorato e di volgerlo non solo alla carriera accademica, ma anche all'impresa e all'amministrazione pubblica. Mira a semplificare le procedure di istituzione, coinvolgendo imprese e centri di ricerca, rafforzando al contempo percorsi di dottorato non finalizzati alla carriera accademica. Nel corrispondente investimento (4.1) si prevede un incremento delle borse per dottorati innovativi per la PA e i Beni culturali. Segnaliamo la scomparsa dell'intervento previsto nella precedente versione del PNRR per *"Dottorati e ricercatori green e innovazione"* (0.48 miliardi di €). Se è indubbia la necessità di un rilancio quantitativo e al contempo di indirizzo rispetto i percorsi di studio e di valorizzazione del titolo ai fini dello sbocco lavorativo, è significativo che i percorsi "alternativi" a post-dottorati accademici vengano declinati all'interno della PA, tenuto conto dei magri risultati finora conseguiti dai c.d. "dottorati industriali", sia in termini di occupazione nei settori privati che di trasferimento tecnologico.

La Ricerca

La missione 4 riconosce la ricerca scientifica tra le priorità di investimento pubblico. Importanti le risorse investite per colmare il divario tra l'intensità della spesa in ricerca sul PIL dell'Italia (1,4%) e della media OCSE (2,4%).

L'attuale versione compie piccole correzioni ad alcune criticità presenti nel documento presentato dal precedente Governo. In particolare, sembra attenuarsi il rischio della sovrapposizione di enti di ricerca creati ex novo, che si sommano ad altri già esistenti nella rete di ricerca del Paese. Il Piano resta però debole per la modalità di ripartizione dei fondi



che non sembra adeguata a risolvere le principali debolezze del sistema. Nella condizione di grave scarsità di risorse è prioritario che il finanziamento pubblico si indirizzi alla ricerca di base, allo scopo di far crescere rapidamente la dimensione di un substrato solido di eccellenza diffusa in ogni settore scientifico.

Anche le misure di incentivazione dei giovani ricercatori, in assenza di un rilevante piano di assunzione di nuovi ricercatori e considerata la elevata precarizzazione e la bassa retribuzione del settore, rischiano di non riuscire a fermare il costante flusso verso l'estero degli studiosi italiani. Su questo dovrebbe convergere la quota maggioritaria degli investimenti, se vogliamo permettere al nostro ambiente scientifico, che resta di primo piano, di contribuire alla crescita del Paese. Il divario nel numero di ricercatori (in Italia 5,5 ogni mille lavoratori, media OCSE 9) sembra legato solo agli investimenti e alla collaborazione pubblico/privato. Nulla si dice sulle condizioni di lavoro dei ricercatori nel nostro Paese.

Se è corretto in sé favorire il trasferimento tecnologico, la scelta che si compie nel PNRR di polarizzare gli investimenti prevalentemente in tecnologia, marginalizzando le altre aree di ricerca, rischia di non essere funzionale agli obiettivi dichiarati in premessa.

Interessanti i progetti del punto 2.2, in linea con quanto noi chiediamo per un rilancio delle Aree di Crisi Industriale e come attenzione alle vocazioni territoriali, anche se forse ci vorrebbero maggiori investimenti.

Tre le criticità principali:

- 1) la ricerca sembra sempre più piegata alle esigenze dei privati in un'ottica R&S.
- 2) La ricerca di base è marginale in tutto il progetto.
- 3) Le assunzioni dei ricercatori sono sempre o legate alle dinamiche imposte dalle imprese o con contratti a termine legati a specifici progetti. Pochissime risorse sono specificatamente indicate per le assunzioni.

Nell'ambito delle misure di creazione di campioni nazionali di R&S, la bozza di PNRR predisposta dal governo Conte prevedeva esplicitamente la creazione e il finanziamento di sette centri attivi in domini tecnologici, per il 50% al Sud e per tre dei quali era stata anche annunciata la localizzazione (Centro nazionale per l'intelligenza artificiale a Torino, Centro nazionale di alta tecnologia ambiente ed energia, Centro nazionale di alta tecnologia quantum computing, Centro nazionale di alta tecnologia per l'idrogeno, Centro nazionale di alta tecnologia per il Biofarma, Centro nazionale Agri-Tech a Napoli, Centro nazionale Fintech a Milano). La Cgil aveva sostenuto la proposta di Taranto come sede del



Centro per l'idrogeno, alla luce del piano presentato per la trasformazione industriale sostenibile dell'acciaieria ex Ilva e la prevista adozione nel sito di tecnologie a idrogeno per la produzione di acciaio. In questo testo, più generico e sfumato, non c'è una scelta effettiva, ma si fa riferimento al fatto che sono stati individuati alcuni ambiti potenziali di ricerca, non comparando più il riferimento ad un centro specifico per l'idrogeno, che probabilmente sarà ricompreso nelle misure che si occuperanno della transizione. La richiesta della localizzazione a Taranto può rimanere valida, anche alla luce della strategia complessiva sull'idrogeno in particolare quando si fa riferimento alla *"Ricerca e sviluppo sull'idrogeno"* che punta a creare un network per accrescere le conoscenze su produzione, stoccaggio e distribuzione, uso industriale dell'idrogeno.

L'intervento a riguardo previsto nella precedente versione del PNRR su *"borse di studio e accesso gratuito all'università"* prevedeva un finanziamento di 1,35 mld, un intervento che abbiamo giudicato assolutamente insufficiente. Nella nuova versione del PNRR il tema è stato risolto all'origine, azzerandolo del tutto ed infatti **l'investimento è solo per *"borse di studio per l'accesso all'università"* ed è di 0,5 mld**. Siamo invece convinti che l'elevato livello di tassazione universitaria sia un fattore non secondario che trascina il nostro Paese sempre più in basso nel confronto internazionale e che pertanto vada affrontato e risolto all'interno di un indispensabile rilancio delle politiche sul diritto allo studio nel nostro Paese.

Al MUR spetterà la gestione di 10,13 miliardi di euro a cui vanno aggiunti 0,5 miliardi dal Fondo complementare, per un totale di 10,63 miliardi (senza contare 1,6 miliardi dell'investimento C2 1.4, cogestito insieme al MISE). Se teniamo conto della debolezza in termini di personale e dimensione del MUR, si potrebbe porre un problema di gestione di risorse così ingenti. La gestione del PON Ricerca (2007-2013) registrò ritardi che comportarono provvedimenti sanzionatori della Commissione europea. Il rischio è che il MUR possa essere, nei fatti, eterodiretto da altri ministeri o, peggio ancora, dall'esterno. Di fatto, all'interno della M4C2, risorse per complessivi 3,95 miliardi di euro saranno direttamente gestite dal MISE.



MISSIONE 5 - INCLUSIONE E COESIONE

I riferimenti delle Politiche per il lavoro sono il potenziamento delle azioni di politica attiva e il rafforzamento dei Centri per l'impiego, connessi anche al rafforzamento della Formazione Professionale (anche con il Piano nazionale e il Fondo nuove competenze). Occorre, però, anche garantire uno stretto raccordo tra gli interventi delle politiche attive con le previsioni delle azioni di riforma – attualmente in discussione – in materia di Ammortizzatori sociali.

La Missione 5 dovrebbe porsi l'obiettivo della buona occupazione oltre l'auspicata generazione di nuove opportunità di lavoro, a partire da un impegno formale per una riduzione delle tipologie contrattuali.

Positivo avere previsto una specifica linea d'intervento per la lotta al lavoro sommerso.

L'inclusione sociale non sembra però essere declinata, né per le risorse destinate né per le linee di intervento individuate, in modo adeguato.

Il PNRR, infatti, non assume la centralità di un welfare universale come necessità da perseguire attraverso un rafforzamento dell'infrastruttura sociale dei territori, tale da poter rispondere alla complessità dei bisogni crescenti della popolazione, soprattutto in conseguenza alla pandemia, nonché a garanzia di accesso ai servizi pubblici, da realizzarsi attraverso la definizione e il finanziamento nazionale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. L'approccio evidenzia la scarsa entità delle risorse per tali politiche e la mancata identificazione di strumenti perequativi idonei alla riduzione dei divari esistenti.

Sarebbe opportuna la definizione di un piano occupazionale per le diverse linee di intervento.

La coesione territoriale si fonda su interventi di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno, attraverso il rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne, anche se non si descrivono gli interventi per le Aree del terremoto (ricollocati nel Fondo complementare); il potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori che però viene affidato al terzo settore; la valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie; la riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle ZES.



La Missione 5 considerata di “*grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi trasversali a tutto il PNRR*” ha una dotazione complessiva di 19,81 miliardi di euro (pari al 10,3% della spesa complessiva) suddivisi nelle 3 componenti che la costituiscono:

1. Politiche per il lavoro – 6,6 miliardi
2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo Settore – 11,17 miliardi
3. Interventi speciali per la coesione territoriale – 1,98 miliardi

POLITICHE PER IL LAVORO

La componente politiche per il lavoro adotta due obiettivi giudicati strategici ai fini del governo del “nuovo” mercato del lavoro che andrà profilandosi a seguito delle necessarie trasformazioni che seguiranno all’uscita della crisi.

Due sono i puntuali riferimenti: il potenziamento delle azioni di politica attiva e il rafforzamento dei Centri per l’Impiego.

Rispetto al primo viene detto che il potenziamento delle politiche attive è connesso al rafforzamento della **Formazione Professionale** in modo da governare positivamente il processo di transizione ai fini dell’occupabilità dei disoccupati. A tal fine oltre che definire un nuovo “*Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*” per la gestione delle stesse, si ritiene di dover intervenire sul sistema di formazione professionale inserendola in modo organico al “*Piano Nazionale Nuove Competenze*”.



Nel condividere tale impostazione di revisione, ci preme sottolineare l'importanza del ruolo pubblico a partire dall'immaginare che le azioni che ne scaturiranno vengano in questo modo garantite, quale condizione di LEP su tutto il territorio nazionale.

Circa il **Programma GOL**, per il quale si prevede una sua approvazione attraverso un decreto interministeriale, confermiamo la necessità del coinvolgimento delle parti sociali quali soggetti protagonisti per la sua definizione, prevedendo infatti che con tale Piano si intenda assorbire le diverse misure in essere in materia di politica attiva, assegno di ricollocazione, formazione e gestione degli incentivi.

Rispetto alla necessità individuata di dover rafforzare i Centri per l'Impiego (Cpl) per promuovere interventi atti a fornire servizi innovativi di politica attiva, finalizzati alla riqualificazione professionale mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati e aumentando la prossimità ai cittadini, evidenziamo la necessità, non più indifferibile, di una azione incisiva per portare a termine le azioni previste dal Piano nazionale straordinario per i Cpl con particolare riferimento ad un intervento presso le Regioni al fine di chiudere, celermente, la previsione delle assunzioni dei 11.600 operatori dei Centri.

Il perseguimento dell'obiettivo di una maggior prossimità dei servizi è centrale ai fini della piena usufruibilità degli stessi. Le risorse già stanziato dalle precedenti Leggi di bilancio e l'ulteriore finanziamento previsto, dovranno sostenere, in tempi brevi, oltre che la ristrutturazione degli attuali Centri anche la creazione di nuove strutture per aumentarne la densità e il livello di prossimità.

L'intera strategia della componente poggia sulla **“Riforma 1.1 Politiche del lavoro e sostegno all'occupazione”**.

La stessa punta ad aumentare il tasso di occupazione, facilitare le transizioni lavorative dotare le persone di formazione adeguata, ridurre il *mismatch* di competenze, aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani con un investimento anche sulla formazione continua degli occupati, il tutto attraverso le azioni centrali previste dal programma GOL, dall'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze e dal rafforzamento del sistema di Formazione professionale.

In particolare, per l'azione GOL, correttamente viene richiamata l'importanza strategica delle Regioni. Giudichiamo positivamente che con GOL si miri a superare le eccessive differenze, se non addirittura in alcuni casi anche la mancanza di servizi territoriali efficienti. Superare tali diversità è indispensabile ai fini di un intervento che produca, per



l'intero territorio nazionale il pieno diritto di esigibilità dei servizi di supporto utili tanto a nuove occupazioni che al sostegno alla disoccupazione.

La previsione che GOL prenda in carico i soggetti fruitori di RdC, NASpl e CIGS, ancorché condivisibile, andrebbe perfezionata considerando anche la platea degli inoccupati e in particolare i giovani neo diplomati e neo laureati.

Infine, e in termini generali, registriamo la necessità di garantire uno stretto raccordo tra gli interventi delle politiche attive con le previsioni delle azioni di riforma, attualmente in discussione, in materia di **Ammortizzatori sociali**.

Da sempre sosteniamo la necessità di definire in un unico sistema le azioni di politica passiva e di politica attiva. Occorrerebbe da subito, ovvero, all'entrata in funzione di un intervento di integrazione salariale, far partire i necessari interventi di sostegno alla formazione e alla valorizzazione delle competenze comprese quelle di ordine più generale.

In ultimo l'intera Missione 5 deve porsi l'obiettivo - attraverso l'individuazione delle necessarie azioni anche di regolazione legislativa - della *buona occupazione* oltre l'auspicata generazione di nuove opportunità di lavoro.

La verifica di tale eventualità va interamente desunta da quanto riportato nella PARTE 4 del PNRR: valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR.

Dalle azioni complessive che le azioni dell'insieme delle componenti riusciranno a determinare sono infatti previsti aumenti dell'occupazione in generale pari al 3,2 % da qui al 2023, del 3,4 % per l'occupazione femminile e del 3,0 % per i giovani.

Un richiamo generale alle strategie previste per rilanciare l'occupazione nel nostro Paese sarebbe stato invece opportuno riferirle, quali ad esempio, un impegno formale per una **riduzione delle tipologie contrattuali**, per promuovere l'occupazione a tempo indeterminato, un governo puntuale del ricorso ai contratti a termine con causali e un preciso riferimento all'abuso dei contratti di collaborazione che mascherano la subordinazione.

Sempre in chiave selettiva delle tipologie contrattuali esistenti sarebbe stato necessario anche un forte richiamo alla riduzione delle occasioni di lavoro povero e precario, valorizzando forme di ingresso nel mercato del lavoro più tutelanti come l'apprendistato in alternativa al ricorso alle esperienze di stage e tirocini quali forme spurie e non regolate d'ingresso al lavoro.



Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso

Positivo avere previsto una specifica linea d'intervento per la lotta al lavoro sommerso a integrazione delle riforme e degli investimenti in materia di politiche attive del lavoro.

Tale Piano, che parte da quello triennale 2020-2022 di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, non sarà adottato prima della seconda metà del 2022 e solo all'inizio del 2024 le sue misure saranno pienamente attuate. Il Piano, che non è finanziato dal PNRR, prevederà anche indicatori di output/outcome che permettano di misurare l'efficacia delle azioni in termini di regolarizzazioni avvenute. In particolare si prevede come target di ridurre di almeno 1/3 la distanza tra il dato italiano e la media UE nell'incidenza del lavoro sommerso nell'economia.

Il tema del contrasto al lavoro sommerso, eccetto l'ambito del settore agricolo con il richiamato piano recentemente varato e con alcuni interventi legislativi seppure non esclusivamente riferiti a tale settore, non vede da anni la definizione di specifici assi d'intervento a contrasto di una dimensione consistente sia per numero di lavoratori, con una incidenza di oltre il 15% sul lavoro regolare, che per valore economico stimata nel 4,5% del prodotto interno lordo (Fonte ISTAT 2020).

Alcune evidenze sulle quali si esprimono elementi di riserva e proposte d'integrazione:

- la data di piena implementazione del piano è stimata entro il primo trimestre del 2024, un orizzonte temporale eccessivamente spostato nel tempo con l'adozione prevista entro il quarto trimestre nel 2022;
- alle azioni, descritte in modo solo sintetico, occorre aggiungere un crono-programma di realizzazione dando priorità al tema dotazioni di personale dedicato all'attività ispettiva;
- occorre dotarsi di una strategia con carattere interdisciplinare poiché sono molteplici gli ambiti di generazione del lavoro sommerso a partire dalla dimensione e dalla pervasività della cosiddetta economia illegale o economia non osservata;
- il contrasto al lavoro sommerso necessita della integrazione degli strumenti: dalla effettività e innalzamento delle sanzioni a strumenti regolati per la emersione;
- l'allungamento delle filiere, i processi di esternalizzazione, il ricorso massiccio agli appalti pongono una questione della congruità e della sua regolata e certificata applicazione nella definizione dei contratti di servizio e nei capitolati;
- il piano dovrà guardare necessariamente alla dimensione locale considerata la marcata articolazione del fenomeno del lavoro sommerso;
- nell'adozione di strumenti per la regolarizzazione e l'emersione prevedere la possibilità di attivare la procedura da parte del lavoratore, per evitare che l'indisponibilità delle aziende produca ostacoli non sormontabili, e prevedere le



adeguate forme di tutela – come il rilascio di un titolo di soggiorno – per chi denuncia la condizione di sfruttamento.

La Formazione professionale

Sulla Formazione manca un'idea di sistema della necessaria integrazione tra Istruzione e Formazione che della definizione di un sistema di apprendimento permanente nel senso di “*Lifelong learning*” (espressione citata ma non praticata). Infatti, in relazione ai tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale) il tema della formazione si pone come questione trasversale. Non si comprende infatti come si possa rispondere a questi processi di cambiamento strutturale del Paese senza sostenere con politiche adeguate il lavoro, e la sua valorizzazione, e più in generale le persone; in quest'ottica, Istruzione e Formazione giocano un ruolo fondamentale. Occorre peraltro ricordare che l'istruzione, la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori sono diritti costituzionalmente riconosciuti, sono elemento fondante di cittadinanza ed inclusione sociale e non possono rispondere solo a “logiche di mercato”. L'investimento sulla formazione è opportuno ma va riformata la governance e va predisposto un vero e proprio Piano nazionale esigibile da ogni singolo lavoratore come diritto individuale per tutto l'arco della sua vita lavorativa.

Piano nazionale Nuove Competenze

I punti generali del piano promosso da MLPS in collaborazione con ANPAL e d'intesa con le Regioni sono:

- la definizione di standard formativi per i disoccupati censiti da Centri Per l'Impiego (CPI);
- il rafforzamento sistema della Formazione Professionale con la promozione di una rete territoriale di servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso “partenariati” pubblico/privato;
- l'utilizzo per i lavoratori occupati del Fondo Nuove Competenze (FNC) finanziato a valere sulle risorse del React-Eu.

Riteniamo necessario che il riferimento ad un intervento che ridisegni la Formazione Professionale, venga definito in modo ampio, ovvero, andando oltre la Formazione Professionale regionale comunemente intesa prendendo in considerazione anche le esperienze di formazione degli ITS, IFTS e dei Centri per l'istruzione degli adulti.



Anche in questo caso la platea di riferimento, quale quella fornita dai soggetti in NASpl, DIS-COLL e Reddito di cittadinanza, dai lavoratori occupati in CIGS e dei potenziali disoccupati in CIGS per cessata attività o in deroga per le Aree di Crisi complessa, andrebbe coniugata oltre che con il previsto occhio di riguardo ai NEET, anche con le necessità di prima occupazione dei giovani neodiplomati e neolaureati.

Fondo Nuove Competenze (FNC)

Il Fondo Nuove Competenze è una misura per gli occupati. È possibile l'utilizzo dei Fondi Interprofessionali per la parte formativa e viene finanziato a valere sulle risorse React-Eu per 1 miliardo di euro.

Tale Fondo può essere attivato anche per aziende che utilizzano la Cassa integrazione quando i trattamenti sono volti a far fronte a ristrutturazioni o crisi strutturali ritenendo, condivisibilmente, che le attività di formazione risultano essere cruciali per l'accompagnamento dei processi di ricollocazione della forza lavoro.

A tal proposito evidenziamo l'assoluta e dirimente necessità che l'utilizzo del FNC venga reso compatibile con tutti gli interventi di integrazione salariale. Nel giudicare strategico, al fine di contenere le definizioni di esubero, il ricorso ai Contratti di Solidarietà difensivi, evidenziamo che le riduzioni d'orario negli stessi previste, possono essere utilmente usufruite proprio per costruire le azioni, più volte richiamate di *upskilling* e *reskilling*, andando quindi oltre alle necessità derivanti dal processo di transizione che coinvolge l'azienda. In più aggiungiamo che per il tempo speso in attività di formazione e istruzione andrebbe riconosciuto un contributo, almeno in parte, atto anche a compensare la riduzione salariale derivante dalla distribuzione della riduzione oraria previste dai CdS.

Duale

Sono previsti 600 milioni di euro erogati dalle Regioni e ripartiti prevalentemente in base al numero di iscritti agli IeFP. L'obiettivo è rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro e garantire maggiore occupabilità per i giovani e nuove competenze (utilizzo di un approccio di " Learning on the job"). Non si fa specifico riferimento all'Apprendistato duale, che è citato nell'introduzione alla missione.

INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE

La missione che dovrebbe essere centrale nel perseguimento di uno dei tre assi individuati come strategici nel Piano - l'inclusione sociale - non sembra però essere declinata, né per risorse destinate né per linee di intervento individuate, in modo adeguato al raggiungimento dell'obiettivo preposto. Il Piano, infatti, non assume la centralità di un



welfare universale come necessità da perseguire attraverso un rafforzamento dell'infrastruttura sociale dei territori, tale da poter rispondere alla complessità dei bisogni crescenti della popolazione – soprattutto in conseguenza alla pandemia – e, soprattutto, di prevenire l'esclusione intervenendo sulle possibili cause che la generano prima che si manifestino, adottando una declinazione dell'inclusione in termini "proattivi" e non solo "riparativi". Una mancanza certificata sia dalla distribuzione delle risorse tra le missioni e le specifiche linee di intervento, sia dalla **non individuazione** della definizione dei **Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali** tra le riforme correlate.

Le risorse aggiuntive previste dal piano React-Eu destinate al capitolo *Inclusione Sociale* ammontano a 380 milioni suddivisi tra "sostegno alle persone in povertà e grave deprivazione" (280 milioni su FEAD) e "rafforzamento sociale e occupazionale nelle Città Metropolitane" (100 milioni su Pon Metro).

Nella descrizione della componente si dichiara la finalità di "prevenire l'esclusione sociale" intervenendo sui principali fattori di rischio, supportando le situazioni di fragilità sociale ed economica. Un intento indubbiamente auspicabile, ma per le risorse allocate e per come è declinato negli interventi, condizionati da un'eccessiva "categorialità" dell'approccio, rischia di vanificare l'ambizione della componente che non mira al rafforzamento delle infrastrutture sociali nel loro complesso, al fine di realizzare un sistema integrato di welfare pubblico universale fondato sull'accessibilità ai servizi pubblici e alle politiche idonee a rispondere ai bisogni di ciascuno e di ciascuna.

Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale

Per questo linea di intervento, l'unica dedicata specificatamente al rafforzamento dei servizi sociali del territorio, sono stanziati 1,45 miliardi (0,7% del totale) che paiono **insufficienti** anche per il solo obiettivo su cui si interviene volto a prevenire l'esclusione sociale dei soggetti fragili, attraverso il rafforzamento delle infrastrutture sociali per minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità, della presa in carico personalizzata delle persone con disabilità e della domiciliarità, dell'housing temporaneo e delle stazioni di posta.

Il Piano prevede all'interno di questa componente due riforme correlate: una prima, finalizzata alla realizzazione di una **Legge quadro per le disabilità** con l'obiettivo di semplificare l'accesso ai servizi e i meccanismi di accertamento, e potenziare gli strumenti per progetti di intervento personalizzato e di vita indipendente; una seconda, rivolta alla non autosufficienza con l'annunciata definizione **dei Livelli Essenziali di Assistenza**, i punti unici di accesso, l'attuazione di progetti personalizzati volti a favorire la domiciliarità.



Questa seconda riforma, in correlazione con la Missione 6, da completare entro la fine della legislatura, dovrà inserirsi nell'auspicato e da noi rivendicato processo di integrazione sociosanitaria e nella definizione di una **Legge Quadro sulla non autosufficienza**.

I tre filoni di investimento in cui si articola la linea di intervento prevedono:

1.1. Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti con interventi orientati prevalentemente alle persone con vulnerabilità, anziani e non autosufficienti, in particolare prevedendo interventi (i) finalizzati al supporto di famiglie e bambini in condizione di vulnerabilità (80 milioni), (ii) per favorire la vita autonoma delle persone anziane, in particolare non autosufficienti (310 milioni), (iii) per rafforzare l'assistenza domiciliare per garantire le dimissioni anticipate e prevenire l'ospedalizzazione (70 milioni), (iv) e per potenziare i servizi sociali attraverso meccanismi di condivisione e supervisione degli assistenti sociali (40 milioni). Il Piano specifica che la linea di attività più corposa (ii) da realizzare in modo integrato con la componente 1 della Missione 6, è finalizzata alla riconversione delle RSA e delle case di riposo, in gruppi di appartamenti autonomi dotati dei servizi presenti nelle strutture, con un protagonismo degli ambiti territoriali nell'assicurare servizi e relativi sostegni.

1.2 Percorsi di autonomia per persone con disabilità – per il miglioramento dell'autonomia delle persone con disabilità, favorendo l'integrazione tra servizi sociali e sanitari, aumentando i servizi di assistenza domiciliare e sviluppando soluzioni domestiche che ne migliorino la qualità della vita e l'autonomia.

1.3 Housing temporaneo e stazioni di posta – con l'aiuto alle persone senza fissa dimora per accedere a sistemazioni abitative temporanee (24 mesi) e progetti personalizzati di inclusione, e accoglienza notturna in centri che offrano anche servizi sanitari, alimentari, di orientamento al lavoro. Una risposta all'emergenza abitativa per le situazioni di marginalità estrema da valutare in correlazione con l'intervento previsto dalla linea di intervento 2.3 *Programma innovativo della qualità dell'abitare* che ha come obiettivo di investimento l'aumento dell'edilizia residenziale pubblica per ridurre le difficoltà abitative, intervenendo sulla riqualificazione e l'aumento dell'housing sociale.

La linea di intervento 1, dunque, agisce in via prioritaria sul potenziamento dei servizi di assistenza, anche in ottica integrata sociosanitaria, delle persone più vulnerabili, potenziando la domiciliarità e la qualità della vita delle persone con una personalizzazione dei servizi garantiti, favorendo una maggiore autonomia.



Manca una linea di intervento che affronti la necessità di potenziare la rete di servizi territoriali sociali e di assistenza, in ottica integrata e universale, anche oltre l'ottica "categoriale" dando vita a quel sistema di protezione sociale capace di intervenire sia prima dell'emergenza e dell'estrema emarginazione, con una rete efficace di servizi articolati rivolti a tutta la popolazione (a prescindere dall'età e dalla condizione fisica), sia con interventi mirati volti a rispondere a specifici bisogni.

Rigenerazione urbana e housing sociale

Nella missione **Inclusione e Coesione**, in **Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore** si vuole affrontare il tema di integrare politiche e investimenti nazionali per garantire sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale, valorizzando la dimensione "sociale" di alcune politiche, anche quelle urbanistiche e abitative.

Sono previsti 0,45 miliardi per sostenere persone senza dimora ad accedere ad una sistemazione temporanea, attraverso **housing temporaneo** e **Stazioni di posta**. 3,3 miliardi sono indirizzati a **progetti di rigenerazione urbana**, nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, attraverso manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza, miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive, interventi per la mobilità sostenibile.

È prevista una linea di intervento attraverso **Piani Urbani Integrati** (2,45 miliardi) dedicata alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune "principale" ed i Comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità. Gli interventi potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore e la partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30%. All'interno del progetto Piani Urbani Integrati è prevista una specifica linea di intervento (nella tabella riepilogativa sono indicati 270 milioni mentre nella parte descrittiva si parla di 200 milioni, quindi c'è una incongruenza sulle cifre) riservata al recupero di soluzioni alloggiative



dignitose per i **lavoratori del settore agricolo**. L'intervento Piani Integrati Urbani prevede anche una specifica dotazione finanziaria (200 milioni) in favore di un fondo tematico da costituire nell'ambito del fondo dei fondi gestiti dalla BEI, dedicato a supportare progetti di rigenerazione urbana come mezzo per promuovere l'inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità, aggravate dall'emergenza della pandemia. Il **Programma innovativo della qualità dell'abitare** vede 2,8 miliardi di stanziamenti, per la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per ridurre le difficoltà abitative, con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente, e alla riqualificazione delle aree degradate. L'investimento si articola attraverso: riqualificazione e aumento dell'housing sociale, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l'inclusione e il benessere urbano, interventi sull'edilizia residenziale pubblica.

Nella linea 2.2, inoltre, va segnalato il coinvolgimento in co-progettazione con il Terzo Settore degli interventi di recupero di spazi urbani e aree esistenti, promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale.

Sport e inclusione sociale

La linea di intervento sottolinea l'importanza che deve essere attribuita allo sport inteso come veicolo di inclusione sociale, concetto che costituisce il cuore teorico della recente riforma dello sport.

È previsto, infatti, un investimento di 700 milioni finalizzato a favorire il recupero delle aree urbane, puntando sugli impianti sportivi e la realizzazione di parchi urbani attrezzati, al fine di favorire l'inclusione e l'integrazione sociale, soprattutto nelle zone più degradate e con particolare attenzione alle persone svantaggiate.

L'implementazione del progetto si articola in tre fasi: analisi preliminari e azioni necessarie per preparare al meglio gli appalti pubblici, come l'identificazione e l'analisi di base; fase di avvio e realizzazione dei progetti selezionati; monitoraggio e verifica del livello di implementazione dei progetti, al fine di individuare quelli più efficaci da promuovere e replicare.

Questa linea di intervento, relativa allo sport si integra con quanto previsto nella Missione 4 in relazione al potenziamento delle infrastrutture sportive nei plessi scolastici (400 edifici) in cui viene affermato che "L'obiettivo è quello di potenziare le infrastrutture per



lo sport e favorire le attività sportive a cominciare dalle prime classi delle scuole primarie. Infatti, è importante valorizzare, anche attraverso l'affiancamento di tutor sportivi scolastici, le competenze legate all'attività motoria e sportiva nella scuola primaria, per le loro valenze trasversali e per la promozione di stili di vita salutari, al fine di contrastare la dispersione scolastica, garantire l'inclusione sociale, favorire lo star bene con se stessi e con gli altri, scoprire e orientare le attitudini personali, per il pieno sviluppo del potenziale di ciascun individuo in armonia con quanto previsto dalle Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'Istruzione, di cui al Decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 novembre 2012, n. 254". A tal fine vengono previsti 300 milioni.

Inclusione sociale

Le risorse stanziare e gli obiettivi degli investimenti individuati per la componente 2 della Missione 5 e, in particolare, per la linea di intervento 1 (de-finanziata rispetto alla bozza del 12 gennaio 2021), così come quanto delineato nella componente 3 in relazione al potenziamento delle infrastrutture sociali nelle aree interne e dei servizi socio-educativi nel Mezzogiorno, (questi ultimi erroneamente demandati al Terzo Settore) **non sono sufficienti a realizzare un rafforzamento del sistema di welfare pubblico**, fondato sulla capacità di erogare servizi e prestazioni da parte dei servizi territoriali, attraverso specifiche linee di intervento che prevedano:

- un potenziamento dei servizi sociali, con individuazione di punti unici di accesso a livello comunale, capace di garantire una presa in carico multidimensionale delle persone idonea a rispondere ad ogni bisogno, agendo in modo integrato con la rete dei servizi territoriali;
- un potenziamento dei servizi socioculturali e ludico-ricreativi (a partire da biblioteche e centri polifunzionali), che garantiscano uguaglianza delle opportunità per il pieno sviluppo di ciascuno, a partire da minori e anziani;
- un potenziamento della rete di centri di accoglienza per ogni tipologia di bisogno (minori, donne vittime di tratta e/o violenza, rom sinti e camminanti, migranti, rifugiati e richiedenti asilo).

INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE

Questa missione ha tra le sue finalità prioritarie il sostegno agli interventi di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. In questo ambito rientrano:



- Rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali.
- Valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie.
- Potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socioeducativi ai minori.
- Riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES funzionali ad accrescere la competitività delle aziende presenti e l'attrattività degli investimenti.

Strategia Nazionale per le aree interne (SNAI)

Nella componente Interventi speciali per la coesione territoriale viene rafforzata la Strategia nazionale per le aree interne (0,83 miliardi), per agevolare la soluzione a problemi di disagio e fragilità sociale, mediante l'intensificazione dell'erogazione di servizi, anche facilitando l'accessibilità ai territori e i collegamenti con i centri urbani.

La riduzione dei fondi su questo capitolo rispetto al precedente versione del Piano, sembra sottovalutare il progetto nazionale, con la conseguente difficoltà di perseguire l'obiettivo di rilancio socio-economico in particolare "di quelle aree interne caratterizzate da una forte diminuzione della popolazione, un tasso crescente di disoccupazione (specialmente quella giovanile), una carente offerta di servizi di base per la popolazione". Nel testo si legge tuttavia, è sarà da verificare, come il contributo del PNRR alla SNAI sarà complementare a un'azione più ampia e organica che, coinvolgendo le risorse del FSC, mobilerà 2,1 miliardi di euro nei prossimi 5 anni.

Molti degli interventi presenti in altre missioni potranno essere indirizzati anche alle aree interne, (una linea particolarmente dedicata può essere rappresentata da quella per Siti Minori, Aree Rurali e Periferie della componente Turismo e cultura nella missione Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) ma in generale gli interventi specifici appaiono pochi e con finanziamenti insufficienti. Il supporto del PNRR si articola essenzialmente in trasferimenti alle autorità locali per la realizzazione d'infrastrutture sociali che possano servire ad incrementare l'erogazione di servizi sul territorio e in servizi sanitari di prossimità, favorendo il co-investimento privato. Peraltro nel testo si legge come "le Aree Interne costituiscono circa tre quinti dell'intero territorio nazionale, distribuite da Nord a Sud". Di conseguenza, nel contesto generale di Aree Interne (oltre 4000 Comuni più periferici, la metà del totale dei Comuni italiani, in termini di accesso ai servizi essenziali, salute, istruzione, mobilità) se non si fa riferimento ai soli circa 1000 selezionati dall'agenzia



per la Coesione Territoriale, le strategie di intervento e i fondi dedicati appaiono ancora più insufficienti per incidere sullo sviluppo socio economico di un'ampia porzione di territorio e sul necessario riequilibrio territoriale. Non si ritrova quanto previsto nella precedente stesura del Piano, in questa componente, in relazione interventi per le Aree del terremoto (1,78 miliardi) collocati invece nel Fondo Nazionale complementare.

Beni confiscati

Nell'ambito della Missione 5 del PNRR, relativa agli interventi speciali per la coesione territoriale (incluso il potenziamento del social housing, la rigenerazione urbana e il rafforzamento dei servizi pubblici di prossimità, il potenziamento dei servizi socio-culturali a favore delle giovani), è previsto l'impegno di risorse pari a 300 milioni finalizzate alla valorizzazione e al recupero sociale, compreso la creazione di posti di lavoro, di almeno 200 beni confiscati alla criminalità organizzata.

Nel testo proposto manca del tutto l'indicazione di chi sia la responsabilità di individuare i beni e con quali criteri e in quali aree territoriali in quanto ormai sappiamo che la criminalità organizzata non agisce più in un delineato ambito territoriale ma ha ampliato i suoi interessi all'intero territorio nazionale.

L'intervento sembra essere estremamente riduttivo, considerato che, allo stato, l'Agenzia nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati ha in gestione oltre 19mila immobili e quasi 3mila aziende anche da reinserire nel mercato produttivo al fine di garantire i livelli occupazionali in essere.

Sulla gestione dei beni confiscati e loro valorizzazione non c'è bisogno di inventare riforme. Le riforme strutturali sono già contenute e indicate nel Nuovo Codice Antimafia, come a esempio garantire una più efficiente funzionalità dell'Agenzia dando corpo a quanto già previsto per il potenziamento degli organici (portando a 200 il numero dei lavoratori impegnati nella stessa Agenzia) e la definizione dell'Albo degli Amministratori giudiziari compresa la sua continua implementazione e formazione.

Interventi per le Zone Economiche Speciali (ZES)

Nell'ambito dei Piani strategici di sviluppo delle otto ZES coinvolte (ZES Regione Campania; ZES Regione Calabria; ZES Ionica Interregionale nelle regioni Puglia e Basilicata; ZES Adriatica Interregionale nelle regioni Puglia e Molise; ZES Sicilia occidentale; ZES Sicilia orientale; ZES Regione Abruzzo; in fase finale l'istituzione della ZES Regione Sardegna)



sono previste alcune progettualità infrastrutturali: collegamento “ultimo miglio”, urbanizzazioni primarie, interventi locali per migliorare l’accesso alle strutture principali (porti, aeroporti, aree produttive).

Una riforma accompagna questo investimento:

Riforma 1.1: Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES): riguarderà l’attività e i poteri del Commissario che avrà la titolarità del procedimento di autorizzazione unica e sarà l’interlocutore principale per gli attori economici interessati a investire sul territorio di riferimento. Inoltre, per semplificare le procedure amministrative di insediamento delle imprese, si faciliterà la realizzazione del “Digital One stop Shop ZES”.

Potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socioeducativi ai minori

La misura intende attivare specifiche progettualità condotte da enti del Terzo Settore (fino a 2000) finalizzate a coinvolgere fino a 50.000 minori che versano in situazione di disagio o a rischio devianza, con un investimento pari a 220 milioni di euro.

Il potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socioeducativi ai minori viene affidato al terzo settore, sancendo la rinuncia delle istituzioni pubbliche su un fronte tanto decisivo per la coesione sociale.



MISSIONE 6 - SALUTE

Gli interventi delineati nella Missione 6 hanno il positivo e auspicato intento – da verificare nella sua attuazione – di produrre un avanzamento verso l'integrazione del sistema socio-sanitario, a partire dalle indispensabili politiche volte a rafforzare l'assistenza territoriale e domiciliare per le persone anziane, con disabilità e non autosufficienza, su cui viene annunciata anche una legge di riforma – che andrebbe elaborata con un adeguato confronto con il sindacato e le forze sociali – prevenendo l'istituzionalizzazione a favore della domiciliarità. Mancano, però, adeguate risorse, oltre che un piano occupazionale. Assenti riferimenti alla salute mentale e alla prevenzione.



Alla Missione 6 sono assegnate risorse per complessivi 15,6 miliardi. Rispetto alla precedente bozza di PNRR (del 12/1/2021) vi è una riduzione di 4,1 miliardi che però, sono recuperati con altri fondi: 1,71 miliardi di euro da React-EU e 2,89 miliardi dal Fondo complementare nazionale. Complessivamente le risorse assegnate alla Missione Salute resterebbero invariate: 20,23 miliardi; quindi appena l'8,% del totale delle risorse PNRR³.

³ Il Ministero della Salute aveva presentato ipotesi di progetti per 67 miliardi (di cui oltre 25 miliardi per l'assistenza territoriale). Una vasta coalizione di associazioni, cui fanno parte CGIL, CISL UIL, ha presentato un [Appello con proposte circostanziate](#) per progetti di potenziamento dei servizi socio sanitari territoriali dal valore di 30 miliardi.



Non Autosufficienza diritto alla vita indipendente

In questa versione del PNRR sono previsti o annunciati, finalmente, alcuni interventi sulla **non autosufficienza**:

- Nel box “Il sostegno agli anziani non autosufficienti” si citano le misure previste dalle Missioni 5 e 6, e si esplicita che *“Questi interventi sono affiancati da una riforma tesa a introdurre un sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti, finalizzato all’individuazione di livelli essenziali delle prestazioni”*.
- Nella Missione 5 Componente 2 (M5C2) l’intervento di riforma con una *Legge sulla non autosufficienza* viene annunciato e delineato. La Legge viene anticipata da alcune misure del PNRR, da realizzarsi in modo integrato tra la Missione 5 e la Missione 6. Sono anche annunciati progetti di risanamento urbano, abitativo e di servizi di cura rivolti alle persone anziane non autosufficienti per assicurare sostegno alla vita indipendente.
- Nella Missione 6 Componente 1 Investimento 2 (M6C1.2) l’obiettivo riferito al progetto di assistenza domiciliare riguarda proprio la presa in carico di persone over65 non autosufficienti, strettamente integrata con la Missione 5C1 e C2.
- Infatti, viene previsto, sia in M5C2 che in M6C1, un coordinamento tra i progetti delle diverse missioni riferiti alla non autosufficienza, la definizione dei LEP Sociali per la NA (da integrare con i corrispondenti LEA sanitari), un progetto specifico coordinato dal Ministero LPS (M5C2 Investimento 1.1 “Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell’istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti” anche per la riqualificazione e la riconversione delle RSA (500 milioni) integrato con l’Investimento 1.2: “Casa come primo luogo di cura, assistenza domiciliare” della M6C1 (4 miliardi).

Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale

Per quanto riguarda la componente M6C1 “Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale” (7 miliardi complessivi) è finalmente previsto, come Riforma, l’adozione entro il 31/10/2021 di un Decreto Ministeriale per la **“definizione di standard strutturali, tecnologici e organizzativi omogenei per l’assistenza territoriale e le strutture ad essa deputate”** e viene proposto un modello di assistenza territoriale di comunità, fondato sull’integrazione sociosanitaria e socioassistenziale. Il DM su standard e requisiti è indispensabile per la realizzazione dei tre Progetti sul potenziamento



dell'assistenza territoriali, **deve essere costruito con un adeguato confronto con il sindacato e le forze sociali.**

Sono apprezzabili, ma **da approfondire e seguire attentamente nel loro sviluppo progettuale e nella loro attuazione**, i tre Investimenti per il potenziamento dell'assistenza territoriale:

- **“Casa della Comunità e presa in carico della persona”** (2 miliardi): l'obiettivo è di attivare **1.288 Case della Comunità (entro il 2026)**. Si afferma che “... Diventerà la casa delle cure primarie e lo strumento attraverso cui coordinare tutti i servizi offerti, in particolare ai malati cronici. Nella Casa della Comunità sarà presente il punto unico di accesso alle prestazioni sociosanitarie (compresi i servizi consultoriali). Sarà una struttura fisica in cui opererà un gruppo multidisciplinare di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità, altri professionisti della salute e potrà ospitare anche assistenti sociali”. È evidente l'analogia con le attuali Case della Salute: da chiarire se l'obiettivo le comprende.
- **“Casa come primo luogo di cura e telemedicina” (4 miliardi)**: l'investimento mira ad aumentare il volume delle prestazioni rese in assistenza domiciliare fino a prendere in carico, entro la metà del 2026, il **10 percento della popolazione di età superiore ai 65 anni** con una o più patologie croniche e/o non autosufficienti (standard attualmente raggiunto solo in 4 regioni). Saranno attivate 602 Centrai Operative Territoriali (COT), una in ogni Distretto, per coordinare i servizi domiciliari con gli altri servizi. La questione più rilevante è che su 4 mld di investimenti ben 3,4 riguardano la presa in carico dei pazienti e quindi si tratta fondamentalmente di “lavoro”. **Anche qui è indispensabile un confronto sindacale**, tanto più che per la realizzazione dei progetti si richiamano gli “strumenti della programmazione negoziata” (quindi la presenza anche di soggetti privati).
- **“Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (ospedali di comunità”** (1 miliardo): obiettivo è attivare n. **381 ospedali di comunità** (da 20 – 40 posti letto a gestione prevalentemente infermieristica). Il progetto “Sviluppo delle cure intermedie” di fatto rinvia ad atti successivi la sua definizione. Tuttavia, preoccupa quanto scritto: “la relativa operatività in termini di risorse umane sarà garantita nell'ambito delle risorse vigenti per le quali è stato previsto un incremento strutturale delle dotazioni di personale.”.

Riteniamo che tutti i progetti di “Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale”, debbano essere collocati con chiarezza **nell'ambito del Distretto sociosanitario**, inteso come “struttura pubblica forte”, baricentro e motore per



l'assistenza territoriale, e da cui devono dipendere strutture e professionisti sanitari, compresi i Medici di Medicina Generale, e i professionisti sociali. E che le risorse assegnate (7 miliardi) non siano sufficienti⁴; **servono ulteriori stanziamenti ordinari, soprattutto per sostenere gli indispensabili piani di assunzione, sapendo che sti tratta di realizzare progetti ad alta intensità di lavoro.** Rispetto al precedente PNRR, da segnalare che l'aumento degli investimenti a favore dell'Assistenza Domiciliare (+ 3 mld) purtroppo non è aggiuntivo ma si è realizzato riducendo il finanziamento per le Case della Comunità (- 2mld).

Da notare l'assenza di riferimenti per la **salute mentale**, per riqualificare l'assistenza territoriale e domiciliare, per sostenere il diritto alla vita indipendente, rispettando così il diritto di curarsi nel proprio contesto di vita in un'ottica di salute di comunità, in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. A questo proposito si vedano le proposte su "Salute mentale e PNRR"⁵.

Per la **Promozione della Salute e la Prevenzione** non c'è alcun progetto finanziato, viene annunciata, come Riforma, la definizione entro la metà del 2022, a seguito della presentazione di un disegno di legge alle Camere, di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con l'approccio "One-Health. Per questo va aggiunto un Progetto per finanziare un piano straordinario per la prevenzione e la promozione della salute, a supporto e integrazione del PNP 2021-2025, in tutti gli ambiti della vita, nei luoghi di lavoro, rimuovere le disuguaglianze di salute agendo sui determinanti sociali ed economici di salute, potenziare la prevenzione secondaria in particolare per gli screening oncologici programmati". Anche in questo caso il fabbisogno complessivo di risorse va adeguato.

Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale

In riferimento al capitolo M6C2, cui vengono assegnati 8,63 miliardi, di cui quasi 6 miliardi per gli Ospedali e 1,3 miliardi per il Fascicolo Sanitario Elettronico. Sarebbe stato più ragionevole, e del tutto appropriato, prevedere che questi investimenti fossero a carico della Missione 1 (C1: digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA) e della Missione 2

⁴ A questo link http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2020/10/APPELLO-FONDI-UE-SOCIOSAN-TERRITORIO-def-009.pdf è consultabile il documento integrale con i diversi progetti e le stime dei fabbisogni, in totale 30 miliardi, promosso da una vasta coalizione tra cui CGIL, CISL, UIL. Si tratta di progetti riferiti anche ad altri ambiti: salute mentale, dipendenze, carcere, ecc. e finanziabili anche grazie all'utilizzo di altri fondi europei e nazionali.

⁵ <http://www.conferenzasalutementale.it/2021/04/09/salute-mentale-e-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-le-proposte-inviata-a-governo-conferenza-regioni-anci/>



(C M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici) alle quali è vincolata la maggior parte delle risorse del PNRR (il 57%); così facendo si sarebbero liberate risorse per le Missioni Sociale e Salute da destinare alla Prevenzione e ad ulteriori misure per il potenziamento dei servizi territoriali.

In ogni caso, occorre inserire nei Progetti “ammodernamento parco tecnologico ospedaliero” e “verso un ospedale sicuro e sostenibile” (o meglio negli Investimenti della Missione 2C3) misure riferite alla sicurezza e alla qualità dei luoghi delle cure anche per strutture sociosanitarie extra-ospedaliere, con un conseguente incremento delle dotazioni. Parte degli interventi deve essere dedicata alla umanizzazione, al decoro e alla facile accessibilità dei luoghi di cura e di assistenza. Una specifica linea di investimento è dedicata ad interventi specifici per evitare la contenzione meccanica nei luoghi di cura. In ogni caso la dotazione di risorse va adeguata a garantire la sicurezza antisismica in tutte le strutture.

In questa Componente è previsto il finanziamento con 740 milioni di: 2.700 borse di studio per la formazione in Medicina Generale, un piano straordinario di formazione sulle infezioni ospedaliere per 290mila operatori, di progetti formativi per acquisizione di competenze di management per tutti i dirigenti apicali degli enti del SSN, di 4.200 contratti di formazione specialistica aggiuntivi, per un ciclo completo di studi (5 anni).

Da segnalare che nella Missione 5 C3 l’Investimento 1. “servizi sanitari di prossimità” riguarda il sostegno all’apertura di “farmacie rurali” convenzionate per i centri con meno di 3.000 abitanti per rafforzarne il ruolo di erogatori di servizi sanitari (da chiarire quali).

Infine, va segnalato anche l’annuncio di una Legge sulla concorrenza, “diretta a promuovere dinamiche competitive finalizzate ad assicurare anche la protezione di diritti e interessi non economici dei cittadini, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e all’ambiente”. Anch’essa, come altre Riforme e Progetti, deve essere seguita con particolare attenzione perché potrebbe determinare il depotenziamento dei servizi pubblici a favore delle imprese.