



## PARERE

**concernente l'esame della proposta  
di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**







*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

L' ASSEMBLEA

(seduta del 28 aprile 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 10, comma 1, della citata legge ed in particolare la lettera b) secondo cui il CNEL *"esamina, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni"* e la lettera d) secondo cui il CNEL *"esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali"*;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO l'art. 28 e ss. della legge 24 dicembre 2012, n. 234 *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del Cnel, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTO il proprio documento n. 410 del 24 febbraio 2021 di "*Osservazioni e proposte concernenti l'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Doc. XXVII, n. 18*";

VISTO il Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo (Doc. LVII, n. 4);

VISTO il testo di Osservazioni e proposte n. 410 del 28 aprile 2021 concernente l'esame preliminare del Documenti di Economia e Finanza 2021 (DEF);

VISTO il documento di proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentato dal Governo al Parlamento il 27 aprile 2021;

CONSIDERATO che il richiamato PNRR costituisce tra l'altro la sede di esposizione delle riforme annualmente allegate al DEF nel Programma Nazionale delle Riforme (PNR);

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nella seduta del 23 aprile 2021;

VISTO il verbale della seduta delle Commissioni istruttorie congiunte del 26 aprile 2021;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso dell'Assemblea;

SENTITO il Segretario generale Cons. Paolo Peluffo,

#### APPROVA

L'unito "*Parere del CNEL concernente l'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*".

Prof. Tiziano Treu

## PARERE DEL CNEL CONCERNENTE L'ESAME DELLA PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

### PREMESSA

#### Il quadro giuridico procedimentale, il contesto europeo

### PARTE I

### PARTE II

#### Le osservazioni delle Parti sociali

\*\*\*

### PREMESSA

Il *Recovery Plan* è un passaggio storico nel difficile processo di costruzione europea e un considerevole passo avanti in direzione di un bilancio comune. Gli ostacoli che sta incontrando il percorso di ratifica, da parte dei 27 Parlamenti, della decisione sulle risorse proprie dell'Unione, atto giuridico che consente alla Commissione UE di raccogliere sui mercati finanziari le risorse necessarie a sostenere il Piano, dimostrano esse stesse quanto il Piano costituisca uno strumento epocale.

Nella versione italiana il PNRR costituisce il più ambizioso programma di ridisegno della geografia economica e istituzionale del Paese dal dopoguerra. Il monte di risorse che lo compongono è destinato, nell'arco dei prossimi cinque anni, ad agire sulla struttura stessa dell'ordinamento e a trasformare, agendo lungo gli assi portanti delle due transizioni ecologica e digitale, il contesto economico del Paese.

La quantità di risorse che costituiscono il Piano, immesse produttivamente nel sistema economico nazionale, può determinare un impatto importante sul PIL. Secondo il Governo la crescita potenziale sarà dello 0,5 annuo grazie alla spesa sostenuta dal Piano, e di un ulteriore 0,3 indotto dalle azioni di riforma intraprese. Il MEF stima che nel 2026, a conclusione del Piano, la crescita sarà almeno un 3% sopra i valori dello scenario di base. Sempre secondo il MEF l'impatto atteso del Piano nel sostenere la ripresa, incrementare la crescita potenziale e stimolare la produttività, determinerà una crescita media del PIL, nel periodo 2022-2026, superiore di 1,4 punti rispetto alla crescita del periodo 2015-2019. In termini di tasso di disoccupazione l'impatto produrrebbe il passaggio dall'attuale 10,2% a un livello prossimo alla media dell'Unione, fra il 7,1 e il 7,5%.

Si tratta di un'operazione massiccia che ha richiesto un percorso politico serrato, e che come noto si **completerà con la presentazione entro il 30 aprile** alla Commissione europea. La valutazione dei Piani di ciascun Paese entro un termine di otto settimane e la necessaria acquisizione dell'approvazione del

Consiglio europeo, che richiederà ulteriori quattro settimane per la definizione finale, comporteranno che le prime risorse europee saranno concretamente disponibili negli ultimi mesi dell'anno.

Quelle prospettate dal Piano sono riforme strutturali necessarie al Paese, e sulle quali il Paese sconta il risaputo ritardo. Le riforme vengono tuttavia legate a un accordo di natura pattizia che comporterà un indebitamento di 6,7 punti di PIL. Tale indebitamento, occorre sottolinearlo, va a sommarsi ai 24 punti di debito che sono stati causati dalle spese rese necessarie dalla crisi sanitaria. Va segnalato che un grande Paese come la Spagna ha rinunciato ad avvalersi della parte di risorse europee erogate in forma di prestiti, mentre vi ricorrono, insieme all'Italia, solo la Grecia, Cipro e la Polonia. Inoltre, va detto che i 6,7 punti di debito aggiuntivo rappresenteranno un debito privilegiato, che dovrà essere rimborsato in ogni caso a prescindere dalla "resa" degli investimenti nel frattempo effettuati, e comunque con precedenza temporale rispetto alle altre tipologie del debito esistente.

Il tema della crescita diventa, alla luce del Piano, il nodo centrale, attorno al quale ruota la capacità di sostenere un debito già imponente, e aggravato dalle spese che si sono rese necessarie per gli interventi di contenimento della pandemia. A fine 2020 il debito pubblico, misurato al lordo delle passività connesse con gli interventi di sostegno finanziario in favore degli Stati membri dell'Unione monetaria europea, era calcolato in 2.573.386 mln, il 155,8% del PIL. Rispetto al dato 2019 certificato a inizio 2020, il rapporto fra il debito delle Amministrazioni pubbliche e il PIL risulta salito di 21,2 punti<sup>1</sup>.

### **Il quadro giuridico procedimentale, il contesto europeo**

A seguito dell'Accordo politico sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) raggiunto tra Consiglio e Parlamento, la Commissione UE ha aggiornato gli orientamenti per la preparazione e presentazione dei PNRR, che ciascuno Stato membro deve presentare per l'approvazione e valutazione del programma di riforme e investimenti fino al 2026. Al fine di aiutare gli Stati membri ad allineare al **nuovo Regolamento** (Reg. 2021/241 del 12 febbraio 2021) il proprio PNRR, sono state aggiornate le **Linee guida della Commissione per l'elaborazione dei Piani** e sono stati individuati gli **orientamenti per la valutazione del dispositivo da parte della Commissione** stessa.

### **IL REGOLAMENTO CHE ISTITUISCE IL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA**

Il nuovo Regolamento adottato il 12 febbraio 2021 (Reg. 2021/241 del 12 febbraio 2021) stabilisce gli obiettivi del dispositivo, il suo finanziamento, le forme di finanziamento dell'Unione erogabili nel suo ambito e le regole di erogazione di tale finanziamento.

L'ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in **sei pilastri**:

- 1) transizione verde;
- 2) trasformazione digitale;

---

<sup>1</sup> Banca d'Italia, "Finanza pubblica: fabbisogno e debito - febbraio2021", 15 aprile 2021.

- 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;
- 4) coesione sociale e territoriale;
- 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi;
- 6) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

In linea con i sei pilastri e per via della crisi COVID-19, il dispositivo intende raggiungere i seguenti **obiettivi generali**:

- a) promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
- b) sostenere la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, e raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050;
- c) facilitare la transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale;
- d) ripristinare e promuovere la crescita sostenibile;
- e) favorire l'integrazione delle economie dell'UE e incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità;
- f) contribuire all'autonomia strategica dell'UE oltre ad un'economia aperta, che possa generare un valore aggiunto europeo.

In particolare, si richiama l'attenzione sugli articoli 8 e 17-19 che illustrano rispettivamente le modalità di attuazione del dispositivo (art. 8), i criteri di ammissibilità al finanziamento dei PNRR dei Paesi membri (art. 17), gli elementi illustrativi che devono essere contenuti nei PNRR (art. 18), nonché i criteri adottati dalla Commissione Europea nella valutazione dei PNRR degli Stati membri (art. 19).

In base all'articolo 8, il dispositivo è attuato dalla Commissione Europea in regime di **gestione diretta**.

I PNRR nazionali, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 17, definiscono il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato e, ai fini del loro finanziamento, debbono comprendere misure per l'attuazione di **riforme e investimenti pubblici**, strutturati in un **pacchetto completo e coerente** che può anche includere regimi pubblici finalizzati a incentivare gli **investimenti privati**. Ai fini della loro ammissibilità al finanziamento, i PNRR debbono rispettare determinati **criteri** riassuntivamente riportati di seguito:

- Definizione del programma di riforme e investimenti;

- Misure per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, che può anche includere regimi pubblici finalizzati a incentivare gli investimenti privati.

- Coerenza con le pertinenti sfide e priorità specifiche per Paese individuate nell'ambito del semestre europeo, nonché con le sfide e le priorità individuate nell'ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

- Coerenza con le informazioni incluse dagli Stati membri nei:

- PNR nell'ambito del semestre europeo;
- PNEC e nei relativi aggiornamenti;
- Piani territoriali per una transizione giusta;
- Piani di attuazione della garanzia per i giovani,
- Accordi di partenariato e nei programmi operativi a titolo dei fondi dell'Unione.

- Rispetto dei **principi orizzontali** enunciati nell'art. 5 del Regolamento (UE). Questi principi prevedono che **il sostegno finanziario** erogato dal dispositivo **non sostituisce**, salvo in casi debitamente motivati, **le spese di bilancio correnti** a livello nazionale e rispetta il principio dell'addizionalità del finanziamento dell'Unione.

Il predetto sostegno finanziario è inoltre erogato unicamente verso le misure che rispettino il principio «non arrecare un danno significativo»

L'articolo 18 enuclea gli elementi esplicativi che devono presentare i singoli piani. Particolare rilevanza assumono **le disposizioni** di cui al comma 1, lett. b) e q). La lettera b) richiama espressamente le **Raccomandazioni specifiche per i Paesi** (più avanti sintetizzate); la lett. q) richiede che il **PNRR** riporti **una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, di tutti gli attori interessati alle misure e agli ambiti del detto PNRR e delle modalità attraverso le quali esso considera detti contributi.**

Entrando più nel dettaglio dell'articolo 18, lo stesso prevede che il piano per la ripresa e la resilienza, ai fini del suo finanziamento, deve presentare i seguenti **elementi esplicativi**:

a) modalità di risposta alla situazione socioeconomica dello Stato membro e di contribuzione al raggiungimento di tutti i sei pilastri di cui all'articolo 3, sopra elencati, tenendo conto delle sfide specifiche dello Stato membro interessato.

**b) Modalità di risposta a un insieme/sottoinsieme significativo di sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, inclusi i relativi aspetti di bilancio, così come le raccomandazioni espresse a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011, se del caso, rivolte allo Stato membro interessato, o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo.**

c) Modalità di rafforzamento del potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e attenua l'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e migliorando

così la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione;

e) una spiegazione qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza sono in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e che indichi se tali misure rappresentano almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima;

f) una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono e che indichi se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 20 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia per la marcatura digitale;

h) un'indicazione del fatto che le misure incluse nel piano per la ripresa e la resilienza comprendano o meno progetti transfrontalieri o multinazionali;

i) i traguardi e gli obiettivi previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme, nonché degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026;

j) i progetti di investimento previsti e il relativo periodo di investimento;

k) la stima dei costi totali delle riforme e degli investimenti oggetto del piano per la ripresa e la resilienza presentato (denominata anche «stima dei costi totali del piano per la ripresa e la resilienza»), fondata su una motivazione adeguata e su una spiegazione di come tale costo sia in linea con il principio dell'efficienza;

o) una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla **parità di genere** e alle **pari opportunità per tutti**;

p) le modalità per il monitoraggio e l'attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza da parte dello Stato membro interessato, compresi i traguardi e gli obiettivi proposti e i relativi indicatori;

q) **una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, di tutti gli attori interessati alle misure e agli ambiti del detto PNRR e delle modalità attraverso le quali esso considera detti contributi;**

r) modalità di **prevenzione, individuazione e correzione della corruzione**, la frode e i conflitti di interessi potenzialmente verificabili nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo e delle modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione.

L'articolo 19 è relativo alla **valutazione** dei Piani da parte della Commissione europea.

**La Commissione valuta il piano per la ripresa e la resilienza** e formula una **proposta di decisione di esecuzione del Consiglio**. In sede di valutazione la Commissione agisce in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato. La Commissione può formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari.

Nel valutare il piano e nel determinare l'importo da assegnare allo Stato membro interessato, la Commissione tiene conto delle informazioni analitiche sullo Stato membro interessato disponibili nell'ambito del semestre europeo, nonché della motivazione e degli elementi forniti da tale Stato membro.

La Commissione valuta la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del PNRR tenendo conto di una serie di **criteri, contenuti nell'Allegato V del Regolamento** e sintetizzati più avanti.

#### **LA GUIDA PER LA REDAZIONE DEI PIANI**

La **Guida**, nella sua versione definitiva del 22 gennaio 2021, elaborata dalla Commissione europea e strutturata in quattro parti, delinea orientamenti aggiuntivi e più specifici, nonché un modello *standard* per la predisposizione dei piani.

In particolare, la **parte I** riguarda gli obiettivi generali e la coerenza del Piano.

La **parte II** specifica la descrizione delle riforme e degli investimenti che deve essere articolata nel Piano. Viene inoltre precisato che le eventuali misure di aiuto o incentivo alle imprese devono rispettare la normativa vigente sugli aiuti di Stato.

La **parte III** richiede dettagli in merito all'attuazione del Piano e la sua coerenza con altri piani e fondi. In particolare, ai fini di garantire un'attuazione efficace, la Guida richiede che sia nominato un Ministero o un'Autorità, che abbia la responsabilità generale del Piano e funga da punto di contatto unico per la Commissione («coordinatore»).

Infine, la **parte IV** invita gli Stati membri a fornire un quadro dell'impatto macroeconomico, sociale e istituzionale del Piano insieme a una valutazione delle prospettive macroeconomiche. In particolare, stabilisce che i piani debbano includere, tra l'altro, una **stima** del loro **impatto** quantitativo sul PIL (potenziale), sull'occupazione e sulle altre principali variabili macroeconomiche, nonché una stima di come le varie componenti del Piano contribuiranno tra l'altro alla crescita, alla creazione di posti di lavoro ed alla resilienza economica, sociale ed istituzionale, a mitigare le conseguenze economiche e sociali della crisi ed a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale.

#### **LE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE 2019 E 2020**

**Il Piano nazionale**, come già sottolineato, **deve essere pienamente coerente con le raccomandazioni specifiche per Paese**, adottate nel contesto del semestre europeo, e con i contenuti del Programma nazionale di riforma, del Piano nazionale per l'energia e il clima, del Piano territoriale per una transizione giusta, dei Piani nazionali per l'attuazione della Garanzia giovani e dell'Accordo di partenariato.

- 1. Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia**  
**(All. 4)** **05/06/2019 e 9 luglio 2019**

Come si è detto, le Raccomandazioni specifiche per Paese sono richiamate dal nuovo Regolamento (art. 18, comma 4, lett. b), assumendo così carattere cogente. Nel testo della **Raccomandazione 2019** proposto dalla Commissione UE il 5 giugno 2019 e approvato dal Consiglio il 9 luglio 2019 vengono indirizzate all'Italia cinque raccomandazioni riguardanti:

- **1. Aggiustamenti di bilancio**, fiscalità ed economia sommersa: spostare la pressione fiscale dal lavoro, riducendo le agevolazioni fiscali ed aggiornando i valori catastali; contrastare l'evasione fiscale, potenziando i pagamenti elettronici e abbassando i limiti di utilizzo dei contanti; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche onde ridurre il peso della spesa pensionistica
- **2. Lavoro e formazione**: intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire efficace integrazione fra le politiche sociali e le politiche attive del lavoro; sostenere la partecipazione femminile al mercato del lavoro, potenziando l'assistenza all'infanzia; migliorare i risultati scolastici e le competenze, in particolare digitali, anche tramite investimenti mirati
- **3. Investimenti, PA e Concorrenza**: orientare gli investimenti verso ricerca, innovazione e qualità delle infrastrutture, riducendo le disparità regionali; migliorare l'efficienza della PA, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione ed aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; ridurre gli ostacoli alla concorrenza, in particolare nel commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese
- **4. Giustizia**: ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio; contrastare la corruzione riformando le norme procedurali e riducendo la durata dei processi penali
- **5. Sistema Bancario e Finanziario**: favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative

**2. Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia** **20/05/2020 (All. n. 5)**

Il 26 febbraio 2020 è stata pubblicata la relazione per Paese relativa all'Italia 2020, nella quale sono stati valutati i progressi compiuti dal Paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche adottate dal Consiglio il 9 luglio 2019, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti ed i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. Il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2020 ed il programma di stabilità 2020, ed ha formulato delle raccomandazioni che tengono conto della necessità di far fronte alla pandemia e facilitare la ripresa economica come primo passo necessario per consentire un aggiustamento degli squilibri.

- **1. Finanza pubblica e sistema sanitario**: sostenere la ripresa economica e, superata la fase critica, continuare ad assicurare la sostenibilità del debito

pubblico; incrementare gli investimenti, rafforzare la resilienza e capacità del SSN, e migliorare il coordinamento tra Stato e Regioni

- **2. Lavoro e formazione:** fornire redditi sostitutivi ed un adeguato accesso alla protezione sociale, anche per lavoratori atipici; promuovere modalità di lavoro flessibile e di sostegno attivo all'occupazione; rafforzare apprendimento a distanza e miglioramento competenze, anche digitali
- **3. Liquidità imprese ed investimenti:** fornire liquidità all'economia reale (PMI, imprese innovative, lavoratori autonomi) ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti d'investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale
- **4. Giustizia e Pubblica Amministrazione:** migliorare l'efficienza del sistema giudiziario ed il funzionamento della PA

#### IL PIANO NAZIONALE PER L'ENERGIA E IL CLIMA

L'Italia ha notificato il proprio PNIEC definitivo alla Commissione il 31 dicembre 2019, allegandovi anche una tabella relativa alle sezioni dello stesso fatte oggetto delle nove raccomandazioni della Commissione rivolte al Paese nel giugno 2019.

Complessivamente, il Piano definitivo applica nelle aree d'intervento trattate le raccomandazioni della Commissione nelle seguenti misure:

- Ricerca, innovazione e competitività: **mancata applicazione;**
- Efficienza energetica; sicurezza energetica; mercato interno dell'energia; transizione energetica socialmente giusta ed equa: **parziale applicazione;**
- Energie rinnovabili; graduale eliminazione delle sovvenzioni energetiche, specie quelle ai combustibili fossili: **ampia applicazione;**
- Analisi della qualità dell'aria e delle emissioni di inquinanti atmosferici: **totale applicazione.**

Il CNEL si è espresso nella materia con due principali documenti: il documento di "Osservazioni e proposte del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro sulle misure di Green New Deal, Recovery Fund e Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)" approvato dall'assemblea del 17 dicembre 2020, e il parere n. 257 del 31 marzo 2021, relativo all'Atto UE SWD (2020) 911 final/2 "Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Valutazione del piano nazionale per l'energia e il clima definitivo dell'Italia", che tiene conto anche dei contenuti della relazione informativa del CESE EU "Valutazione

dell'Unione dell'energia - La dimensione sociale e socioculturale della transizione energetica" (EESC-2019-03633-00-01-RI-TRA-IT).

In particolare, il CNEL ha evidenziato come il PNIEC definitivo dell'Italia preveda per il 2030 un obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra non coperte dal sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (non-ETS) pari al 33% rispetto ai livelli del 2005. L'Italia intende superare tale obiettivo con misure pianificate volte a ridurre, entro il 2030, del 35% rispetto ai livelli del 2005, le emissioni italiane di gas a effetto serra nei settori che rientrano nel regolamento sulla condivisione degli sforzi. Il PNIEC stima, inoltre, uno sforzo cumulativo supplementare di riduzione in relazione alla proiezione con politiche e misure vigenti tra il 2021 e il 2030, anche se manca di indicazioni precise sul modo in cui l'Italia intenda rispettare la "regola del non debito" per l'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura (LULUCF) (ossia che le emissioni contabilizzate non superino gli assorbimenti).

Il PNIEC rileva gli obiettivi della strategia nazionale di adattamento per il settore energetico dell'Italia e fa riferimento all'avvio dell'elaborazione del piano nazionale di adattamento. L'Italia ha fissato un contributo del 30% (in percentuale del consumo finale lordo) all'obiettivo dell'UE in materia di energie rinnovabili per il 2030, mantenendo lo stesso livello indicato nella proposta di PNIEC.

Al riguardo, il CNEL ha ritenuto che si tratta di un contributo sufficientemente ambizioso in quanto supera la quota minima del 29 % risultante dalla formula di cui all'allegato II del regolamento sulla governance. Allo stesso modo, secondo il CNEL, con riferimento all'efficienza energetica, il contributo italiano all'obiettivo collettivo dell'UE per il 2030 è sufficiente e ammonta a 125,1 Mtep per il consumo di energia primaria e a 103,8 Mtep per il consumo di energia finale. Il contributo non è cambiato rispetto alla proposta di piano.

Il PNIEC definitivo fissa nuovi obiettivi in materia di sicurezza energetica mirando a ridurre il livello di dipendenza (dal 77,7 % nel 2016 al 75,4 % nel 2030 e al 74,6 % nel 2040) e stabilisce livelli per lo stoccaggio supplementare (quasi 1 000 MW entro il 2023, suddivisi tra produzione idroelettrica ed elettrolitica, e 6 000 MW in aggiunta a 4 000 MW di stoccaggio distribuito entro il 2030). Per quanto riguarda il mercato interno dell'energia, il piano definitivo comprende obiettivi, politiche e misure quali l'eliminazione delle distorsioni dei prezzi o misure volte a garantire, ai nuovi partecipanti al mercato, la possibilità di prender parte in maniera non discriminatoria all'introduzione della seconda generazione di sistemi di misurazione intelligenti e l'eliminazione graduale dei prezzi regolamentati. Per quanto riguarda una transizione energetica socialmente giusta ed equa, il piano nazionale per l'energia e il clima fornisce una buona analisi dell'impatto socioeconomico previsto, concentrandosi sull'eliminazione graduale del carbone e sui possibili impatti sull'occupazione e sulle competenze. L'Italia stima che l'attuazione del PNIEC creerà 117 000 nuovi posti di lavoro all'anno nel periodo 2017-2030. Inoltre, il PNIEC analizza le professioni che saranno più gravemente colpite dalla transizione energetica, le possibili modalità per riqualificarle e i posti di lavoro "del futuro".

Entrando nel merito dell'Atto UE SWD (2020) 911 final/2, il CNEL ha evidenziato quanto segue:

1. Dall'Atto emerge che l'Italia ha organizzato una consultazione pubblica online, svoltasi dal 20 marzo al 5 maggio 2019, per raccogliere osservazioni e proposte sulle misure individuate nella proposta del PNIEC. Tuttavia, sebbene il PNIEC descriva i principali risultati della consultazione e le modalità in cui tali osservazioni siano state prese in considerazione, non è riportata una sintesi del modo in cui si è tenuto conto di tali osservazioni.

Il CNEL, in quanto organo dello Stato, ha effettuato una vasta consultazione autonoma, trasmessa e resa pubblica, tra tutte le parti sociali: organizzazioni sindacali, organizzazioni di impresa, consumatori, associazioni ambientaliste, enti di ricerca, associazioni di enti locali, enti economici.

Le audizioni e la classificazione si sono tenute tenendo conto delle "cinque dimensioni dell'energia" (decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato dell'energia, ricerca- innovazione-competitività), indicate nelle Raccomandazioni della Commissione Europea.

Le audizioni condotte dal CNEL hanno consentito la raccolta di un completo dossier di documentazione e analisi quantitative. La relativa sistematizzazione ha permesso di costituire un quadro sinottico e comparativo dove sono state classificate le principali evidenze esposte dai soggetti auditi.

A parere del CNEL, il piano definitivo rappresenta una solida base su cui l'Italia potrà ulteriormente intervenire con aggiustamenti, maggiori investimenti, regolazione, interventi fiscali, sostegno economico, programmazione e strategie settoriali, vista la novità introdotta a seguito della pandemia Covid-19 con il Next Generation EU e con l'obbligazione europea di raggiungere il 55% di riduzione di CO<sub>2</sub> nel 2030.

2. L'Atto UE considera il paragrafo 'Coerenza, sinergie e investimenti' "non chiaro" e "insufficiente sulla spesa complessiva". Infatti, lo stesso sottolinea che "nel complesso, il piano riconosce l'esistenza di sinergie tra le politiche in materia di energie rinnovabili e di efficienza energetica e i gas effetto serra. Il piano non contiene però una valutazione dettagliata di tali singole misure e politiche. Nel complesso l'impatto quantitativo sugli obiettivi riguardanti i gas effetto serra non è chiaro".

Il CNEL ha richiesto nelle osservazioni dell'Assemblea al PNRR che fosse elaborata una nuova tabella sull'impatto previsto dagli investimenti (37%) sulla riduzione di quantità di CO<sub>2</sub> per anno fino al 2030, considerando la riduzione del 55% delle emissioni coerente con la politica europea del *Green Deal*, gli Accordi di Parigi e l'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile.

3. L'Atto UE riporta che "il PNIEC contiene una valutazione parziale delle spese e delle fonti di finanziamento". È evidente che le scelte fatte dall'UE con il nuovo bilancio 2021-2027 (QFP) e la scelta di investire con il *Next Generation EU* circa 750 miliardi di euro con una ricaduta significativa sull'Italia richiederanno una scelta di coerenza complessiva verso le politiche del *Green Deal*, riorganizzando sia l'investimento pubblico (Bilancio nazionale, Fondi di coesione europea, Horizon, Fondo per una Transizione Giusta, Bilancio delle regioni, FSC) che l'investimento privato.

Questa scelta di coerenza sarebbe valutata positivamente dal CNEL, viste anche le Osservazioni espresse sul PNRR nelle audizioni parlamentari del 29 gennaio e 22 febbraio 2021, approvate nell'Assemblea del 27 gennaio 2021.

L'istituzione del Ministero della transizione ecologica (MITE), porterà necessariamente ad avere una coerenza maggiore del PNIEC nella fase conclusiva di revisione e gestione.

Al riguardo, il CNEL, come evidenziato nel documento di osservazioni e proposte del 17 dicembre 2020, considera ancora carenti e necessari di revisione i seguenti punti:

- a) Ricerca, innovazione e competitività;
- b) Competenze green;
- c) Transizione Giusta;
- d) Povertà energetica;
- e) Mercato interno e prezzi energetici.

Infine, nelle Osservazioni sul PNRR presentate in audizione al Parlamento e approvate dall'Assemblea del 27.1.2021, il CNEL - considerato che nel PNIEC, per quanto riguarda la quantità e la qualità del nuovo lavoro necessario per l'attuazione, è dichiarata la possibilità di "creare 117mila posti di lavoro all'anno dal 2017 al 2030" - ha evidenziato la necessità di avere per ogni azione e progetto una valutazione d'impatto sull'occupazione e sulla qualità del lavoro correlata alla quantità di investimenti, così come dichiarato.

#### **GLI ORIENTAMENTI PER LA VALUTAZIONE DEL DISPOSITIVO**

Gli orientamenti (Allegato V del Regolamento 12/02/2021) sono uno strumento che agevola la valutazione da parte della Commissione delle proposte dei Piani per la ripresa e la resilienza presentati dagli Stati membri e per garantire che gli stessi sostengano riforme ed investimenti pubblici pertinenti e presentino un elevato valore aggiunto in riferimento agli obiettivi del dispositivo, garantendo allo stesso tempo la parità di trattamento tra gli Stati membri.

Conformemente all'articolo 19, comma 3, la Commissione valuta i piani per la ripresa e la resilienza in base ai **criteri di pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza**. A seguito del processo di valutazione, la Commissione attribuisce ai piani per la ripresa e la resilienza presentati dagli Stati membri un *rating* in base a ciascuno dei seguenti criteri di valutazione di cui all'articolo 19, paragrafo 3, al fine di definire il contributo finanziario in conformità dell'articolo 20, paragrafo 4:

- Il piano per la ripresa e la resilienza rappresenta una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale
- è in grado di contribuire ad affrontare in modo efficace tutte le sfide, o un insieme significativo di esse, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, compresi gli aspetti di bilancio, e, se del caso, nelle raccomandazioni formulate a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 rivolte allo Stato membro interessato o le sfide individuate

in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo

- è in grado di contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, istituzionale e sociale dello Stato membro, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali
- è in grado di assicurare che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusa nel piano per la ripresa e la resilienza arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»)
- prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che conseguono da tale transizione, e tali misure rappresentano almeno il 37 % dell'assegnazione totale del piano di ripresa e resilienza
- prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che conseguono da tale transizione e tali misure rappresentano almeno il 20 % dell'assegnazione totale del piano per la ripresa e la resilienza
- è in grado di avere un impatto duraturo sullo Stato membro interessato
- le modalità proposte dagli Stati membri interessati garantiscono un monitoraggio e un'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza, inclusi il calendario previsto, i traguardi e gli obiettivi, e i relativi indicatori
- la motivazione fornita dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza presentato è ragionevole e plausibile, è in linea con il principio dell'efficienza in termini di costi ed è commisurata all'impatto nazionale atteso a livello economico e sociale
- le disposizioni proposte dallo Stato membro interessato sono tali da prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi, nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo
- in conformità dell'articolo 20, la proposta della Commissione definisce il contributo finanziario tenendo conto dell'importanza e della coerenza del piano per la ripresa e la resilienza proposto dallo Stato membro interessato.

#### **LA RISOLUZIONE CESE SUL COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA NELL'ELABORAZIONE DEI PNRR DEGLI STATI MEMBRI**

Nella Risoluzione n. 693 del 25 febbraio 2021 il CESE EU sottolinea come elemento portante per l'elaborazione e la valutazione dei Piani nazionali sia costituito dalla partecipazione delle parti sociali: ogni Stato membro deve

illustrare non solo il loro grado di coinvolgimento, ma anche come ogni Stato ha utilizzato i contributi **di tutti gli attori interessati alle misure e agli ambiti del PNRR.**

- **Introduzione**

L'oggetto della risoluzione del CESE consta in un'analisi dell'attuale grado di coinvolgimento delle Organizzazioni della Società Civile (OSC) dei 27 Stati Membri nell'elaborazione dei rispettivi Piani Nazionali di Ricostruzione e Resilienza (PNRR).

Essa si basa su un ampio lavoro di consultazione, effettuato dal CESE EU, delle Parti Sociali, delle varie Organizzazioni della Società Civile e altri gruppi di interesse, i quali hanno potuto esprimere le proprie opinioni al riguardo anche attraverso il diretto coinvolgimento, ove esistenti, dei relativi Consigli Economici e Sociali nazionali. Le parti sociali rappresentate al Cnel sono state consultate nell'Assemblea tematica del 13 gennaio 2021 integrata, ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento, da 24 consiglieri della delegazione italiana del CESE, avente ad oggetto lo stato del PNRR italiano.

Il contenuto di questa *survey* si focalizza non soltanto sull'aspetto quantitativo del contributo offerto dagli attori interessati all'elaborazione dei contenuti dei vari PNRR, ma anche sulla qualità degli stessi, valutando inoltre la misura della trasparenza mostrata dalle istituzioni nazionali nel rendere accessibili al pubblico le prime bozze dei rispettivi PNRR.

Rispetto al grado di coinvolgimento delle Parti Sociali Paneuropee e delle OSC nell'elaborazione del *Next Generation EU Recovery Plan*, la Risoluzione riscontra i progressi fatti in questa direzione rispetto ai livelli di partecipazione, rilevatisi nelle consuete procedure proprie del Semestre Europeo. Tuttavia, dalle evidenze emerse e qui riportate, il CESE ritiene che il **grado di partecipazione** delle Parti Sociali, in termini di contributo ai PNRR, sia ancora in larga misura **insufficiente** e che le attuali modalità di interazione "istituzioni-stakeholders" non consentano ai contributi di quest'ultimi di avere un impatto sufficiente sul contenuto dei Piani.

- **Contenuto e metodologia**

I dati e le informazioni oggetto dell'analisi sono stati raccolti nel gennaio 2021 e si riferiscono alle consultazioni pubbliche indette in 27 Paesi Membri, le quali hanno rilevato le opinioni delle Parti Sociali, della Società Civile Organizzata e, ove costituitisi, dei relativi Consigli Economici e Sociali od organi equivalenti, circa il loro grado di coinvolgimento nell'elaborazione e, ove possibile, nell'implementazione dei rispettivi PNRR.

Per ognuno dei 27 Stati coinvolti, le consultazioni sono state strutturate sulla base delle seguenti cinque domande:

- 1) Sono presenti, nel vostro Paese, meccanismi di consultazione per il PNRR nazionale? Li considerate sufficienti ed adeguati?
- 2) Nel vostro Paese, esistono modi differenziati di consultazione per le Parti sociali e per il resto della Società Civile?
- 3) Il vostro Paese deve presentare la versione definitiva del PNRR entro il prossimo 30 aprile. A che punto si trova il processo di elaborazione del Piano?

4) Qual è la differenza tra la procedura di consultazione delle OSC prevista per il PNRR e la consultazione durante il Semestre europeo?

5) In che misura il contenuto del PNRR del vostro Paese rispecchia gli obiettivi di *policy* delle OSC?

• **Evidenze generali - Osservazioni rilevate per gli Stati Membri**

1) L'ampia maggioranza delle risposte fornite dagli Stati membri riporta l'avvenuta costituzione di un qualche tipo di meccanismo per la consultazione delle OSC nell'ambito dell'elaborazione del PNRR. Inoltre, in alcuni Paesi queste consultazioni sono state già portate a termine mentre, in altri, si stanno ancora svolgendo o ne è stata programmata l'esecuzione nel prossimo futuro.

Nonostante le tipologie di procedure consultive istituite nei vari Stati siano variegata, dalle risposte raccolte emerge, in generale, una mancanza di partecipazione concreta della Società Civile. Barriere occulte all'accesso del fattivo contributo degli *stakeholders* interessati all'elaborazione del PNRR sembrano rintracciarsi nella mancanza di una effettiva volontà dei governi nazionali di includere le organizzazioni della società civile nella stesura dei propri Piani. Inoltre, anche nelle casistiche in cui l'apporto, in termini di opinioni, da parte delle OSC sia stato formalmente previsto, le ridotte finestre temporali nelle quali questi contributi avrebbero dovuto essere inoltrati ha reso, di fatto, inaccessibile o scarsamente produttiva la possibilità per la società civile di essere concretamente coinvolta nell'elaborazione dei relativi Piani Nazionali.

Di conseguenza, soltanto una ridotta minoranza di interlocutori ha affermato che le proprie proposte sono state effettivamente integrate all'interno dei PNRR.

Infine, dalla tipologia di risposte collezionate, con riferimento alla prima domanda emerge il seguente quadro generale che classifica gli Stati membri in tre categorie:

- Paesi nei quali, di fatto, non vi è stato alcun coinvolgimento degli *stakeholders* nella stesura dei rispettivi PNRR (2 su 27);

- Paesi nei quali Parti Sociali, Società Civile e gruppi di interesse sono stati formalmente e/o informalmente coinvolti nell'elaborazione dei rispettivi PNRR, ma senza che le loro posizioni abbiano avuto un impatto effettivo sul contenuto dei Piani (20 su 27);

- Paesi in cui il coinvolgimento degli *stakeholders* nell'elaborazione dei relativi PNRR è stato strutturato attraverso procedure ben definite e per i quali, in diversi casi, le loro posizioni hanno avuto un impatto effettivo sui contenuti dei PNRR (5 su 27, tra i quali l'Italia);

2) Anche per questa domanda, ovvero se nei Paesi membri le Parti Sociali e la Società Civile apportino i propri contributi all'elaborazione dei rispettivi PNRR attraverso procedure differenziate emergono, in linea di massima, tre scenari differenti:

- Nella maggioranza relativa degli Stati membri (10 di 27) le Parti Sociali e la Società Civile apportano i propri contributi ai PNRR avvalendosi di differenti modalità di consultazione;

- In 7 dei 27 Paesi coinvolti, invece, tutti gli *stakeholders* interessati apportano i propri contributi al contenuto del PNRR attraverso l'uso di una procedura standardizzata (tra i quali l'Italia);

- Infine, in 4 dei 27 Stati dell'Unione, soltanto le Parti Sociali sono state consultate nei processi di elaborazione dei PNRR escludendo, per diverse ragioni, il coinvolgimento di altri rappresentanti della Società Civile.

3) Rispetto alla panoramica europea sull'elaborazione definitiva dei relativi PNRR nazionali, il cui termine di scadenza è fissato entro il 30 aprile p.v., le risposte degli Stati membri sono molto eterogenee fra loro.

Infatti, anche se tutti i Paesi hanno riportato che i rispettivi governi nazionali stanno già preparando i propri Piani, i medesimi si trovano a differenti fasi di sviluppo.

Per la maggioranza relativa degli Stati la preparazione di una prima versione del PNRR è in assegnazione ai ministri competenti, con particolare riferimento al Ministro delle Finanze, mentre altri Paesi, tra i quali l'Italia, sono già impegnati nell'elaborazione della seconda versione del proprio PNRR.

4) Con riguardo alle possibili differenze riscontrabili tra le procedure di consultazione istituite nell'ambito del PNRR, rispetto a quelle usualmente utilizzate per il Semestre Europeo, le risposte collezionate dagli Stati membri possono essere ripartite in tre categorie:

- Alcuni Stati membri affermano che è troppo presto per poter esprimere un'opinione al riguardo;

- Altri affermano che non vi è tempo sufficiente per porre in essere un adeguato processo di consultazione della Società Civile Organizzata;

- Altri ancora riportano che i processi di consultazione degli *stakeholders* nell'ambito dell'elaborazione del PNRR, se confrontati con quelli inerenti al Semestre Europeo, coinvolgono le Parti Sociali in misura maggiore rispetto alle altre componenti della Società Civile Organizzata.

Ad ogni modo, viene riferito da alcuni che la procedura di consultazione per il PNRR è stata più aperta rispetto alla normale procedura del semestre europeo e che il quadro stabilito per la consultazione delle OSC durante la normale procedura del semestre non viene utilizzato per la consultazione sul PNRR.

5) Anche in merito a quest'ultima domanda, ovvero se il contenuto dei PNRR nazionali rispecchi gli obiettivi di *policy* delle rispettive OSC, le risposte raccolte dagli Stati membri possono essere classificate in tre gruppi:

- Una parte degli Stati (10 su 27) ritiene che, in misura totale (2 di 10) o parziale (8 di 10) gli obiettivi di *policy* del PNRR rispecchino quelli delle Organizzazioni della Società Civile;

- Un'altra parte ugualmente numerosa (10 su 27) non sa offrire una risposta al riguardo, e questo o per mancanza di conoscenza in materia oppure perché si ritiene che sia troppo presto per poter esprimere un giudizio di merito;

- Un'ultima parte di Paesi (6 di 27) afferma che i noti interessi di *policy* delle rispettive OSC sono stati ignorati dai governi nazionali nell'ambito dell'elaborazione dei propri PNRR.

## **Evidenze specifiche - Osservazioni rilevate per l'Italia (Allegato della risoluzione)**

1) Sono presenti, nel vostro Paese, dei meccanismi di consultazione per il PNRR nazionale? Li considerate sufficienti e adeguati?

Risposta: Sì, vi sono dei meccanismi consultivi che sono in corso di elaborazione. In particolare, durante il processo di stesura del PNRR, il governo italiano si è mostrato aperto a una più stretta concertazione con i suoi interlocutori istituzionali, economici e sociali, così come raccomandato dal Documento di orientamento del Parlamento Europeo dello scorso ottobre.

Inoltre, nel Documento approvato il 12 gennaio, il governo italiano afferma che le consultazioni continueranno in vista dell'approvazione della versione definitiva del PNRR prevista per il 30 aprile.

2) Nel vostro Paese, esistono modi differenziati di consultazione per le Parti sociali e per il resto della Società Civile?

Risposta: Al momento della rilevazione delle dette informazioni, in Italia non risultano elaborati dei meccanismi formali e strutturati per la ricezione delle opinioni dei *partner* economici e sociali in merito al contenuto del PNRR, da cui consegue che non vi sono differenze tra le modalità con le quali le Parti Sociali interagiscono con le istituzioni nazionali rispetto a quelle utilizzate da altre organizzazioni e portatori di interesse.

3) Il vostro Paese deve presentare la versione definitiva del PNRR entro il prossimo 30 aprile. A che punto si trova il processo di elaborazione del Piano?

Risposta: L'Italia si trova attualmente impegnata nell'elaborazione della seconda versione del PNRR, il quale è stato articolato in 6 missioni, 16 componenti e 47 aree di intervento, il cui progetto è stato discusso ed approvato nel Consiglio dei Ministri dello scorso 12 gennaio.

4) Rispetto alle usuali modalità di consultazione delle OSC del vostro Paese nell'ambito del Semestre Europeo, in che misura differiscono le procedure pubbliche della consultazione prevista per il PNRR?

Risposta: Ad eccezione di alcune differenze in termini di portata delle discussioni, non sono riscontrabili differenze in termini di metodologie e struttura fra le procedure consultive delle OSC nell'ambito del Semestre Europeo e quelle relative alla ricezione dei contributi in materia di PNRR. In ragione di ciò, le criticità già avanzate rispetto alle procedure consultive del Semestre Europeo, vale a dire l'eccessiva frammentazione di queste, così come l'assenza di un quadro che consenta di trarre conclusioni comparate sul contesto di discussione generale, valgono anche per i processi di consultazione adottati nell'ambito del PNRR italiano.

5) In che misura il contenuto del PNRR del vostro Paese rispecchia gli obiettivi di *policy* delle Organizzazioni della Società Civile?

Risposta: Parzialmente. Infatti, l'attuale stesura del PNRR italiano sembra aver incorporato molte delle opinioni ricevute dal complesso degli attori interessati, così come gli indirizzi emersi dal confronto informale intrattenuto con la *Task Force* della Commissione Europea.

La prima

stesura è stata ritenuta una buona base di partenza per il necessario confronto con il Parlamento nazionale, le istituzioni locali e regionali, le Parti sociali ed economiche, il Terzo Settore e la comunità dei cittadini tutti, in vista dell'adozione della versione definitiva del Piano.

- **Conclusioni**

Alla luce dei risultati della ricerca svolta, il CESE è pervenuto alle seguenti conclusioni:

*“Sebbene i processi di consultazione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile in merito ai PNRR siano in generale migliorati rispetto a quelli del semestre europeo ordinario degli anni precedenti, il CESE ritiene che nella maggior parte degli Stati membri essi siano lungi dall'essere soddisfacenti rispetto alle richieste giustificate della società civile e persino ai termini stabiliti nel regolamento relativo al dispositivo per la ripresa e la resilienza. Mentre le parti sociali hanno generalmente maggiori opportunità di partecipazione, attraverso il dialogo sociale o i processi specifici dei PNRR, altre organizzazioni della società civile hanno opzioni più limitate.*

*(...) Nella maggior parte dei Paesi la partecipazione delle organizzazioni della società civile è stata scarsa o nulla.*

*(...) Il CESE ritiene che vi sia una reale partecipazione quando, nei processi di consultazione formale basati su norme giuridiche e su procedure pubbliche e trasparenti, le organizzazioni della società civile sono debitamente informate mediante documentazione scritta, dispongono di tempo sufficiente per analizzare le proposte del governo e redigere le proprie proposte, che sono prese in considerazione o rifiutate in maniera giustificata e che sono in ogni caso riportate in verbali o documenti pubblici. Quando si applicano nuove condizioni quadro, tale consultazione dovrebbe essere ripetuta. La partecipazione della società civile non è affatto intesa a sostituire o a rimettere in discussione il primato delle istituzioni democratiche parlamentari, bensì solo a integrarlo collaborando con esse.*

*Il CESE invita i governi degli Stati membri che non hanno istituito procedure adeguate per la consultazione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile a porre in essere tali procedure con urgenza e a rispettare il regolamento relativo al dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il Comitato invita le istituzioni europee, e in particolare la Commissione, ad avvalersi dei loro poteri per invitare i governi nazionali che non lo hanno ancora fatto ad adempiere ai loro obblighi in materia. (...)*

*L'esperienza della partecipazione della società civile alla fase di elaborazione dei PNRR e la valutazione delle lacune e delle carenze a tale riguardo devono essere utilizzate per garantire che, in futuro, durante le fasi di attuazione dei PNRR e in vista dell'elaborazione di tali piani per il 2022, dette lacune e carenze siano corrette. Un forte coinvolgimento delle parti sociali e, più in generale, delle organizzazioni della società civile è una garanzia di cambiamenti dal basso che saranno sostenibili ed efficaci. Anche le organizzazioni della società civile devono essere prese in considerazione nell'attuazione dei piani, dal momento che forniscono molti servizi sociali.*

*Tra i rischi derivanti dalla necessità, per gli attori pubblici e sociali, di investire ingenti risorse finanziarie in un breve lasso di tempo, figurano l'incapacità di assorbire e applicare i fondi entro i tempi previsti e un uso inefficiente di tali risorse. Un rischio ancora più grave è la corruzione. Il Comitato invita i governi nazionali ad adottare le*

*misure necessarie per migliorare la capacità di gestione e promuovere la trasparenza e il controllo amministrativo e parlamentare per far fronte a detti rischi, ma sottolinea che il coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative della società civile, nel monitoraggio dell'attuazione dei PNRR è uno strumento potente nella lotta contro la corruzione e l'inefficienza.*

*Il CESE teme che, al momento dell'elaborazione delle relazioni nazionali su cui si basa la presente risoluzione, nella maggior parte degli Stati membri non vi sia sufficiente chiarezza sui sistemi di governance dei PNRR e sulla ripartizione delle responsabilità tra i livelli centrale, regionale e locale per la loro attuazione. Ovviamente, non vi è sufficiente chiarezza neppure sui meccanismi appropriati per coinvolgere le organizzazioni della società civile e le parti sociali nelle fasi di attuazione, monitoraggio e adeguamento dei PNRR. (...)"*

## **PARTE I**

### **I CONTENUTI DEL PIANO**

Il Piano messo a punto dal Governo precedente prevedeva 223,9 mld, di cui circa 197 dal *Recovery and resilience facility*, 13 dal *React-Ue*, cui si sommano 14 mld richiesti dall'Italia. La versione approvata sabato 24 aprile 2021 vale 221,5 mld: 191,5 parte del *Recovery and resilience facility*<sup>2</sup> e 30 del nuovo Fondo complementare. Nella struttura è stata confermata l'organizzazione in sei missioni e rimangono anche i tre assi trasversali che dovrebbero attraversare tutte le missioni. Nel PNRR del Governo precedente i circa 211 mld erano suddivisi come segue:

- 21,6 % per la digitalizzazione
- 32 % per la rivoluzione verde
- 15,2 % per le infrastrutture per la mobilità sostenibile
- 12,7 % per l'istruzione e la ricerca
- 10 % per l'inclusione sociale
- 8,5 % per la salute

Nella versione in esame, il totale di 191,5 mld è previsto ripartirsi come segue:

- 22 % per la digitalizzazione
- 30 % per la rivoluzione verde
- 13 % per le infrastrutture per la mobilità sostenibile
- 17 % per istruzione e ricerca
- 10 % per l'inclusione sociale
- 8 % per la salute.

La versione in esame del Piano convoglia le risorse europee in due direzioni: sostenere la ricostruzione a seguito della profonda crisi economica e sociale scaturita dalle misure di contrasto alla pandemia; affrontare le debolezze strutturali del sistema economico e sociale italiano, debolezze che la gestione della pandemia ha reso ancora più marcate in tutti i purtroppo noti punti critici del nostro sistema nazionale: stagnazione della produttività, inadeguato

---

<sup>2</sup> Ripartiti in 68,9 mld in sovvenzioni e 122,6 in prestiti.

investimento nei sistemi istruzione e ricerca, divari territoriali estesi e crescenti, ridotto tasso di partecipazione al mercato del lavoro soprattutto delle componenti giovanili e di genere, drammatica contrazione demografica.

Sulla base dei calcoli aggiornati, che rispetto ai numeri circolati a inizio anno fanno riferimento al reddito nazionale lordo del 2019 come il Regolamento europeo emanato in febbraio, il totale degli importi che costituiscono il Piano ammonta a 191,5 mld, dei quali 122,6 di prestiti e 68,9 a fondo perduto; ad essi si somma il Fondo da 30 mld. Tale Fondo complementare al PNRR, istituito dal DEF 2021 e da finanziato in *deficit* nell'arco di durata dell'intero Piano (2021-26) con importi di circa 6 mld l'anno, ha lo scopo di finanziare i progetti eccedenti rispetto alle risorse europee, o che potrebbero non concludersi entro il 2026, o a rischio di non approvazione da parte della Commissione europea. Nella ripartizione degli interventi, il 61,8% delle risorse è finalizzato a investimenti pubblici, poco più del 12% a spesa corrente, il 18,7% è costituito da incentivi alle imprese, il 5% da trasferimenti alle famiglie e il 2,4% da riduzioni dei contributi dei datori di lavoro.

Risorse del PNRR e Fondo complementare saranno utilizzati con i medesimi obiettivi e criteri, cioè con le stesse procedure, le stesse verifiche degli avanzamenti intermedi e un attento monitoraggio, ma con le seguenti differenze per quanto riguarda le risorse del Fondo: assenza dell'obbligo di rendicontazione alla Commissione europea, e previsione esplicita della possibilità di allungamento delle scadenze temporali in caso di progetti di difficile esecuzione, che coinvolgono ad esempio una pluralità di attori.

Gli investimenti sono accompagnati da un pacchetto di riforme "coerenti" con il Piano.

Nel Piano si qualifica la "valenza" delle riforme (orizzontali, abilitanti, settoriali e di completamento) e ciò risulta di grande aiuto per risolvere eventuali dubbi di carattere costituzionale. La giustizia è ad esempio fuori dalle competenze europee, ma viene inserita fra le priorità del Piano perché su di essa insistono le note condizionalità contenute nelle due Raccomandazioni del 2019 e del 2020. Anche la riforma della Pubblica Amministrazione dovrebbe essere esclusa dall'ambito di competenza europeo, ma rientra nel procedimento attraverso il PNRR in quanto funzionale alla puntuale attuazione e alla riuscita dello stesso.

Tutti gli interventi - investimenti e riforme - sono raggruppati in sedici componenti, che vengono organizzate nelle sei missioni già viste nella precedente versione di gennaio e che corrispondono ai sei pilastri del NGEU. Fra le sedici categorie di spesa la più sostanziosa è la digitalizzazione del sistema produttivo, seguita dall'alta velocità ferroviaria e dall'efficientamento energetico. Un filone di riforma a sé stante, dopo giustizia e PA, riguarda gli interventi di semplificazione normativa trasversale e, più in generale, tutte le azioni sulla macchina pubblica che risultano "abilitanti" rispetto alle missioni in cui si articola il Piano. Le riforme abilitanti sono orizzontali alle sei missioni del PNRR e necessarie per garantire non solo l'attuazione ma anche l'impatto atteso degli investimenti (es.: semplificazioni per il rilascio di permessi). Quelle settoriali sono invece rivolte a settori specifici o ad azioni previste nell'ambito delle sedici

componenti e servono a potenziare la gestione degli interventi descritti nel Piano (ad es.: modifiche al contratto di programma per le ferrovie).

Tutte le riforme e gli investimenti che compongono il Piano individuano tre priorità di fondo che incrociano trasversalmente le sei missioni: gli interventi nelle sei grandi aree devono cioè essere articolati in modo da produrre effetti quantificabili in termini di: 1) uguaglianza di genere, 2) inclusione giovanile e 3) riduzione dei divari territoriali esistenti.

Alla prima missione, con la quale si sostengono la trasformazione digitale del Paese e l'innovazione del sistema produttivo, è destinato il 22% delle risorse (42,5 mld), che saranno spesi per digitalizzare la macchina della Pubblica Amministrazione, per incentivare la transizione e l'adozione di tecnologie innovative nel settore privato, per la banda ultra-larga e le connessioni veloci in tutto il Paese, investimenti in tecnologie satellitari e rilancio dei settori turismo e cultura mediante l'approccio digitale e un migliore accesso e sfruttamento dei siti.

57 mld, pari al 30% del totale, andranno alla missione 2 (rivoluzione verde e transizione ecologica) con l'obiettivo di migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema attraverso una transizione equa ed inclusiva. Le azioni principali della missione 2 consistono in interventi per l'economia circolare e la gestione dei rifiuti, la promozione delle fonti energetiche rinnovabili mediante la semplificazione delle procedure di autorizzazione, il potenziamento del biometano e dell'agrivoltaico, l'investimento necessario ad aumentare capacità, affidabilità, sicurezza e flessibilità delle reti elettriche, l'incremento del livello di efficienza energetica degli edifici pubblici e privati, l'intervento nelle infrastrutture idriche, il sostegno alla produzione e all'utilizzo dell'idrogeno, le azioni necessarie a ridurre i rischi di dissesto idrogeologico.

Alla missione 3 (mobilità sostenibile, sviluppo di una infrastruttura di trasporto sostenibile su tutto il territorio nazionale) è destinato il 13% delle risorse (circa 25 mld contro i 32 della versione del Piano di gennaio), che serviranno principalmente a realizzare l'alta velocità ferroviaria, a potenziare le linee ferroviarie regionali, ad attivare lo sportello unico doganale e a digitalizzare la catena logistica.

La missione 4 (istruzione e ricerca) è fra quelle che hanno subito incrementi rispetto alla versione del Piano predisposta dal Governo precedente. Da 26,6 mld si passa agli attuali 31,9, pari al 17% delle risorse totali, destinati a realizzare la "scuola 4.0" con aule cablate dove erogare una "didattica di nuova concezione", asili nido, scuole materne e servizi per la prima infanzia.

La missione 5 (inclusione e coesione) con 19,1 mld include gli interventi destinati a incrementare la partecipazione al mercato del lavoro - mediante il potenziamento dei centri per l'impiego, il rafforzamento delle politiche attive del lavoro e l'incentivazione dell'imprenditoria femminile - e a irrobustire le infrastrutture sociali per sostenere le vulnerabilità. Rientrano in questo insieme di azioni gli interventi di rigenerazione urbana per i Comuni sopra i 15mila abitanti, la realizzazione dei piani urbani integrati per le periferie delle città metropolitane - anche in eventuale sinergia con il terzo settore - e lo sviluppo dei collegamenti per le Zone Economiche Speciali.

La missione 6 (salute), che nella versione del Piano messa a punto dal Governo precedente contemplava 18,1 mld, nella attuale versione destina 15,6 mld (l'8% delle risorse), ai quali tuttavia vanno aggiunti 1,71 mld del fondo *React EU* (Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa che insieme al Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza costituisce la maggior parte del *Next Generation EU*), e 2,89 mld tratti dal Fondo istituito dal DEF. Queste risorse devono rendere la sanità pubblica più vicina alle persone e più resiliente rispetto a *shock* esogeni. Gli obiettivi della missione consistono innanzitutto nel rafforzamento dei sistemi di prevenzione e dei servizi sanitari sul territorio, per garantire equità di accesso alle cure. Le principali linee di intervento sono incentrate sulla costruzione di una rete di assistenza di prossimità diffusa sul territorio, e sull'assistenza domiciliare (telemedicina), sulla digitalizzazione del sistema sanitario da realizzarsi mediante il rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e della strumentazione informativa (es. fascicolo elettronico), sul potenziamento della ricerca biomedica.

Va ricordato che le varie "asciugature" apportate alle voci della versione in esame del PNRR, rispetto a quella del 12 gennaio, rendono il Piano complessivamente più leggero (191,5 mld contro i precedenti 210,9), ma a tali voci devono sommarsi altre risorse attinte dal pacchetto *Next Generation* e dal richiamato Fondo da 30 mld, che è finanziato dallo Stato italiano in *deficit*, collocato fuori dal perimetro delle risorse UE e destinato a finanziare complessivi 29 investimenti.

Le risorse finanziate in *deficit* al di fuori del Piano e del *Next Generation* sono ripartite come segue: 11,65 mld (2/3 dei quali destinati all'*ecobonus*) andranno alla transizione ecologica, che insieme ai 57 del Piano assorbirà complessivamente 68,6 mld. Al digitale e alla mobilità andranno 6,13 mld (dei quali 1,4 diretti a banda larga e 5G), 3,25 mld alle misure di inclusione e coesione, 2,89 al settore sanità.

## LE RIFORME.

Le **riforme strutturali accompagneranno i progetti del Piano**, in quanto funzionali alla efficace gestione degli stessi.

La **Pubblica Amministrazione** deve essere messa in condizione di superare tre fattori che da decenni ne indeboliscono l'efficacia e l'efficienza: 1) l'assenza di ricambio generazionale, dovuto sia al decennale blocco del *turnover* che all'esistenza di meccanismi di accesso e selezione vetusti e complessi, ha prodotto come effetto l'invecchiamento e la riduzione dello *stock* della forza lavoro, l'inadeguatezza delle competenze; 2) lo scarso investimento sul capitale umano, che è la vera forza trainante della macchina amministrativa e che è stato "ingessato" negli anni in un sistema di formazione frammentato ed episodico e in progressioni di carriera incentrate sull'anzianità di servizio; 3) la continua stratificazione normativa, accompagnata da un ridotto tasso di digitalizzazione degli uffici delle Amministrazioni centrali e locali. La riforma descritta nel Piano prevede investimenti lungo tre assi: accesso mediante piattaforma unica di reclutamento, semplificazione e digitalizzazione orientate alla buona amministrazione, competenze e carriera. Tali investimenti saranno realizzati con

obiettivi specifici per le grandi amministrazioni (in particolare nella *performance* di risultato), per le medie e per le piccole.

La seconda riforma strutturale prospettata dal Piano riguarda il funzionamento della **giustizia**, un tema storicamente divisivo, eppure fondamentale anche solo per la percezione del buon funzionamento della macchina pubblica. Da tempo gli osservatori europei denunciano la scarsa efficienza giudiziaria del Paese, determinata soprattutto dall'eccessiva durata dei processi e dal peso degli arretrati giudiziari.

Il Piano è stato elaborato cogliendo parte delle indicazioni politiche adottate dal Senato e dalla Camera dei deputati con le rispettive risoluzioni del 13 ottobre 2020. La risoluzione del Senato, in particolare, ha approvato la relazione sulla proposta di Linee guida per la definizione del Piano, adottata dalle Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea a conclusione di una attività conoscitiva e con il contributo delle Commissioni permanenti<sup>3</sup>. Il documento considera la materia della giustizia tra le quattro più importanti riforme di contesto - insieme a pubblica amministrazione, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza - ad elevato valore strategico per stimolare la crescita. Rileva come il sistema della giustizia italiana, caratterizzato da solide garanzie di autonomia e di indipendenza e da un alto profilo di professionalità dei magistrati, soffra di un fondamentale problema: i tempi della celebrazione dei processi. La durata dei processi incide negativamente sulla percezione della qualità della giustizia resa nelle aule giudiziarie e ne offusca indebitamente il valore, secondo la nota massima per cui "giustizia ritardata è giustizia denegata". I problemi legati al fattore "tempo" sono al centro dell'attenzione nel dibattito interno e sono stati ripetutamente rimarcati nelle competenti sedi europee.

La riforma prospettata nel PNRR sarà basata principalmente su interventi in due direzioni: digitalizzazione e riorganizzazione amministrativa e revisione del quadro normativo e procedurale, con soluzioni basate su un più marcato ricorso a procedure di mediazione e sulla semplificazione dei diversi gradi del processo. Il Piano sottintende un'idea del funzionamento della giustizia inquadrata in un contesto di valori in cui la concorrenza non è solo "logica di mercato", ma uno strumento di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e delle imprese.

Non è invece affrontata la questione del processo amministrativo, che per le opere pubbliche è essenziale.

Nella Parte 1 del documento, il capitolo 4 "*Integrazioni del piano con il semestre europeo*" si apre con la descrizione (par. 4.1) della "*Situazione socioeconomica e squilibri macroeconomici*", dove si ricorda che "*L'articolo 18(4) del Regolamento RRF, al punto (a), richiede di: spiegare come il Piano per la ripresa e la resilienza rappresenti una risposta completa ed equilibrata alla situazione socioeconomica dello Stato membro e contribuisca pertanto in modo appropriato a tutti i pilastri di cui all'articolo 3, tenendo*

---

<sup>3</sup> Relazione delle commissioni riunite 5<sup>a</sup> (Programmazione economica, bilancio) 14<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea) sulla proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza, comunicata alla Presidenza il 31 marzo 2021 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1210383.pdf>

conto delle sfide specifiche dello Stato membro interessato.” Il successivo paragrafo 4.2 “Sfide economiche e risposta alle Raccomandazioni specifiche per Paese” invece conferma che “Il punto (b) del già citato Articolo 18(4) richiede di spiegare come il Piano per la ripresa e la resilienza contribuisca ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti Raccomandazioni specifiche per Paese (CSR), inclusi i relativi aspetti di bilancio, così come le raccomandazioni espresse a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011, se del caso, rivolte allo Stato membro interessato, o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo” nonché che “Le CSR rilevanti ai fini del PNRR sono quelle del 2019 e del 2020. La Commissione ha recentemente rilevato un maggiore grado di conformità per quanto riguarda le CSR 2020. Il Piano risponde a gran parte delle CSR 2019 non ancora soddisfatte. La CSR 3 del 2019 si concentra sugli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, sulle disparità regionali, nonché sull'efficienza della pubblica amministrazione, la digitalizzazione, la qualità dei servizi pubblici locali e la concorrenza. A queste esigenze rispondono direttamente le Missioni 1 e 4 del PNRR. In merito alla Concorrenza, il Governo ha in programma di intraprendere un ampio spettro di iniziative, descritte nella Parte 2.”.

Il concetto di concorrenza, a cui si fa riferimento già nell'introduzione del Presidente del Consiglio ma che peraltro permea l'intero documento, assume una particolare connotazione sociale. “Un fattore essenziale per la crescita economica e l'equità è la **promozione e la tutela della concorrenza**” e, inoltre, “la concorrenza non risponde solo alla logica del mercato, può anche contribuire ad una maggiore giustizia sociale”. In particolare, il documento fa riferimento all' “equità” – oltre che nel punto suddetto - in altre due parti dello stesso: dove si afferma che il NGEU “**prevede investimenti e riforme per conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale**”, che il Governo stima di impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche e sugli indicatori di inclusione, equità e sviluppo sostenibile (SDGs)” e, infine, dove si presentano le c.d. “riforme 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**”. “Il Piano comprende un ambizioso progetto di riforme. Il Governo intende attuare quattro importanti riforme di contesto – pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. Inoltre, sono previste iniziative di modernizzazione del mercato del lavoro; di rafforzamento della concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi. È prevista infine una riforma fiscale, che affronti anche il tema delle imposte e dei sussidi ambientali”. Nel testo si legge inoltre che la riforma interviene sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni, di contratti pubblici, su norme che sono di ostacolo alla concorrenza, nonché che “la Commissione europea e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella loro indipendenza istituzionale, svolgono un ruolo efficace nell'accertare e nel sanzionare cartelli tra imprese, abusi di posizione dominante e fusioni o acquisizioni di controllo che ostacolano sensibilmente il gioco competitivo”. Individua, infine, una stretta correlazione tra fattori: “Quanto più si incoraggia la concorrenza, tanto più occorre rafforzare la protezione sociale”.

La “tabella 1.3: raccomandazioni per il 2019 e per il 2020” espone l’Area di policy “Concorrenza e competitività” e la Racc. 3 (2020) - “Garantire l’effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all’economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese. Anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica. [...]” nonché la Racc. 3 (2019) - “[...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza. [...]”. Nell’introduzione della Parte 2, dedicata alle riforme (e agli investimenti) del Piano si specifica che *“Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti, cioè gli interventi 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.”* Sono invece contenute all’interno delle singole Missioni le **riforme settoriali**, misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, le procedure per l’approvazione di progetti su fonti rinnovabili, la normativa di sicurezza per l’utilizzo dell’idrogeno). Infine, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR, anche altre misure che, se pure non ricomprese nel perimetro del Piano, sono destinate ad accompagnarne l’attuazione. Si tratta delle **riforme di accompagnamento al Piano**, 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. Nella parte del documento dedicata alla riforma della **Giustizia** (Gli obiettivi della riforma: il fattore tempo al centro) si rileva che *“una giustizia rapida e di qualità stimola la concorrenza, poiché accresce la disponibilità e riduce il costo del credito, oltre a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità, tipicamente le più giovani; consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell’economia, poiché accelera l’uscita dal mercato delle realtà non più produttive e la ristrutturazione di quelle in temporanea difficoltà; incentiva gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili da tutelare; promuove la scelta di soluzioni organizzative più efficienti.”* Analogo effetto positivo sulla concorrenza lo si individua altresì nella **semplificazione normativa** che *“richiede un impegno sistematico, che va ben al di là dei tempi e dei contenuti del PNRR. In passato si sono avute semplificazioni sporadiche, legate a esigenze contingenti. È necessario ora dedicare attenzione continuativa all’obiettivo di semplificazione e costituire una struttura apposita presso la Presidenza del Consiglio che se ne occupi, in raccordo con il Dipartimento Affari Giuridici e coordinata dal Ministro della pubblica amministrazione.”* Alla nuova struttura sarà attribuito un potere di proposta formale indirizzata al Presidente del Consiglio e finalizzata ad attivare l’iniziativa legislativa del Governo in materia di semplificazione normativa. La costituzione della Struttura sarà

prevista da un decreto-legge che sarà varato dopo la trasmissione del PNRR. Il documento ricorda interessanti modelli stranieri che possono essere presi ad esempio<sup>4</sup>. Sempre sul tema della **tutela e la promozione della concorrenza**, come principi-cardine dell'ordinamento dell'Unione europea si sottolinea che essi sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica e per garantire la ripresa dopo la pandemia. Possono anche contribuire a una maggiore giustizia sociale. La concorrenza è idonea ad abbassare i prezzi e ad aumentare la qualità dei beni e dei servizi: quando interviene in mercati come quelli dei farmaci o dei trasporti pubblici, i suoi effetti sono idonei a favorire una più consistente eguaglianza sostanziale e una più solida coesione sociale. Protagonisti della tutela e della promozione della concorrenza sono la Commissione europea e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ma la concorrenza si tutela e si promuove anche con la revisione di norme di legge o di regolamento che ostacolano il gioco competitivo. Con riferimento alla **legge annuale per il mercato e la concorrenza** si rappresenta la necessità di "una continuativa e sistematica opera di abrogazione e/o modifica di norme anticoncorrenziali." con l'obiettivo della tempestiva adozione della stessa legge annuale<sup>5</sup>. Nel merito, il disegno di legge annuale dovrà contenere misure in materia di: • Realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche; • Rimozione di barriere all'entrata nei mercati; • Concorrenza e valori sociali. Quest'ultima, in particolare sarà una parte essenziale del disegno di legge, a dimostrazione del fatto che la concorrenza non è solo logica di mercato, ma contribuisce anche a proteggere diritti e interessi non economici dei cittadini. La legge annuale deve anche essere uno strumento per il potenziamento della sostenibilità ambientale e lo sviluppo di energie rinnovabili. Quanto ai tempi di attuazione, si prevede l'adozione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza entro il 15 luglio 2021. Nell'ambito delle **misure** (trasversali e le misure settoriali) **per la concorrenza**, si evidenzia che esse sono di due tipologie: quelle che hanno un impatto trasversale e di sistema rispetto al tema della concorrenza e quelle settoriali riguardanti specifici ambiti di mercato.

**Le misure trasversali e di sistema** sono: a) L'attuale norma sul divieto di operazioni di concentrazione restrittive della libertà di concorrenza (art. 6, l. 10 ottobre 1990 n. 287) ha una formulazione più aperta rispetto a quanto richiesto dalla normativa europea. Si propone una revisione dell'articolo maggiormente in linea con la legislazione europea, come già suggerito dall'Autorità garante. b) Si propone l'introduzione di una disciplina di maggiore competitività per l'affidamento dei servizi pubblici locali e la limitazione del ricorso all'affidamento a società in house e partecipate. c) La riforma di cui al punto precedente sarà estesa anche al trasporto pubblico locale, che attualmente è oggetto di una disciplina speciale. d) Completamento degli obblighi di gara per i

---

<sup>4</sup> "Per la semplificazione legislativa, la *UK Law Commission* ... per la semplificazione di regolamenti e altri atti di normazione secondaria, lo *US Office for Information and Regulatory Affairs* ... *Nationaler Normenkontrollrat* tedesco (...). La soluzione consiste in un'equilibrata combinazione fra tali modelli."

<sup>5</sup> Introdotta nell'ordinamento nazionale con legge n. 99/2009, è stata in concreto adottata solo nel 2017 (legge n. 189/2017).

regimi concessori, almeno per quelli più importanti. A questo fine si propone: - la revisione della disciplina delle procedure di assegnazione delle concessioni di grande derivazione idroelettrica nel senso di passare da discipline regionali a un'unica disciplina nazionale (sotto la competenza esclusiva della tutela della concorrenza) - l'accelerazione delle gare per le concessioni di distribuzione del gas naturale.

**Le misure di settore, individuate nel Piano, relative a specifici ambiti di mercato** sono:

1. **Reti digitali/infrastrutture strategiche:** saranno allineate le previsioni interne ai principi europei in tema di diritti d'uso delle risorse scarse (rinnovi e definizione del canone) al fine di favorire la prevedibilità regolamentare. Misure in materia di co-investimento e reti *wholesale only* che sono fondamentali per garantire il contesto normativo favorevole agli investimenti nel potenziamento della banda ultra-larga. Inoltre, è prevista l'introduzione di poteri sostitutivi per procedimenti relativi all'installazione di reti di telecomunicazione che, ai sensi degli art. 87 ss. del Codice delle comunicazioni elettroniche, non sono soggetti a meccanismi di silenzio assenso o in caso di inerzia delle amministrazioni competenti.

2. **Energia elettrica:** si completerà entro il 2023 la liberalizzazione del mercato elettrico attraverso le misure attuative per l'allocazione su diversi fornitori della clientela domestica e di microimprese seguendo il modello già adottato per il servizio a tutele graduali per le piccole e medie imprese. L'Unione europea ha avviato una procedura di infrazione per il mancato recepimento della direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019 sulle norme comuni in materia di energia elettrica (procedura di infrazione n. 2021/0059). Con il suo recepimento, si garantisce l'attuazione del piano di sviluppo della rete elettrica (Piano Terna). È prevista l'introduzione di criteri trasparenti e non discriminatorie per l'assegnazione di spazi pubblici e/o la selezione degli operatori per le colonnine di ricarica delle auto elettriche, attraverso la modifica dell'art. 57 c. 6 del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76. È proposta l'abrogazione della regolazione tariffaria per la fornitura dell'energia elettrica per la ricarica dei veicoli (art. 57, c. 12 d.l. 16 luglio 2020 n. 76), forma di regolazione tariffaria che si pone in contrasto col diritto dell'Unione, che qualifica la vendita di servizi di ricarica come attività libera, ed è stata più volte contestata dalla stessa Arera.

3. **Porti:** in materia, le riforme proposte sono orientate a: - introdurre criteri più certi, chiari e trasparenti per il rilascio, la durata e le modalità di revoca delle concessioni demaniali portuali (modifica dell'art. 18 l. 28 gennaio 1994, n. 84); - superamento per i porti di medie e grandi dimensioni del divieto di cumulo di concessioni per la medesima attività in area portuale. Al momento, in ciascun porto l'impresa concessionaria non può essere al tempo stesso concessionaria di altra area demaniale nello stesso porto per la medesima attività (art. 18, c. 7, l. n. 84/1994), generando quindi un ostacolo in termini di efficienza; - superamento del vincolo di autoproduzione: al momento, le operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento merci) devono essere svolte da imprese

autorizzate. Solo laddove non sia possibile ricorrere a tali imprese, la nave è autorizzata a svolgere in proprio tali operazioni (art. 16, 4bis, l. 84/1994). Eliminare tale vincolo rafforza le dinamiche concorrenziali. **4. Impianti di gestione e trattamento dei rifiuti:** è proposta la semplificazione dell'iter autorizzativo per la realizzazione e l'ammodernamento degli impianti di gestione e trattamento dei rifiuti attraverso un maggior ricorso alle autocertificazioni e alla certezza dei termini di conclusione dei procedimenti anche attraverso il ricorso ai poteri sostitutivi (intervento sull'art. 237 quinquies e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152). Contestualmente è prevista l'introduzione in via normativa di adeguate incentivazioni e/o compensazioni per le popolazioni e gli enti locali interessati. Nel testo si precisa che "le politiche innanzi descritte, per essere pienamente efficaci, devono essere accompagnate dallo sviluppo di un'infrastruttura di reti fisse e mobili ad altissima capacità (Very High Capacity Network), accelerato attraverso l'adozione di un approccio neutrale dal punto di vista tecnologico e l'evoluzione del quadro normativo. La connessione ubiqua è infatti prerequisito abilitante per la piena realizzazione della *gigabit society* e per consentire alle imprese di usufruire di diverse "tecnologie 4.0" nonché che "Questa linea di azione è concepita in continuità con la strategia impostata dal Governo italiano negli ultimi anni. In particolare, nel 2015 è stata varata la Strategia nazionale per la Banda Ultra-Larga, che è già stata capace di mobilitare oltre 12 miliardi di risorse pubbliche e private e che con il PNRR si intende accelerare ulteriormente garantendo come sempre la piena concorrenza nella fornitura dei servizi. Con questo intervento sull'infrastruttura contiamo di ridurre il divario di connettività ad altre prestazioni che ancora affligge il Paese (secondo l'ultimo indice DESI siamo al 17° posto sui 28 Paesi UE, il tasso di copertura delle famiglie italiane con reti ultraveloci è pari al 24%, rispetto a una media UE28 del 60%), con l'obiettivo di centrare gli obiettivi fissati dal *Digital Compass* per il 2030 entro la fine del periodo di implementazione del PNRR (2026)".

Le misure considerate in quest'ambito mirano ad accrescere il grado di concorrenza nei mercati al fine di favorire maggiori investimenti e maggiore competitività tra le imprese. Il grado di concorrenza può essere sinteticamente misurato dell'Indice di regolamentazione del mercato dei prodotti (PMR) sviluppato dall'OCSE<sup>53</sup>. Sulla base di questo indicatore, l'Italia avrebbe una qualità della regolamentazione in linea con la media dei Paesi OCSE, ma risulterebbe meno competitiva se confrontata con Spagna e Germania, due dei principali concorrenti del Paese sui mercati. Miglioramenti del PMR, quindi maggiori livelli di concorrenza, sono correlati ad una più efficiente allocazione delle risorse, minori margini di profitto (quindi prezzi più bassi per i prodotti consumati dalle famiglie) e maggiori investimenti. Il risultato complessivo delle tre linee di riforma strutturale è evidenziato nella Tavola 4.13. Riforme disegnate per colmare il divario con la frontiera efficiente della PA, migliorare il sistema giudiziario riducendo i tempi dei processi e aumentare la concorrenza sui mercati potrebbero comportare un aumento del PIL nel lungo periodo superiore a tre punti percentuali.

## LA GOVERNANCE.

Il Piano è concepito con un mercato investimento sul monitoraggio, la calendarizzazione, il controllo. Esso prevede l'attivazione di una cabina di regia in capo alla Presidenza del Consiglio, e di una struttura centrale presso il MEF che funzioni come "punto unico di contatto" con la Commissione europea; a tale struttura faranno capo, a presidio e supervisione dell'efficace attuazione del Piano, le attività di supporto alla gestione, di monitoraggio sugli interventi e sullo stato di avanzamento degli investimenti, di rendicontazione della gestione dei flussi finanziari, del controllo della regolarità della spesa, della valutazione di risultati e impatti, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di una "sana" gestione del progetto. Sempre a tale struttura di controllo afferiscono le Amministrazioni. A livello dei singoli Ministeri saranno attivati dei presidi di monitoraggio e controllo che si relazioneranno con la struttura del MEF.

### **Sulla missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura)**

Nella nuova previsione, la Missione 1 è destinata ad assorbire risorse per investimenti pari a 40,73 mld, pari al 21,3% circa dello stanziamento complessivo del Piano. Si tratta, per importanza, della seconda voce di spesa dopo quella concernente la Missione 2 sulla transizione ecologica. La Missione 1 si articola in tre componenti: "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A."; "Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo"; "Turismo e cultura". Già in riferimento all'esame della prima proposta di PNRR approvata dal governo il 12 gennaio<sup>6</sup> si evidenziava come la quota predominante degli investimenti previsti per tale Missione indirizzata alla componente "Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo" apparisse coerente con l'obiettivo di favorire la transizione digitale delle imprese, con particolare attenzione alle PMI. La proposta di investimenti per tale componente, come aggiornata dal nuovo governo, ha l'obiettivo di rafforzare la competitività del sistema produttivo rafforzandone il tasso di digitalizzazione, innovazione tecnologica e internazionalizzazione attraverso una serie di "interventi tra loro complementari", nella cui ottica assume particolare rilevanza il rafforzamento delle misure di incentivazione fiscale legate al programma di investimento "Transizione 4.0" (evoluzione del precedente programma Industria 4.0 introdotto nel 2017), a cui andrà quasi il 60% (24,3 mld) delle risorse della componente. Al riguardo, nel Piano si evidenzia come tali misure vadano inquadrare in una strategia di ampio respiro che prevede il potenziamento della ricerca di base e applicata nonché la promozione del trasferimento tecnologico. In tale ottica, esse sono "sinergiche" a quelle di cui alla Componente 4 della Missione 2, concernenti ricerca applicata, innovazione e collaborazione ricerca-impresa. La trasformazione digitale dei processi produttivi e l'investimento in beni immateriali nella fase di ripresa post-pandemica sono i riferimenti che guidano la scelta della concessione di speciali linee di credito di imposta alle

---

<sup>6</sup> Il documento di Osservazioni e Proposte qui richiamato è stato presentato al Parlamento in occasione dell'audizione del CNEL innanzi alle Commissioni congiunte 5° Bilancio e 14° Politiche dell'Unione Europea del Senato sulla proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, avvenuta il 22 febbraio 2021.

imprese che investono in beni capitali; ricerca, sviluppo e innovazione e attività di formazione alla digitalizzazione e di sviluppo delle relative competenze. Nel già ricordato Documento del febbraio scorso il CNEL osservava come le misure pluriennali di stimolo agli investimenti in beni strumentali e l'aggiornamento dei macchinari per i quali le imprese possono vantare un beneficio fiscale sono in grado, nel loro insieme, di svolgere un ruolo essenziale per lo sviluppo del Sud e per l'occupazione giovanile. Nello stesso tempo, il CNEL evidenziava come il processo di digitalizzazione debba essere lo strumento per una rinnovata politica industriale orientata alla sostenibilità. Sotto questo aspetto, tuttavia, il CNEL osservava come il Piano presenti una impostazione non sufficientemente adeguata e organica, poiché sembra mancare una visione integrata delle proposte distribuite nelle diverse missioni, tale da restituire un quadro chiaro del progetto-Paese che si intende realizzare. Appare inoltre carente la parte della Missione dedicata alla internazionalizzazione, specie con riferimento al sistema delle PMI. Andrebbe con chiarezza indicato su quali imprese si intende puntare per rispondere alle nuove domande collettive.

Il quadro degli interventi è completato dalla prevista implementazione del progetto per la realizzazione di reti ultraveloci (banda larga e 5G) nonché da investimenti in tecnologie satellitari ed economia spaziale. In particolare, il Piano fa riferimento agli obiettivi disegnati nell'ambito della strategia europea *Digital Compass* che prevede di raggiungere entro il 2030 la connettività a 1 Gbps per tutti e la piena copertura 5G delle aree popolate. Le risorse stanziare dovrebbero consentire di portare la connettività a 1 Gbps ad oltre 8 milioni di famiglie, imprese ed enti nelle aree grigie del paese; garantire la connettività a 1 Gbps per 500.000 unità abitative nelle aree residuali, le cosiddette case sparse, oggi non ricomprese dal piano aree bianche; rafforzare la connettività sociale attraverso la copertura di 9.000 edifici scolastici e oltre 12.000 ospedali; incentivare lo sviluppo e la diffusione dell'infrastruttura 5G nelle aree che ricadono al di fuori degli interessi degli operatori di mercato (parchi naturali, siti archeologici, ecc.); diffusione della copertura 5G lungo oltre 2.000 km di corridoi di trasporto europei e 15.000 km di strade extra-urbane, abilitando lo sviluppo di servizi a supporto della sicurezza stradale, della mobilità, della logistica e del turismo; dotare le 18 isole minori di un supporto in fibra ottico adeguato e/o aumentare la resilienza dei collegamenti esistenti.

La componente "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P. A." è destinataria di un impegno di spesa pari a circa un quarto (poco meno di 10 mld, con una correzione al ribasso rispetto agli 11,45 miliardi della proposta di PNRR presentata a febbraio) dello stanziamento complessivo della Missione, ma riveste un'importanza centrale per la buona riuscita dell'intero Piano. La modernizzazione e la digitalizzazione della pubblica amministrazione vengono infatti considerate come la chiave di rilancio del sistema Paese. Lo sforzo finanziario dedicato a questa componente si articola in 3 voci principali: "Digitalizzazione PA", "Innovazione PA" e "Innovazione organizzativa del sistema giudiziario", ciascuna delle quali, a sua volta, prevede una serie di investimenti specifici. Con riferimento alla voce "Digitalizzazione PA", che assorbe poco più di 6 miliardi di euro, gli investimenti riguarderanno nello

specifico: infrastrutture digitali; abilitazione e facilitazione migrazione al cloud; dati e interoperabilità; servizi digitali e cittadinanza digitale (a cui va la fetta maggiore di risorse, pari a circa 2 miliardi di euro); cybersecurity; digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali; competenze digitali di base. La voce "Innovazione PA", cui vengono destinati complessivamente 1,27 mld, prevede invece i seguenti investimenti specifici: accesso; burocrazia; competenze. Infine, la voce "Innovazione organizzativa del sistema giudiziario", a cui sono assegnati 2,34 mld, prevede due linee di investimento: capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità dei tribunali; rafforzamento dell'Ufficio del Processo per la giustizia amministrativa.

Il tema della semplificazione e della sburocrazia delle procedure della P.A. è da tempo all'attenzione del CNEL, che non ha mancato di offrire il contributo istituzionale delle Parti Sociali alla declinazione operativa di principi che, se non tradotti in obiettivi concreti da perseguire in termini di incremento di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, rischiano di restare confinati nell'alveo di mere, ancorché universalmente condivisibili dichiarazioni programmatiche. Nel documento di Osservazioni e Proposte del 2 luglio 2020 (OSP 394/C19), contenente proposte volte alla "semplificazione normativa e dei processi decisionali in ambito pubblico, per una burocrazia più aderente al reale fabbisogno qualitativo e quantitativo di servizi, da parte di cittadini, lavoratori e imprese", il CNEL ha delineato alcuni specifici interventi sui procedimenti amministrativi da cui può derivare un notevole efficientamento dell'attività amministrativa volta all'erogazione di servizi. Si tratta di interventi coerenti con i *target* individuati nell'Agenda per la semplificazione per la ripresa 2020-2023 adottata in esito all'intesa sancita in Conferenza Unificata come previsto dal c.d. "decreto Semplificazioni" e rispetto ai quali appare ragionevole attendere apprezzabili effetti positivi:

- riduzione dei termini utili per l'esercizio dell'autotutela della P. A.;
- nelle conferenze di servizi, superamento delle cause di stallo che richiedono una decisione del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale, circoscrizione dei casi di ammissibilità di interruzione con effetti dilatori dei termini di conclusione dei procedimenti;
- riduzione dei tempi per la piena esecuzione delle deliberazioni del CIPE nelle fasi anteriori e successive alla loro adozione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;
- provvedimenti amministrativi e verifiche preliminari collegate all'accertamento del CCNL applicato dalle imprese destinatarie degli effetti dei provvedimenti;
- realizzazione del Codice Unico dei CCNL e allineamento delle banche dati amministrative sui rapporti di lavoro di cui al disegno di iniziativa CNEL 1232/2019, recepito nell'articolo 16-quater del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

Con riferimento ai macro-processi decisionali caratterizzati da un forte impatto sull'attività economica dei diversi operatori (come, ad esempio, il sistema dei contratti pubblici), il CNEL ha indicato le seguenti linee di intervento:

- revisione del sistema delle responsabilità del personale impegnato a realizzare le attività amministrative;
- estensione del modello organizzativo della P. A. alle imprese pubbliche e agli organismi di diritto pubblico che condividono con la P. A. parte delle finalità connesse alla realizzazione del pubblico interesse, con particolare riferimento all'obbligo di applicazione di discipline e oneri pubblicistici riferibili ai contratti pubblici, alla regolazione degli obblighi di comunicazione, alla contabilità; accelerazione dei progetti prioritari con ampliamento del perimetro delle procedure di emergenza;
- razionalizzazione dei controlli preventivi dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e di legittimità;
- effettività del divieto di regolazione più onerosa (*gold plating*);
- assicurazione obbligatoria sui rischi professionali dei funzionari pubblici con polizze a carico delle Amministrazioni di appartenenza;
- proroga della soppressione del requisito della colpa grave nell'accertamento di responsabilità per danno all'erario;
- revisione del reato di abuso d'ufficio di cui all'articolo 323 c. p.

Contestualmente alle note di cui sopra, il Consiglio ha presentato ulteriori osservazioni e proposte (OSP 396/C19) sulle norme contenute nel decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020 contenente "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", al fine del loro potenziamento in termini di efficacia. In pari data, inoltre, il CNEL ha approvato un documento di contributi di semplificazione e innovazione (OSP 397/C19) rivolte ai settori particolarmente colpiti dalle norme di contenimento della pandemia: turismo, tempo libero, ristorazione, industria dell'accoglienza, fieristica, convegni, festival, sport, creatività. Il documento, elaborato a seguito delle conclusioni cui è pervenuto il gruppo di lavoro appositamente costituito per il monitoraggio e lo *stress test* del comparto, contiene l'esame delle criticità e un complesso organico di proposte finalizzate ad un deciso rilancio delle attività che passa attraverso la profonda innovazione dei processi, del capitale umano e materiale, della logistica e dell'interconnessione delle filiere produttive e dei servizi.

Corre l'obbligo a questo punto di richiamare quanto già evidenziato dal CNEL nel già ricordato documento di Osservazioni e Proposte del 22 febbraio 2021 circa la necessità di agganciare la riforma in senso digitale della p.a. a un serio e convinto programma di rafforzamento delle capacità e delle competenze delle risorse umane. La digitalizzazione costituisce uno strumento essenziale, ma non sufficiente, per il rilancio dell'azione della p.a. italiana. Per realizzare un vero programma di innovazione strategica della P.A. basato sull'innovazione organizzativa e sulla maggiore diffusione di servizi digitali e pagamenti elettronici, ma anche per realizzare una P. A. più competente, semplice, connessa, al servizio dei cittadini e in grado di evolvere verso nuovi modelli organizzativi del lavoro, non basta procedere alla (pur necessaria) modernizzazione delle strutture e alla semplificazione delle procedure, ma occorre contestualmente programmare e mettere in atto un'operazione a vasto raggio di ri-professionalizzazione e adeguamento del capitale umano: sia di quello già in servizio, sia delle nuove risorse da assumere nei prossimi anni.

In concreto, occorre rivedere le procedure di reclutamento del settore pubblico, al fine di assumere personale con competenze adeguate: una revisione che, tuttavia, deve necessariamente passare attraverso la revisione degli attuali criteri per l'analisi dei fabbisogni e, consequenzialmente, attraverso la realizzazione di un piano organico straordinario di assunzioni destinate al rafforzamento delle amministrazioni coinvolte nella realizzazione del Recovery Plan. In tal senso, le recenti modifiche alle procedure concorsuali introdotte dall'art. 10 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, del quale è ancora in corso l'iter di conversione in legge, rappresenta un primo importante segnale della volontà governativa di abbreviare i tempi per l'espletamento dei pubblici concorsi, con il dichiarato obiettivo di mettere annualmente a disposizione della P.A. un congruo numero di nuovi funzionari e dirigenti in possesso di elevata qualificazione professionale. Al riguardo, se da un lato appare condivisibile l'impostazione adombrata nel PNRR secondo cui la nuova stagione di reclutamenti dovrà riguardare prioritariamente giovani laureati con competenze tecniche e dotati di capacità relazionali, motivazionali, attitudinali e di *problem solving* (c.d. *soft skills*), dall'altro si avverte il bisogno di una più puntuale definizione di quali siano le effettive competenze da innestare nei diversi settori della P.A., soprattutto in relazione ai piani d'assunzione già annunciati (e in parte avviati) negli ultimi anni. Un altro aspetto che merita ulteriori approfondimenti è quello che riguarda il numero complessivo delle nuove unità di personale da assumere e l'arco temporale entro cui se ne prevede l'immissione in servizio. Il problema assume particolare rilievo proprio in funzione dell'attuazione dei progetti contenuti nel PNRR, stante l'ulteriore consistente depauperamento di risorse umane nelle PP.AA. previsto per i prossimi anni a causa di una struttura demografica della forza-lavoro fortemente sbilanciata verso le classi di età più elevate (ad esempio, nel settore delle Amministrazioni centrali, che saranno uno snodo essenziale per l'attuazione del Piano, l'età media dei dipendenti in servizio supera i 54 anni secondo i più recenti dati RGS e la percentuale degli *over 50* risulta pari al 73%). A ciò si deve aggiungere il fatto che la quota parte di investimenti da destinare all'adeguamento delle risorse umane servirebbe - in una misura per ora non quantificabile - per realizzare assunzioni di personale con rapporto a termine, ancorché altamente professionalizzato, cui spetterebbe il compito di garantire il necessario supporto specialistico all'attuazione concreta dei progetti.

La terza ed ultima componente della Missione è dedicata a "Turismo e Cultura 4.0", due dei settori più colpiti dalla pandemia. Con circa 6,7 mld si mira ad incrementare il livello di attrattività del sistema turistico e culturale del Paese attraverso la modernizzazione delle infrastrutture, materiali e immateriali. Sono previsti progetti, tra gli altri, per interventi sul patrimonio artistico-culturale di Roma in occasione del Giubileo e un piano per una maggiore integrazione tra scuola, università, impresa e luoghi della cultura. Sul sistema-turismo il Consiglio ha messo a punto due ipotesi progettuali proposte per l'inserimento nel Recovery Fund e considerate "cantierabili". La prima è relativa alla "Raccolta, elaborazione omogenea e trasmissione dei dati statistici sul turismo" - prevede, oltre al CNEL, il coinvolgimento dell'ISTAT, della Conferenza delle Regioni, del Centro Interregionale per i Sistemi Informatici Geografici e Statistici (CISIS), del

Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e del Ministero dell'Interno - ed è finalizzata a estendere su base nazionale il progetto già sviluppato a livello regionale volto a realizzare un sistema più efficiente per la trasmissione del flusso di dati sul turismo dalle Regioni all'ISTAT. Il progetto nazionale, omologo a quello regionale che fa parte di un Accordo di programma stipulato con il MIBACT, comporterebbe la realizzazione di una piattaforma informatica condivisa e la fornitura a tutte le Regioni di uno stesso sistema operativo, in linea con le esigenze manifestate da ISTAT, con ottimizzazione dei metodi di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni statistiche in materia turistica, ai fini della rilevazione, dell'analisi e della diffusione delle informazioni sull'offerta e sulla domanda turistica in tempo reale. La coerenza del progetto CNEL con il PNRR è data dall'attinenza con la linea strategica "Modernizzazione del Paese" e con la direttrice di intervento "Un Paese completamente digitale".

La seconda proposta, maturata in sede CNEL con la partecipazione dell'Agenzia nazionale italiana del turismo (ENIT), della Conferenza delle Regioni e del MIBACT, riguarda l'istituzione di un *Destination Manager System* nazionale, e consiste nell'estensione delle pratiche sperimentate a livello regionale - e parte del Piano strategico nazionale del MIBACT - del progetto sviluppato a livello regionale per realizzare una piattaforma unica per l'organizzazione, la gestione integrata e la fruizione delle informazioni turistiche. Tale piattaforma dovrebbe consentire la realizzazione integrata di politiche di informazione, accoglienza, promozione e commercializzazione dell'offerta turistica, mediante un database unico per l'inserimento, la gestione e la diffusione dei dati relativi ai servizi turistici ricettivi, complementari, punti di interesse, eventi. La mole di dati verrebbe integrata in un unico software che rende possibile la gestione integrata e multilivello, dal locale al nazionale, delle funzioni di informazione, accoglienza turistica, promozione e commercializzazione dei prodotti turistici regionali. Il progetto nazionale appare anch'esso coerente con il PNRR nella linea strategica "Modernizzazione del Paese", direttrice di intervento "Un Paese completamente digitale".

### **Sulla Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica)**

Tra le missioni ivi considerate è inclusa M2<sub>z</sub> il cui obiettivo complessivo e generale riguarda "...il miglioramento della sostenibilità e della resilienza del sistema economico assicurando una transizione equa e inclusiva", da realizzarsi in coerenza con il *Green Deal europeo* e secondo un sentiero che consenta la riduzione dell'esposizione del Paese ai cambiamenti climatici e acceleri il percorso verso la neutralità climatica nel 2050 e lo sviluppo ambientale sostenibile.

I macro-obiettivi di questa missione consistono nel rendere il sistema italiano sostenibile nel lungo termine garantendone la competitività; rendere l'Italia resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici rafforzando le infrastrutture e la capacità previsionale di fenomeni naturali e dei loro impatti; sviluppare una *leadership* internazionale industriale e tecnologica nelle principali filiere della transizione ecologica; assicurare una transizione inclusiva ed equa, massimizzando i livelli occupazionali e contribuendo alla riduzione del divario

tra le Regioni; aumentare consapevolezza e cultura su sfide e tematiche ambientali e di sostenibilità.

Questa missione movimentata uno stanziamento complessivo di risorse pari a circa 59,3 mld, rappresentando così la missione più consistente del PNRR medesimo. Tra le riforme "abilitanti" e "settoriali" il PNRR prevede: la semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale (e, qui, in particolare, le disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale); le semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana; la nuova normativa per la produzione e il consumo di gas rinnovabile; la semplificazione e l'accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il rischio e il dissesto idrogeologico; i programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico; la semplificazione normativa e il rafforzamento della *governance* nel campo dell'approvvigionamento idrico; la garanzia della piena capacità per i servizi idrici integrati. La missione è articolata in più componenti:

M2C1 - Agricoltura sostenibile ed economia circolare

M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile

M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici

M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica

Quadro finanziario della missione 2 (M2)<sup>7</sup>.

I principali obiettivi, azioni, investimenti e riforme collegati a tali componenti sono di seguito elencati:

**M2C1:** agricoltura sostenibile ed economia circolare

Obiettivi: la Strategia europea "Farm to fork", le infrastrutture relative alla logistica del settore agroalimentare, la gestione dei rifiuti, l'economia circolare, la sostenibilità ambientale, a sua volta declinata in più *target*:

- ✓ realizzare una filiera agroalimentare sostenibile, migliorare la competitività delle aziende agricole e le loro prestazioni clima-ambientali, rafforzare l'infrastruttura logistica del settore;
- ✓ rendere operativo il sistema di gestione dei rifiuti, ponendo l'accento sulla produzione di materie prime secondarie da utilizzare in diversi settori industriali riducendo al minimo lo smaltimento dei rifiuti;
- ✓ attuare il paradigma dell'economia circolare, riducendo al minimo l'impatto ambientale anche per quanto riguarda il riscaldamento globale (riduzione di inquinamento e di CO<sub>2</sub>) e creare posti di lavoro legati alla *green economy*;
- ✓ applicare i principi dell'economia circolare anche nel settore agricolo nei processi di conversione dei rifiuti in biogas e biometano.

Riforme:

- ✓ economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti;
- ✓ programma nazionale per la gestione dei rifiuti;

---

<sup>7</sup> Le risorse assegnate a PNRR sono classificate a più livelli (missioni e componenti). A tali risorse, si aggiungono quelle rese disponibili dal REACT-EU che, nel rispetto della normativa UE, vengono spese negli anni 2021-2023; quelle derivanti dalla programmazione dei fondi strutturali e di investimento UE 2021-2027; quelle della programmazione nazionale.

- ✓ strategia nazionale per l'economia circolare: definizione di una legislazione specifica finalizzata alla transizione ecologica e all'attuazione;
- ✓ supporto tecnico alle autorità locali;
- ✓ piano d'azione europeo per l'economia circolare.

#### Investimenti:

- ✓ iniziative per un'agricoltura sostenibile: a) contratti di filiera e distrettuali per i settori agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura, forestale, floricoltura e vivaio; b) la costruzione dei Parchi agro-solare (che contribuirebbero al raggiungimento degli obiettivi fissati per il 2030 dal PNIEC in termini di produzione di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo - quota del 30% del totale) e delle isole verdi; c) Piano logistico per i settori agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura, forestale, floricoltura e vivaio vegetale;
- ✓ la realizzazione di progetti "faro" di economia circolare e misure mirate in settori ad alto valore aggiunto e con obiettivi di riciclo specifici (come carta, alluminio, plastica, tessile, etc.);
- ✓ innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare;
- ✓ nuovi impianti e ristrutturazione/ammodernamento degli impianti di trattamento dei rifiuti esistenti;
- ✓ progetti specifici di economia circolare (ad esempio l'uso del biometano secondo tecnologie coerenti con i principi dell'economia circolare, la progressiva sostituzione dei veicoli meccanici obsoleti e a bassa efficienza, etc);
- ✓ transizione ecologica nel Sud Italia (progetti *in fieri*).

**M2C2:** Politica energetica, politica climatica, trasporti locali sostenibili, politica industriale.

#### Obiettivi:

L'obiettivo di questa componente è raggiungere i *target* strategici stabiliti nella strategia del *Green Deal* europeo (COM/2019/640 def.) e nel PNIEC nazionale in vigore, facendo leva su riforme e investimenti in due settori principali (energia, trasporti) responsabili, se combinati, di circa il 50% delle emissioni totali di gas a effetto serra in Italia. Tra tali scopi: l'incremento della quota di energia proveniente dalle fonti rinnovabili (incluse le comunità energetiche e le infrastrutture per l'autoconsumo); la produzione e l'uso dell'idrogeno; l'aumento della resilienza del settore elettrico; la promozione nell'uso di carburanti "alternativi"; il sostegno alla mobilità alternativa e l'incoraggiamento all'uso di mezzi di trasporto pubblico meno inquinanti".

Le riforme devono recepire tutte le direttive dell'UE nei due settori, così da definire un quadro normativo adeguato per perseguire gli obiettivi climatici, mentre gli investimenti, stimolati da risorse aggiuntive provenienti dallo strumento per la ripresa e la resilienza, forniscono uno stimolo diretto all'economia, rendendo più sostenibile il sistema industriale e promuovendo nuove tecnologie a basse emissioni di carbonio.

Complessivamente le misure proposte in questa componente affrontano le priorità individuate nella strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 ((COM/2020/575 def), principalmente per quanto riguarda: la transizione verde

attraverso: a) l'accelerazione della riduzione delle emissioni attraverso una rapida diffusione delle energie rinnovabili e dell'idrogeno; b) gli investimenti nella mobilità sostenibile attraverso il rinnovo della flotta di trasporto pubblico con veicoli a zero e basse emissioni e investimenti nello sviluppo di sistemi di trasporto di massa; la transizione digitale, ossia con infrastrutture energetiche più avanzate e resilienti che generano una domanda di tecnologie digitali (e, qui, in ogni fase ossia progettazione, adozione e utilizzo).

Le azioni incluse in questa componente del PNRR sono finalizzate a stimolare la creazione e la crescita di posti di lavoro. I segmenti relativi alle energie rinnovabili e all'idrogeno forniscono investimenti in ricerca e sviluppo (R&D), in innovativi impianti di produzione di tecnologie a basse emissioni di carbonio e in nuovi impianti per la generazione di energia rinnovabile, con un contributo significativo al rafforzamento della competitività delle imprese e delle competenze in materia di lavoro e al mantenimento della *leadership* tecnologica.

#### Riforme:

- ✓ la semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti *onshore* e *offshore* rinnovabili e un nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili e l'estensione dei tempi e dell'ammissibilità dei regimi di sostegno attualmente in corso;
- ✓ la nuova legislazione che prevede un sistema di obbligo di quota per l'uso del gas rinnovabile per gli importatori e i produttori di gas naturale;
- ✓ la semplificazione delle procedure per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi pubblici di trasporto locale con impianti fissi e nel settore dei trasporti di massa rapidi;
- ✓ l'adozione di programmi nazionali sul controllo dell'inquinamento atmosferico (in accordo con la Direttiva (UE) 2016/2284 e con il Decreto Legislativo n. 111/2019);
- ✓ le misure volte a promuovere la competitività dell'idrogeno (ad esempio con il sistema degli incentivi).

#### Investimenti:

- ✓ lo sviluppo e il sostegno alla filiera delle energie rinnovabili, attraverso: a) l'autorizzazione di progetti specifici come parchi galleggianti ed eolici *offshore*, in siti PA (smaltiti negli ultimi tre anni) o a basso consumo di terreno o combinati con la tecnologia di stoccaggio; b) il supporto allo sviluppo di impianti innovativi e integrati *ri-newable offshore*; c) la promozione delle energie rinnovabili per l'auto-consumo collettivo e individuale;
- ✓ l'accrescimento della filiera italiana per la produzione di tecnologie rinnovabili (celle e pannelli fotovoltaici e bidoni eolici di medie-grandi dimensioni);
- ✓ la definizione di progetti puntuali a livello locale (ad esempio nei territori comunali);
- ✓ il potenziamento dei livelli di capacità, affidabilità, sicurezza delle reti elettriche, nonché la digitalizzazione delle relative infrastrutture attraverso: a) l'installazione dei sistemi di accumulo di energia termica; b) gli interventi per reti di distribuzione elettrica "più intelligenti" (*Smart Grid*); le azioni volte

ad aumentare la resilienza della rete distribuita; d) l'installazione di stazioni di ricarica integrate per veicoli elettrici;

- ✓ la produzione e dell'uso di idrogeno pulito (ad esempio la produzione di idrogeno in specifici siti - come quelli abbandonati o dismessi -, lo sviluppo di una propria filiera nazionale, la produzione di elettrolizzatori; l'uso di questa fonte nel trasporto di merci pesanti su ruote, nell'industria e nella mobilità ferroviaria; la ricerca nella combustione dell'idrogeno per la produzione di energia verde; il ricorso all'idrogeno nei processi di decarbonizzazione nei settori *hard to abate*, la ricerca di frontiera; la creazione di stazioni di ricarica);
- ✓ la promozione dell'uso dei carburanti alternativi e della mobilità intelligente (ad esempio gli investimenti nella mobilità sostenibile come il piano nazionale delle piste ciclabili e delle ciclovie);
- ✓ la transizione dei trasporti pubblici locali e di massa verso il *green* (come il rinnovo delle flotte regionali di autobus, navi e treni verso analoghi mezzi a combustibili puliti);
- ✓ la digitalizzazione del trasporto pubblico locale e lo sviluppo di sistemi di trasporto rapido di massa.

**M2C3:** Efficienza energetica, riqualificazione e sicurezza degli edifici pubblici e privati, compresa l'edilizia residenziale, la politica climatica, la politica sociale.

Obiettivi:

- ✓ la "transizione verde", ovvero la riqualificazione energetica degli edifici, attraverso cui si stima una rilevante contrazione del consumo energetico, il contestuale aumento dell'efficienza e la riduzione dei gas a effetto serra. Ciò anche in considerazione che il patrimonio edilizio è il maggiore consumatore energetico in Europa (40% del consumo) e responsabile del 36% delle emissioni di gas a effetto serra;
- ✓ la creazione di nuovi posti di lavoro e opportunità di crescita per il sistema economico e produttivo, grazie allo stimolo agli investimenti (generato dai processi di miglioramento dell'efficienza, di riqualificazione degli edifici, di aumento della resilienza degli immobili e all'applicazione delle tecnologie digitali) e agli incentivi alle PMI;
- ✓ la resilienza sociale, poiché gli interventi volti a migliorare l'efficienza degli edifici mirano a rinnovare il patrimonio edilizio esistente e ad alleviare i problemi della povertà energetica riducendo le bollette energetiche e migliorando allo stesso tempo l'accessibilità economica delle condizioni abitative e di vita.

Riforme e investimenti:

- ✓ l'efficientamento energetico e il miglioramento dei livelli di sicurezza degli edifici pubblici, *in primis* scuole, altri edifici di proprietà dello Stato (come i tribunali o città giudiziarie) e nelle aree metropolitane (*in fieri* con ANCI);
- ✓ l'efficientamento energetico e la realizzazione dei programmi di efficienza energetica e sismica per edifici residenziali privati e pubblici (ad esempio attraverso l'estensione/la proroga del *superbonus* al 110% finalizzato al miglioramento dell'efficienza energetica e della sicurezza degli edifici);
- ✓ il programma "Sicurezza, efficienza e sociale" rivolto al *public housing*;

- ✓ la costruzione di nuovi edifici scolastici nel rispetto e in coerenza di piani energetici innovativi e aggiornati;
- ✓ lo sviluppo dei sistemi di teleriscaldamento.

**M2C4:** Protezione del territorio e delle risorse idriche. Nello specifico la sicurezza del territorio è intesa come disponibilità di risorse idriche, eliminazione dell'inquinamento del suolo e delle acque e mitigazione del rischio idrogeologico; essa è, altresì, un fattore fondamentale per tutelare la salute dei cittadini, mantenere le attività produttive e attrarre imprese, investitori e turismo.

Tale componente contribuisce in modo significativo alla transizione verde promuovendo un uso più efficiente e sostenibile delle risorse idriche e prevenendo le azioni contro i rischi associati ai cambiamenti climatici. A ciò si affianca la digitalizzazione dei processi, con particolare riferimento alla gestione digitale delle risorse idriche e all'efficienza delle reti, da trasformare in una "*smart network*".

La fragilità del territorio italiano e lo *stress* sulle risorse idriche, sia in termini quantitativi che qualitativi, sono criticità perduranti e causa di importanti debolezze economiche strutturali; la sicurezza del territorio e l'uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali sono, quindi, *asset* fondamentali per lo sviluppo socioeconomico del Paese.

Gli investimenti coerenti con questa componente consentiranno la creazione e il mantenimento di un numero significativo di posti di lavoro e contribuiranno alla crescita economica locale e nazionale.

#### Obiettivi:

- ✓ la prevenzione e il contrasto degli effetti dei cambiamenti climatici e dei fenomeni di instabilità idrogeologica, vulnerabilità e perdita di biodiversità nelle aree urbane;
- ✓ la sicurezza dell'approvvigionamento idrico a fini potabili, irrigue e industriali e la riduzione della dispersione dell'acqua;
- ✓ la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime;
- ✓ la riduzione della disuguaglianza territoriale nella qualità dei servizi idrici (soprattutto rispetto al Mezzogiorno) e la realizzazione in via prioritaria degli investimenti nelle aree interne del Paese interessate dai sistemi irrigui.

#### Riforme e investimenti:

- ✓ la prevenzione e il contrasto agli effetti dei cambiamenti climatici sui fenomeni di instabilità idrogeologica e sulla vulnerabilità del territorio nelle aree urbane;
- ✓ il rafforzamento della *governance*, la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di attuazione degli interventi contro l'instabilità idrogeologica e per l'approvvigionamento idrico;
- ✓ la reazione di interventi (infrastrutturali e non) per la gestione del rischio di alluvione e la riduzione del rischio idrogeologico (compresa l'innovazione e la digitalizzazione delle reti di monitoraggio territoriale);

- ✓ le azioni puntuali nelle aree urbane, finalizzate alla resilienza, alla valorizzazione del territorio e all'efficienza energetica dei Comuni;
- ✓ la sicurezza dell'approvvigionamento idrico a fini potabili, irrigue e industriali e la riduzione della dispersione dell'acqua;
- ✓ la revisione e il rafforzamento del modello di *governance* dei consorzi di bonifica;
- ✓ la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo tutto il ciclo di gestione delle medesime, ivi inclusa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti;
- ✓ gli investimenti per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione idriche, per un migliore e più efficiente trattamento delle acque reflue, per il miglioramento delle reti fognarie;
- ✓ gli interventi di miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime;
- ✓ le azioni nelle zone portuali per colmare il deficit di impianti per la gestione dei rifiuti raccolti in mare;
- ✓ la riforestazione delle aree urbane e la bonifica dei siti "orfani".

### **Sulla Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile)**

La missione mira a rendere, entro il 2026, il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, in grado di rispondere alla sfida della decarbonizzazione indicata dall'Unione Europea con le strategie connesse allo *European Green Deal* e di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'agenda 2030 delle Nazioni Unite. Gli investimenti previsti si pongono in linea con quanto previsto dall'attuale Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), laddove si prevede che *"Per i trasporti si attribuisce rilievo prioritario alle politiche per il contenimento del fabbisogno di mobilità e all'incremento della mobilità collettiva, in particolare su rotaia, compreso lo spostamento del trasporto merci da gomma a ferro"*. L'attuale sistema delle infrastrutture del trasporto nazionale sconta carenze e ritardi che hanno effetti significativi sul potenziale di crescita e sulla competitività del Paese, e tale debolezza è acuita dal permanere di forti divari territoriali, che travalicano l'usuale differenza fra Nord e Sud; determinando altresì differenze significative tra aree urbane e aree interne e rurali, che rappresentano un forte ostacolo alla convergenza economica e sociale e determinano livelli di qualità dei servizi di trasporto molto difforni sul territorio. Questi limiti nei fatti incidono sulla possibilità di movimento delle persone, lasciando intere comunità isolate, rappresentando un forte ostacolo alla convergenza economica. Attualmente, il 90% del traffico di passeggeri in Italia avviene su strada, mentre sulle ferrovie viaggia solo il 6% dei passeggeri, rispetto al 7,9% in Europa, con la conseguenza che il settore del trasporto risulta tra quelli maggiormente responsabili delle emissioni climalteranti, con un contributo pari al 23,3% delle emissioni totali di gas serra. Ulteriori nodi da affrontare riguardano il potenziamento delle infrastrutture e dei servizi digitali nei porti e negli aeroporti e più in generale la competitività del sistema della logistica.

La missione si articola su due modalità d'intervento: la prima modalità d'intervento, con investimenti sulla rete ferroviaria, riguarda per l'appunto lo sviluppo del sistema ferroviario italiano; con particolare attenzione al

completamento dei principali assi ferroviari ad alta velocità ed alta capacità, all'integrazione fra questi e la rete ferroviaria regionale e alla messa in sicurezza dell'intera rete ferroviaria. L'obiettivo principale è potenziare il trasporto su ferro di passeggeri e merci, aumentando così la capacità e la connettività ferroviaria e migliorando la qualità del servizio lungo i principali collegamenti nazionali e regionali, anche attraverso il rafforzamento dei collegamenti transfrontalieri. Le esternalità positive derivanti dal rafforzamento del sistema ferroviario permetteranno un rafforzamento del processo di decarbonizzazione e una riduzione delle emissioni attraverso il trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia. Altresì migliorerà la connettività e la coesione territoriale attraverso la riduzione dei tempi di viaggio, grazie alla maggiore digitalizzazione delle reti di trasporto; e significativo sarà l'aumento della competitività dei sistemi produttivi, in particolare del Sud, attraverso il miglioramento dei collegamenti ferroviari. Gli interventi previsti in questa Componente rappresentano una risposta alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia 2020 e 2019, in cui la Commissione ha rilevato l'esigenza di anticipare i progetti di investimento pubblico maturi e di *"concentrare gli investimenti sulla transizione green e digitale, in particolare [...] sul trasporto pubblico sostenibile"*. Gli investimenti sulle reti ad alta velocità e alta capacità nonché sui nodi ferroviari nazionali e regionali, con particolare attenzione al Mezzogiorno, ridurranno il divario in termini di infrastrutture ferroviarie esistenti, incidendo positivamente sulla qualità dei servizi e sui tempi di percorrenza e migliorando la coesione sociale. Da un punto di vista ambientale, il trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia, con la conseguente riduzione della congestione stradale, avrà importanti impatti sull'abbattimento delle emissioni di gas serra. In particolare, si stima che un aumento della quota dei passeggeri che utilizzano la ferrovia dal 6% al 10% comporterà un risparmio annuo di CO<sub>2</sub> pari a 2,3 milioni di tonnellate. Per quanto riguarda il sistema ferroviario, oltre allo sviluppo dell'alta velocità, sono previsti investimenti destinati alle linee regionali e metropolitane utilizzate principalmente dai pendolari, rendendo i centri cittadini più accessibili e migliorando la qualità della vita delle persone che usufruiscono del mezzo pubblico per recarsi al lavoro. L'aumento della capacità dei principali nodi ferroviari in 12 aree metropolitane avrà inoltre effetti positivi che si ripercuoteranno sui treni regionali e sul turismo, che potrà beneficiare di connessioni più agevoli sul territorio, permettendo una valorizzazione di aree di interesse culturale finora meno frequentate contribuendo così a uno sviluppo del settore più sostenibile. Infine, in stretta connessione con l'impianto strategico di questi interventi strutturali, verranno inoltre realizzati investimenti per la Sicurezza stradale 4.0, al fine di migliorare la messa in sicurezza, il contrasto e l'adattamento al cambiamento climatico della rete stradale, con una forte componente di ammodernamento tecnologico attraverso un sistema di monitoraggio digitale avanzato. Le risorse destinate agli investimenti sul potenziamento della rete ferroviaria ammonteranno a 24.77 mld.

La seconda modalità d'intervento, *"Intermodalità e logistica integrata"*, prevede interventi a supporto dell'ammodernamento e della digitalizzazione del sistema della logistica. Questi interventi di riforma sono legati al miglioramento della

competitività, capacità e produttività dei porti, nell'ottica di una maggiore sostenibilità ambientale della mobilità via mare dei passeggeri e delle merci. Sono inoltre previsti investimenti nella digitalizzazione degli aeroporti e della filiera logistica, questi ultimi accompagnati da riforme volte a rafforzare la pianificazione strategica, a realizzare lo sportello unico dei controlli, ad implementare una piattaforma digitale interoperabile e a effettuare una revisione della normativa in materia di concessioni portuali. Per ciò che concerne il rafforzamento delle strutture portuali, i progetti di riforma sono finalizzati a garantire l'intermodalità con le grandi linee di comunicazione europee, sviluppando collegamenti con i traffici oceanici e con quelli inter-mediterranei, aumentando la dinamicità e la competitività del sistema portuale italiano, in un'ottica di riduzione delle emissioni climalteranti. Gli investimenti legati a questa componente consentiranno un aumento dei volumi di passeggeri, che nel 2019 si attestavano a 56 milioni, e merci, che nel 2019 si attestavano intorno le 479 milioni di tonnellate. Allo stesso tempo, essi contribuiranno alla creazione di posti di lavoro, non solo nelle aree portuali ma anche nell'entroterra, stimolando lo sviluppo economico sia a livello locale che nazionale. Per ciò che concerne invece il rafforzamento della logistica integrata e della interoperabilità, la digitalizzazione dei sistemi logistici, inclusi quelli aeroportuali, avrà un rilevante ruolo nel rilancio di questi settori, grazie all'utilizzo delle soluzioni tecnologiche innovative volte a efficientare il sistema e ridurre anche l'impatto ambientale. In quest'ottica, è necessario concepire le infrastrutture logistiche come un unicum di nodi e reti, adeguatamente interconnesse, che consentano una movimentazione dei carichi quanto più possibile fluida e priva di "colli di bottiglia". La rivoluzione digitale e l'aumento di produttività a essa correlata saranno perseguite attraverso un investimento significativo per portare banda larga e 5G nei nodi principali della catena logistica. Agli interventi di riforma e rafforzamento dei sistemi logistici verranno destinate dal Piano risorse per **0,36 mld.**

Le risorse finali destinate a questa missione ammonteranno a circa 25.13 miliardi di euro, ripartiti per l'appunto in 24.77 miliardi a favore di investimenti strutturali sulla rete ferroviaria, 0.36 miliardi destinati al rafforzamento del settore della logistica.

#### **Sulla Missione 4 (Istruzione e Ricerca)**

L'obiettivo può così riassumersi: rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e STEM, la ricerca e il trasferimento tecnologico.

Tra le principali azioni si richiamano le seguenti:

- Asili nido, materne e servizi di educazione e cura della prima infanzia;
- Scuola 4.0: scuole materne moderne, cablate e orientate all'innovazione grazie anche alle aule didattiche di nuova concezione;
- Formazione degli insegnanti e rafforzamento dell'istruzione nelle materie STEM;
- Risanamento strutturale degli edifici scolastici;
- Sviluppo e rafforzamento dell'istruzione professionalizzante;
- Riforma di orientamento, programmi di dottorato e corsi di laurea;

- Rafforzamento della filiera della ricerca e del trasferimento tecnologico.

Componenti	Stanziamenti (in mld di euro)
<b>M4C1: Potenziamento dell'offerta nei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università</b>	19,44
<b>M4C2: Dalla ricerca all'impresa</b>	11,44
<b>Totale degli importi</b>	<b>30,88</b>

L'obiettivo generale della Missione è di **“Rafforzare le condizioni per lo sviluppo di una economia** ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza, **partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema** di istruzione, formazione e ricerca”, ovvero: carenze strutturali nell'offerta di servizi di educazione e istruzione primarie; *gap* nelle competenze di base, alto tasso di abbandono scolastico e divari territoriali; bassa percentuale di adulti con un titolo di studio terziario; *skills mismatch* tra istruzione e domanda di lavoro; basso livello di spesa in R&S; Basso numero di ricercatori e perdita di talenti; ridotta domanda di innovazione; limitata integrazione dei risultati della ricerca nel sistema produttivo.

*Obiettivi generali per i singoli Componenti (C1 e C2) della Missione 4*

**M4C1: Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università**

- Aumentare significativamente l'offerta di posti negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e l'offerta del tempo pieno nella scuola primaria;
- Consolidare e rendere generale l'uso del test PISA/INVALSI;
- Ridurre gradualmente i tassi di abbandono scolastico nella scuola secondaria;
- Incrementare il numero di iscritti e di diplomati negli ITS, riformandone la missione;
- Rivedere l'organizzazione e innovare il sistema dell'Istruzione;
- Favorire l'accesso all'Università, rendere più rapido il passaggio al mondo del lavoro e rafforzare gli strumenti di orientamento nella scelta del percorso universitario;
- Riformare i processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti;
- Ampliare le competenze scientifiche, tecnologiche e linguistiche degli studenti, degli insegnanti e dei docenti, con particolare attenzione alla capacità di comunicare e risolvere problemi;
- Riformare e aumentare i dottorati di ricerca, garantendo una valutazione continua della loro qualità

**M4C2: Dalla ricerca all'impresa**

- Rafforzare la ricerca e favorire la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese;
- Sostenere i processi per l'innovazione e il trasferimento tecnologico;
- Potenziare le infrastrutture di ricerca, il capitale e le competenze di supporto all'innovazione

Descrizione delle Misure (**investimenti e riforme**), corredate dei relativi importi, elaborate per il raggiungimento degli Obiettivi generali della componente C1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università" della Missione 4:

<b>Ambiti di intervento e misure (Investimenti e Riforme)</b>	<b>Importi (in mld di euro)</b>
<b>1. Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione</b>	<b>10,57</b>
<b>Investimento 1:</b> Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	4,60
<b>Investimento 1.2:</b> Piano di estensione del tempo pieno e mense	0,96
<b>Investimento 1.3:</b> Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	0,30
<b>Investimento 1.4:</b> Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado	1,50
<b>Riforma 1.1:</b> Riforma degli istituti tecnici e professionali	-
<b>Riforma 1.2:</b> Riforma del sistema ITS	-
<b>Investimento 1.5:</b> Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)	1,50
<b>Riforma 1.3:</b> Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico	-
<b>Riforma 1.4:</b> Riforma del sistema di orientamento	-
<b>Investimento 1.6:</b> Orientamento attivo nella transizione scuola-università	0,25
<b>Investimento 1.7:</b> Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti	0,96
<b>Investimento 1.8:</b> Borse di studio per l'accesso all'università	0,50
<b>Riforma 1.5:</b> Riforma delle classi di laurea	-
<b>Riforma 1.6:</b> Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni	-
<b>2. Miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti</b>	<b>0,83</b>

<b>Riforma 2.1:</b> Riforma del sistema di reclutamento dei docenti	-
<b>Riforma 2.2:</b> Scuola di Alta Formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo	0,03
<b>Investimento 2.1:</b> Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico	0,80
<b>3. Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture</b>	<b>7,60</b>
<b>Investimento 3.1:</b> Nuove competenze e nuovi linguaggi	1,10
<b>Investimento 3.2:</b> Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori	2,10
<b>Investimento 3.3:</b> Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	3,90
<b>Investimento 3.4:</b> Didattica e competenze universitarie avanzate	0,50
<b>4. Riforma e potenziamento dei dottorati</b>	<b>0,43</b>
<b>Riforma 4.1:</b> Riforma dei dottorati	-
<b>Investimento 4.1:</b> Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio culturale	0,43
<b>Totale degli importi (in mld di euro)</b>	<b>19,44</b>

Descrizione delle Misure (**investimenti e riforme**), corredate dei relativi importi, elaborate per il raggiungimento degli Obiettivi generali della componente C2 "Dalla ricerca all'impresa" della Missione 4:

<b>Ambiti di intervento e misure (Investimenti e Riforme)</b>	<b>Importi (in mld di euro)</b>
<b>1. Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese</b>	<b>6,91</b>
<b>Investimento 1.1:</b> Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN)	1,80
<b>Investimento 1.2:</b> Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori	0,80
<b>Investimento 1.3:</b> Partenariati allargati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca di base	1,61

<b>Investimento 1.4:</b> Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali" di R&S su Key Enabling Technologies	1,60
<b>Investimento 1.5:</b> Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione", costruzione di "leader territoriali di R&S"	1,30
<b>2. Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico</b>	<b>2,05</b>
<b>Investimento 2.1:</b> IPCEI	1,50
<b>Investimento 2.2:</b> Partenariati - Horizon Europe	0,20
<b>Investimento 2.3:</b> Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria	0,35
<b>3. Potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione</b>	<b>2,48</b>
<b>Investimento 3.1:</b> Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	1,58
<b>Investimento 3.2:</b> Finanziamento di start-up	0,30
<b>Investimento 3.3:</b> Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese	0,60
<b>Totale degli importi (in mld di euro)</b>	<b>11,44</b>

### **Sulla Missione 5 (Inclusione e coesione)**

Il totale delle risorse dedicate è quantificato in complessivi 19,81 mld (Politiche per il lavoro Missione 5C1: 6,66 mld; Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore Missione 5C2: 11,17 mld; Interventi speciali per la coesione territoriale Missione 5C3: 1,98 mld).

La missione si esplicita in tre componenti - ciascuna delle quali articolata in obiettivi e in interventi specifici - che rispondono alle raccomandazioni della Commissione europea n. 2 per il 2019 e n. 2 per il 2020, e che saranno accompagnate da una serie di riforme che sostengono e completano l'attuazione degli investimenti: **Politiche per il lavoro; Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore; Interventi speciali per la coesione territoriale.** Ciascuna delle tre componenti è corredata da una descrizione della strategia che ne è alla base. "La componente "Politiche per il lavoro" mira a accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali; a migliorare l'occupabilità dei lavoratori; a innalzare il

livello delle tutele attraverso la formazione. ...". La componente "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore" "valorizza la dimensione "sociale" delle politiche sanitarie, urbanistiche, abitative, dei servizi per l'infanzia, per gli anziani, per i soggetti più vulnerabili, così come quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie, della sicurezza, della multiculturalità, dell'equità tra i generi. ...". La componente "Interventi speciali per la coesione territoriale" prevede: il rafforzamento e interventi in favore delle Zone Economiche Speciali (ZES), la "Strategia nazionale per le aree interne", la "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, "Interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore".

Gli obiettivi generali della missione sono: rafforzare le politiche attive del lavoro e della formazione di occupati e disoccupati. Aumentare l'occupazione giovanile di qualità attraverso il rafforzamento del sistema duale. Sostenere l'imprenditoria femminile come strumento di autonomia economica. Potenziare il servizio civile universale stabilizzando i posti annui disponibili. Rafforzare il ruolo dei servizi sociali locali come strumento di resilienza mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, dei minori e degli adolescenti. Migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei. Integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale. Riconoscere il ruolo dello sport nell'inclusione e integrazione sociale. Realizzare interventi speciali per la Coesione territoriale mirati alla riduzione dell'impatto della crisi e alla creazione delle condizioni per uno sviluppo equo e resiliente in ambiti territoriali specifici (Aree Interne, Mezzogiorno).

Il documento - corredato da due *Focus*, rispettivamente, sulle dimensioni trasversali del Piano e sullo Sport - sottolinea che questa missione ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale sono centrali le politiche di sostegno all'occupazione: formazione e riqualificazione dei lavoratori, attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati, garanzia di reddito durante le transizioni occupazionali. Per porre rimedio agli scarsi investimenti nelle competenze, e al conseguente rallentamento della transizione verso un'economia basata sulla conoscenza, sono previsti investimenti in attività di *upskilling*, *reskilling* e *life-long learning*, che mirano a far ripartire la crescita della produttività o migliorare la competitività delle PMI e delle microimprese italiane. La formazione e il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, miglioreranno la mobilità dei lavoratori e forniranno loro le capacità di raccogliere le future sfide del mercato del lavoro. Si prevede, inoltre,

l'introduzione di una riforma organica e integrata in materia di politiche attive e formazione, nonché misure specifiche per favorire l'occupazione giovanile, attraverso l'apprendistato duale (che unisce formazione e lavoro) e il servizio civile universale. L'incremento del numero di giovani che possono accedere al servizio civile, si accompagna a un innalzamento della qualità dei programmi e progetti in cui i giovani vengono impegnati. È inoltre introdotto un sostegno specifico all'imprenditorialità delle donne, con l'obiettivo di favorire la loro indipendenza economica, e un sistema di certificazione della parità di genere. Nonostante gli importanti sforzi compiuti negli ultimi anni, le politiche sociali e di sostegno alle famiglie devono essere ancora notevolmente rafforzate. Queste politiche vanno inserite in una programmazione organica e di sistema che abbia lo scopo di superare i sensibili divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l'equità sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. A questo concorre in modo determinante la scelta nel Piano di destinare importanti risorse alle infrastrutture sociali funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno delle famiglie, dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti. Si tratta di interventi pensati per favorire la socializzazione, sostenere percorsi di vita indipendente, anche con la ristrutturazione di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana. Attraverso il riconoscimento del valore sociale dell'attività di cura, si può raggiungere il duplice obiettivo di alleggerire i carichi di cura tradizionalmente gestiti nella sfera familiare dalle donne e di stimolare una loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro. Incrementare i servizi alla persona, vuol dire anche rafforzare un settore in cui è più alta la presenza d'impiego femminile. Questo tipo di progetti saranno affiancati da servizi a valere sui fondi PON. Ne va inoltre sottolineata l'integrazione possibile con le misure di sostegno monetario contenute nel *Family Act*, con particolare riferimento all'Assegno unico e universale per i figli. Gli interventi di costruzione o ristrutturazione di immobili esistenti (pubblici o privati), destinati a persone con gravi disabilità o da anziani non autosufficienti si affiancano ad altri interventi di rigenerazione con importanti ricadute sulla riqualificazione dei tessuti urbani più vulnerabili (periferie, aree interne del Paese). Le politiche di inclusione, prioritariamente dedicate alle fasce della popolazione che vivono in condizioni di marginalità sociale, sono sostenute anche con interventi di potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, di *housing* temporaneo (come le strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica) e di *housing* sociale destinato ad offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito. La cultura e lo sport sono validi strumenti per *restituire alle comunità una identità e negli interventi di rigenerazione urbana e sociale previsti, concorrono attivamente* alla promozione dell'inclusione e del benessere oltre che ad uno sviluppo economico sostenibile. Nella definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale di questa missione sono protagonisti i comuni e in particolare le aree metropolitane, dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. Il coinvolgimento degli enti locali è

fondamentale per assicurare anche il finanziamento a regime dei nuovi servizi forniti che dovrà, nel corso della programmazione del Bilancio dello Stato dei prossimi anni, essere opportunamente rafforzato. L'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo settore. La pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore.

Gli interventi previsti in questa missione avranno un forte impatto sulle tre dimensioni orizzontali previste nel Piano: divari di genere, giovani e Sud. In particolare, le ricadute più forti si avranno sul tasso di occupazione e sulla sua qualità. Per quanto riguarda le discrepanze di genere, questo avviene prevalentemente con l'investimento in infrastrutture sociali e la progressiva attivazione dei servizi a essi connessi, che favoriscono l'occupazione femminile. Allo stesso esito contribuiranno gli interventi a favore dell'imprenditoria femminile. Il riequilibrio territoriale in questo tipo di investimenti avrà l'ulteriore effetto di contribuire a ridurre i divari occupazionali fra Nord e Sud. Gli interventi sulle politiche attive del lavoro e sulla formazione sono diretti a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, attraverso la creazione e la valorizzazione delle competenze con investimenti nelle politiche di istruzione e formazione (apprendistato duale). Tali interventi andranno a vantaggio principale delle nuove generazioni, e, assieme al potenziamento del servizio civile universale, contribuiranno a ridurre il numero dei *Neet*, fra i quali pure si registra un divario significativo di genere. Le misure a sostegno del Mezzogiorno, che rafforzano la dotazione dei servizi essenziali e colmano il divario di connettività e digitalizzazione nelle aree marginali, sono dirette ad aumentare l'attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento, accrescere le opportunità di lavoro e affermare il diritto a restare per le nuove generazioni, nonché a migliorare le condizioni di occupabilità delle donne. Valorizzare i beni confiscati alle mafie con il contributo Terzo Settore contribuisce alla creazione di una nuova consapevolezza sociale sui temi del contrasto alla criminalità organizzata.

Il paragrafo (4.2) offre una analisi di impatto macroeconomico a livello disaggregato per Missione e Componente all'interno del Piano. La "valutazione d'impatto per componente" della missione 5 (par. 4.2.5, pag. 325) "vede gli investimenti in costruzioni costituire il 45 per cento delle risorse addizionali, soprattutto per effetto degli interventi che caratterizzano la seconda e la terza componente, relativi alle infrastrutture sociali, alla rigenerazione urbana e agli interventi di coesione territoriale (per es. i progetti nelle aree del terremoto). Il 18,3 per cento delle risorse è costituito dai fondi destinati alla riduzione dei contributi datoriali; seguono i servizi del lavoro (15,2 per cento delle risorse addizionali) e le spese in istruzione (15 per cento). Nel complesso, a questi prodotti è attribuito il 93,5 per cento delle risorse della missione. Gli impatti sul PIL di questa missione per tutto l'orizzonte temporale sono pari al 2,1 per cento per il complesso della missione con un contributo simile per le prime due

componenti (0,9 e 0,8 per cento, rispettivamente) e lievemente inferiore (0,4 per cento) per la terza componente.”.

### **Sulla Missione 6 (Sanità)**

Le risorse stanziare (15,6 mld, l’8% del Piano) hanno l’obiettivo complessivo di: rafforzare la prevenzione ed i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario, e garantire equità di accesso alle cure. Principali azioni:

- Assistenza di prossimità diffusa sul territorio e cure primarie ed intermedie (Case ed ospedali di comunità)
- Casa come primo luogo di cura (assistenza domiciliare) e telemedicina
- Aggiornamento del parco tecnologico e delle attrezzature per diagnosi e cura delle infrastrutture
- Rafforzamento dell’infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l’elaborazione e l’analisi dei dati (inclusa la diffusione e l’effettivo utilizzo del Fascicolo sanitario elettronico)
- Programmi di formazione per il personale medico ed amministrativo
- Ricerca biomedica.

La Missione mira a potenziare e riorientare il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) per migliorarne l’efficacia nel rispondere ai bisogni di cura dei cittadini, anche alla luce delle criticità emerse nel corso dell’emergenza pandemica.

Più nel dettaglio, nella Missione 6 sono previste 3 azioni di riforma abilitanti gli investimenti:

1. La prima è finalizzata a **definire standard strutturali, tecnologici ed organizzativi dell’assistenza territoriale sanitaria e sociosanitaria** in condivisione con le Regioni. Lo scopo è garantire alle persone, dalla fase acuta alla fase riabilitativa e di mantenimento, un’assistenza continua e diversificata sulla base dello stato di salute. Oggi questa impresa è facilitata dalla telemedicina e dalle nuove tecnologie
2. La seconda azione di riforma consiste **nell’istituzione di un Sistema Nazionale Prevenzione Salute-Ambiente-Clima (SNPS) integrato**; tale riforma deve essere incentrata sull’approccio *One Health*, che lega salute, benessere, ambiente e clima
3. La terza mira a **reformare il rapporto tra Salute e Ricerca**, rafforzando la *governance* degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) e delle politiche afferenti al Ministero della Salute; l’obiettivo strategico più ampio a cui tendere è uno sviluppo organico dell’ecosistema innovazione e salute, con il coordinamento del SSN ed il sostegno di investimenti in ricerca e innovazione.

La missione salute è suddivisa in due componenti: una orientata verso lo sviluppo di un’assistenza sanitaria di prossimità e la telemedicina, che sia in concreto vicina alle persone, e l’altra verso la ricerca, la formazione, l’innovazione e l’ammodernamento delle dotazioni strutturali, tecnologiche e digitali a disposizione del Sistema Sanitario Nazionale:

1. “Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina” (7 mld): obiettivo di potenziare i servizi assistenziali territoriali e superare la frammentazione ed il

divario strutturale tra i diversi sistemi sanitari regionali, puntando ad un percorso integrato che parta dalla “Casa come primo luogo di cura”, per arrivare alle “Case della comunità” e agli “Ospedali di comunità”( strutture per l'erogazione di cure intermedie) che saranno garantiti in maniera omogenea sull'intero territorio nazionale, e quindi alla rete ospedaliera, superando così la carenza di coordinamento negli interventi sanitari, sociosanitari e socioassistenziali; si intende quindi dare ulteriore impulso all'assistenza sanitaria domiciliare<sup>8</sup> ed all'implementazione di strutture assistenziali di prossimità per le comunità, consentendo anche percorsi di prevenzione, diagnosi e cura per ogni persona, con un approccio basato sulle differenze di genere. A ciò si collega anche l'implementazione di modello di sanità pubblica ecologica basato su un nuovo sistema nazionale di prevenzione della salute e dell'ambiente che, partendo da un approccio “One-Health”, attenni i rischi derivanti dai determinanti ambientali e climatici nel percorso di tutela della salute delle persone, mitigando così l'impatto negativo dei fattori inquinanti

2. *“Innovazione, formazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria” (9,63 mld)*: orientata verso lo sviluppo di una sanità pubblica che valorizzi gli investimenti nel sistema salute in termini di risorse umane, digitali, strutturali, strumentali e tecnologiche, mirando anche al rafforzamento della ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario. La valorizzazione del personale sanitario sarà assicurata attraverso percorsi di formazione ed aggiornamento.

## PARTE II

### Le osservazioni delle Parti sociali

Il Documento presentato dal Governo presenta misure complete e coerenti con un adeguato livello di dettaglio degli interventi programmati: si tratta di un documento che appare finalmente dotato di “visione”. Rispetto alla prima bozza esaminata in settembre, seguita in gennaio da una versione che appariva carente soprattutto nella quantificazione degli interventi, nel dettaglio dei progetti, nella pianificazione delle azioni, si registra in questa sede un netto cambiamento di impostazione. Ci troviamo di fronte a un vero e proprio piano quinquennale, senza dubbio il migliore documento di programmazione dagli anni 2000, impostato all'interno di un contesto definito rigidamente da due grandi vincoli: da un lato quello europeo, dall'altro i problemi strutturali del Paese.

Il documento è dotato di un'analisi strutturale che va ben oltre la semplice descrizione sommaria dei temi, appare coerente rispetto alle condizioni illustrate nella tabella dettagliata delle due Raccomandazioni, ed in sostanza contiene il contributo dell'Italia ai 7 “fari” europei.

Il giudizio di fondo, pertanto, non può che essere positivo. Le Parti sociali rappresentate in seno al CNEL sono del resto consapevoli del valore strategico del Piano quale strumento di ripresa del Paese e quale opportunità da cogliere per restare da protagonisti nel blocco europeo.

---

<sup>8</sup> 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 per cento della popolazione di età superiore ai 65 anni

Sul piano formale, una certa difficoltà di lettura può registrarsi a causa della articolazione degli interventi nella modalità classificatoria tipica dei documenti dell'Unione (6 pilastri, 16 componenti, 6 missioni, 3 azioni, 3 tipologie di riforma, ecc.).

**Esiste tuttavia un problema relativo alla governance, e prima ancora di inadeguato confronto con le Forze sociali del Paese nella definizione delle priorità strategiche, degli obiettivi fissati e delle risorse da destinarvi; come, invece, previsto dall'articolo 18 delle Linee guida citato a pagina 4 del presente documento.** Per la quantità delle risorse che movimenta e per la centralità dei settori della vita nazionale sui quali intende produrre effetti, il Piano avrebbe dovuto richiedere un confronto "intenso e durevole" e uno "sforzo corale", un dialogo aperto e costruttivo con tutte le forze produttive del Paese durante le diverse fasi della messa a punto.

Va segnalato che si è in presenza di un documento di programmazione che coinvolgerà almeno due legislature, con una rilevanza intergenerazionale sia per la quantità di risorse, sia per il dispiegamento temporale, sia – non ultimo aspetto – per gli effetti che produrrà in termini di accumulazione di debito. Esistono dunque fondamentali ragioni etiche che rendono indispensabile ricorrere allo strumento della partecipazione, per assicurare la più ampia assunzione di responsabilità delle scelte e la più rigorosa finalizzazione delle risorse.

Nel dibattito svoltosi tra le Organizzazioni rappresentate al CNEL sulle precedenti versioni del Piano "è stata rilevata una netta condivisione sulla necessità di supportare l'implementazione del Piano con un solido ed efficiente apparato di governance preposto alla direzione di iter rigorosi caratterizzati da tempistiche stringenti, realistiche e compatibili con le indicazioni della Commissione. Il Consiglio si riserva di produrre una articolata proposta al riguardo - non escludendo il ricorso alla prerogativa di cui all'art. 99, comma 3, della Costituzione - (...) che vede concordi le Organizzazioni nel mantenere un profilo ricompreso nelle dinamiche e nelle competenze istituzionali esistenti, sia pure integrate da bilanciati poteri ad hoc giustificati dall'indiscutibile contesto emergenziale, di urgenza e di rilevanza dell'implementazione del Piano per il futuro del Paese".

Si richiama a tale proposito il valore del coinvolgimento dei soggetti sociali, fondato sulla volontà della Costituzione di considerare i cosiddetti "corpi intermedi" quali strutture aggregative a metà strada tra lo Stato e l'individuo<sup>9</sup> (articoli 2, 39, 41 e 46), rappresentati in questo Consiglio come espressione dello Stato-comunità, vertice rappresentativo delle suddette formazioni e strumento di composizione dei relativi interessi. Il Costituente ha inteso rendere operativa la volontà rappresentativa di tali formazioni, che è la risultante della funzione di composizione d'interessi, quindi di equilibrio sociale inteso come intrinseco valore costituzionale. Si ritiene pertanto utile rinnovare la convinzione che "(...) un punto cruciale riguarda la necessità di partecipazione non episodica delle parti sociali sia alla fase di elaborazione dei progetti, sia alla fase della implementazione, quest'ultima

---

<sup>9</sup> Cfr., *infra multis*, Giovanni Dalla Pria, "Sull'indefettibilità del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" <https://www.diritto.it/sullindefettibilita-del-consiglio-nazionale-delleconomia-e-del-lavoro/>.

*decisiva eppure, nella esperienza passata, molto carente. Data la complessità del Piano e la sua articolazione su una durata temporale di 5-6 anni, non appare sufficiente ricorrere a interlocuzioni generiche con le Parti, come avvenuto finora. È indispensabile pensare a una forma di consultazione strutturata e stabile con le Parti sociali, come pure mettere a disposizione dell'opinione pubblica gli stati di avanzamento dei progetti, come ha peraltro richiesto espressamente il CNEL"*<sup>10</sup>.

Sempre sul tema del processo di consultazione delle Parti sociali e delle organizzazioni della società civile in merito al PNRR, si segnala che anche il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha adottato una risoluzione<sup>11</sup> in cui si sottolinea che le organizzazioni della società civile possono offrire un contributo prezioso ai piani nazionali per la ripresa e la resilienza, e devono avere voce in capitolo in questo processo. Le Linee guida sulla partecipazione, dettagliate dall'Europa per il ciclo di programmazione 2014-2021, insistono sullo stesso punto.

Di fronte a un'operazione epocale, che mobilita risorse ingenti per ridisegnare l'ordinamento sociale ed economico del Paese, si avverte la necessità di una mobilitazione dell'intera società. Per contro, la procedura istituzionale delineata per la *governance* del Piano confina di fatto il Parlamento e le Parti sociali a ruoli marginali. Il Parlamento, votando le Relazioni delle Commissioni riunite di Camera e Senato a conclusione dell'esame della Proposta di Piano, ha formulato in dettaglio i punti del Piano che avrebbero richiesto interventi correttivi. Nella presente versione del Piano sono state prese in considerazione alcune delle osservazioni incluse nelle Relazioni parlamentari.

L'esclusione, soprattutto nella fase del controllo, di un coinvolgimento diretto delle organizzazioni produttive e del lavoro appare indice di una cultura diffusa che non coglie come l'assetto ordinamentale definito dal costituente integri la dialettica fra rappresentanza politica e rappresentanza sociale.

**Va inoltre segnalato che nel percorso di monitoraggio degli investimenti si rivelerebbe molto utile, oltre che opportuna, una lettura BES, dal momento che tutto il Piano è costruito sui due assi portanti della sostenibilità e dell'inclusione.**

Occorre, invece, evidenziare che lo schema di *governance* individuato nel Piano opera su più livelli istituzionali, non individuando e non garantendo momenti negoziali e di confronto né in fase preventiva né a posteriori. Ciò appare singolare, se si considera che la gran parte delle riforme prospettate avrà un impatto diretto sul lavoro, sulla sua organizzazione e creazione. Per le motivazioni espresse, appare necessario formalizzare un'adeguata modalità di coinvolgimento costruttivo della partecipazione sociale, con riferimento sia al CNEL che alle singole Parti. Il CNEL, che dal canto suo potrà interloquire con le

---

<sup>10</sup> CNEL, "Osservazioni e proposte concernenti l'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza - Doc. XXVII, n. 18" del 24 febbraio 2021

[https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2021/3f82114c-29a6-4ae5-85e8-7c012a13b81b/OSP%20410\\_ratifica%20Audizione%20PNRR%2022febbraio2021.pdf](https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2021/3f82114c-29a6-4ae5-85e8-7c012a13b81b/OSP%20410_ratifica%20Audizione%20PNRR%2022febbraio2021.pdf) .

<sup>11</sup><https://www.eesc.europa.eu/it/news-media/press-releases/la-ripresa-dellue-e-essenziale-coinvolgere-la-societa-civile-organizzata>. Cfr. I parte, contesto europeo.

*task force* in via di costituzione presso le Amministrazioni coinvolte, segnala la necessità che l'effettiva implementazione delle misure contenute nel Piano venga integrata da valutazioni di impatto condotte con continuità e partecipazione, anche alla luce dei già richiamati indicatori di benessere (BES e *SDGs*).

Le Parti sociali ritengono utile formulare le ulteriori, seguenti osservazioni.

L'utilizzo delle risorse del PNRR deve consentire il recupero di tassi di crescita che assicurino la sostenibilità anche nel medio periodo del debito pubblico e, in prospettiva, mettere il **rapporto debito/PIL su un sentiero credibile di riduzione**. Poiché il debito è il punto critico della sostenibilità dell'intera strategia e della sua sostenibilità nel medio periodo, occorre avere sempre chiara la visione di come ridurlo in futuro, soprattutto considerando che le ipotesi sui tassi di interesse contenute del DEF 2021 appaiono favorevoli ma non affatto scontate. Le modifiche legislative e gli incentivi devono avere carattere di certezza e stabilità nel tempo, essere cioè in grado di formare presso gli operatori aspettative positive, dare ai potenziali beneficiari la possibilità di pianificare i propri investimenti e di contare su una adeguata permanenza delle agevolazioni. Anche la **facilità di accesso alle misure di agevolazione o incentivazione ha importanza, sia dal punto di vista delle procedure che della chiarezza dei criteri di applicazione**. Si potrà far operare in sinergia le risorse finanziate con il programma *InvestEU* e gli interventi finanziati con il dispositivo per la ripresa e la resilienza, ma affinché tali misure sviluppino al meglio il loro potenziale, è essenziale che gli strumenti finanziari funzionino in maniera omogenea per tipologia di obiettivo, **evitando il proliferare di misure agevolative e la polverizzazione delle risorse disponibili**, che renderebbe più difficile canalizzare le risorse verso i beneficiari finali in tempi compatibili con l'urgenza richiesta dal Piano.

Il Piano prevede l'utilizzo di risorse finanziarie per favorire, accanto alle risorse pubbliche, l'apporto di risorse private, in forma di credito o di capitale, allo scopo di indirizzare investimenti nelle filiere strategiche, fra le quali spiccano i servizi turistici e l'infrastrutturazione ricettiva, l'economia circolare e l'*housing* sociale. È anche ipotizzata dal Piano l'attivazione di un Fondo generale che alimenti fondi minori specializzati per tipologia di strumento finanziario, categoria di rischio e settore di intervento. Da un lato, infatti, è indispensabile che gli **investimenti pubblici riescano a svolgere il loro ruolo propulsore nel percorso di modernizzazione del Paese**, come fondamentale è stato il supporto pubblico a famiglie e imprese per affrontare la crisi sanitaria. Dall'altro lato, è necessario che **la regolamentazione di vigilanza sulle banche, mentre persegue l'obiettivo della stabilità, tenga conto costantemente dell'obiettivo della crescita**, e non si trasformi in ostacolo rispetto al ruolo svolto dal sistema del credito.

Sulla necessità di attivare un sistema di effettiva **valutazione degli investimenti**, il CNEL già nel 2012 con un documento di osservazioni e proposte in materia di parametri di valutazione e criteri di scelta per gli investimenti pubblici, sollecitava l'individuazione di parametri di valutazione e criteri di scelta degli investimenti pubblici. Nel documento si proponeva l'adozione di indicatori che permettessero di analizzare l'impatto di ciascun investimento in un lasso di tempo medio-lungo. Nello specifico si poneva l'accento sul *saggio di sconto sociale*,

ovvero il tasso di attualizzazione per raffrontare i costi con i benefici di un investimento che si realizzeranno in un arco temporale di medio-lungo periodo calcolato col metodo *UNIDO*, come “valore soglia al 2.5%” per una prima valutazione degli investimenti pubblici. Il CNEL inoltre proponeva di utilizzare come criterio di valutazione degli investimenti pubblici il *Modified Discount Factor (MDF)*, una tecnica per valutare gli impatti e gli effetti di un investimento pubblico in termini costi-benefici sulle generazioni future. Infine, per ciò che concerne l’analisi finanziaria di investimenti privati aventi effetti pubblici, il CNEL proponeva di considerare una media ponderata scorrevole dei rendimenti dei titoli di stato decennali dell’eurozona per la valutazione di *project finance*.

Le Parti rappresentative salutano con favore la straordinaria destinazione al **Mezzogiorno** del 40% delle risorse movimentate dal Piano. Segnalano tuttavia che tutti gli interventi previsti debbano essere condizionati alla realizzazione di incrementi occupazionali, in particolare per le componenti giovanili e femminile, alla rigorosa applicazione dei contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni più rappresentative a livello nazionale, a garanzie di trasparenza e legalità, con particolare riferimento a interventi di contrasto al lavoro sommerso e alla logica del massimo ribasso negli appalti.

È apprezzabile che lo sviluppo del Mezzogiorno e il riequilibrio territoriale costituiscano nel PNRR obiettivi di carattere trasversale, perseguiti in tutte le missioni e in ogni componente.

La quota Sud nelle sei missioni (incluso Fondo complementare) - tot. circa 82 mld (40%)

Missione	Importo	Quota
1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	14,58 mld	36,1%
2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	23,00 mld	34,3%
3 - Infrastrutture per la mobilità sostenibile	14,53 mld	53,2%
4 - Istruzione e ricerca	14,63 mld	45,7%
5 - Inclusione e Coesione	8,81 mld	39,4%
6 - Salute	circa 6 mld	35/37%*

\*Sulla base del riparto tra le Regioni

Uno dei compiti fondamentali del PNRR è sostenere un nuovo periodo di convergenza tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. Le serie storiche mostrano come a partire dalla seconda metà degli anni '70 il processo di allineamento tra le varie aree si sia arrestato e il divario, in termini di Pil *pro-capite* sia rimasto pressoché inalterato; le comparazioni a livello europeo danno al Mezzogiorno il primato di area più popolosa e arretrata, responsabile della produzione di un quarto del prodotto nazionale e caratterizzata da bassa produttività, qualità e quantità del capitale umano, delle infrastrutture e dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni.

La crisi pandemica ha amplificato le debolezze strutturali del Mezzogiorno, ha colpito duramente quei settori (come il turismo) che costituiscono il fulcro dell’economia di questa area e ha, altresì, inciso fortemente sull’occupazione (soprattutto giovanile e femminile). Il divario di cittadinanza si manifesta anche

attraverso altri canali, tra cui: la tendenza decrescente della spesa per investimenti nel Mezzogiorno (dimezzatasi tra il 2008 e il 2018), le scarse opportunità lavorative e la crescita dell'emigrazione (in particolare giovanile e qualificata), il progressivo e perdurante impoverimento del capitale umano ivi residente (che contribuisce alla riduzione delle opportunità di uno sviluppo autonomo dell'area).

In questa prospettiva il PNRR è posto in complementarità con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 e al programma REACT-EU<sup>12</sup>, in coerenza con le linee guida di *NGEU*, al fine perseguire congiuntamente (e secondo i criteri di addizionalità e complementarità) gli obiettivi di riequilibrio territoriale e di rilancio dello sviluppo.

Per il Mezzogiorno restano dirimenti altre azioni con cui affrontare le note e annose criticità presenti nel territorio tra cui: la ridefinizione del livello essenziale delle prestazioni per alcuni dei principali servizi alla persona<sup>13</sup>, le misure di contrasto alla criminalità e di coinvolgimento della cittadinanza attiva contro ogni penetrazione mafiosa, la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie<sup>14</sup>, il lavoro sommerso (inclusa la lotta al caporalato).

Sul tema **istruzione, formazione e ricerca**, il CNEL rileva come il Piano abbia raccolto alcune delle priorità segnalate nel proprio esercizio di *stress test*, anche se non appare garantito adeguato sostegno alla ricerca applicata in ambiti non strettamente scientifici.

Il PNRR può diventare lo strumento storico per investire, finalmente, sull'istruzione come volano di crescita individuale e collettiva, e come una "iniezione" di competenze che attraversa tutto il Paese. Il programma *NGEU* e il PNRR appaiono correttamente strutturati secondo specifiche direttrici di azione, tra cui vanno segnalati i processi di riconversione e transizione, l'implementazione di nuove tecnologie e la digitalizzazione. Queste direttrici del cambiamento impattano direttamente, oltre che sulle forme di lavoro, soprattutto

---

<sup>12</sup> Il fondo REACT-EU destina risorse aggiuntive per la politica di coesione 2014-2020 indirizzate ai Paesi più colpiti dalla pandemia e assegna all'Italia la quota più alta (13,5 su 47,5 mld complessivi) di cui circa 8,5 mld sono rivolti al Mezzogiorno. La relativa programmazione valorizza innovazione e *green*, affronta i cronici problemi idrici, irrobustisce i sostegni alle PMI meridionali e investe risorse sulla ricerca, l'istruzione, il lavoro. In coerenza con le indicazioni europee, sono previste esclusivamente misure effettivamente realizzabili entro la scadenza del 2023, gestite a livello nazionale attraverso lo strumento dei PON.

La dote complessiva delle risorse disponibili del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) ammonta a circa 83 mld (incluso il cofinanziamento), di cui la quota di 50 mld è stata assegnata dalla Legge di Bilancio 2021 e la residua sarà aggiunta con la legge di bilancio 2022. Date le finalità e i criteri di questo Fondo, attraverso il PNRR si procede alla programmazione "anticipata" di una quota del FSC, pari a 15,5 mld, che sarà successivamente reintegrata; ciò al fine di accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti.

<sup>13</sup> E' qui incluso un Piano di infrastrutturazione sociale (Missione 4) da finanziare anche mediante le risorse ordinarie per l'erogazione del servizio stanziate nella legge di bilancio 2021 (art.1 comma 792 ove è previsto uno stanziamento di 300 milioni a regime).

<sup>14</sup> Secondo i dati del Ministero dell'Interno, solo nel 2019 sono stati confiscati complessivamente 4.901 beni. Nel Piano è previsto un programma straordinario di interventi, pari a 300 milioni, per valorizzare una parte di questi beni, al fine di potenziare l'edilizia residenziale pubblica, rigenerare le aree urbane, migliorare i servizi socioculturali e quelli di prossimità.

sulle competenze necessarie ai lavoratori, e impongono al sistema di istruzione e formazione la capacità di cogliere per tempo i cambiamenti.

**Il CNEL individua da tempo nella scuola lo strumento di crescita, inclusione e coesione sociale; con il necessario coinvolgimento delle Regioni sulla formazione professionale.** La necessità di un potenziamento delle competenze e del diritto allo studio, della lotta contro la povertà educativa e i divari territoriali esistenti nella quantità e qualità dell'istruzione è stata ribadita dal CNEL in più sedi. Il Consiglio ha anche segnalato, in più occasioni, la necessità di intervenire sulla scuola dell'infanzia (segmento 0-6 anni), che deve uscire dalla logica dei servizi a domanda individuale da parte delle famiglie, ed essere, a tutti gli effetti, stabilmente collocata in funzione formativa, in continuità con i successivi cicli scolastici. La scuola dell'infanzia va resa universale, e soprattutto obbligatoria, perché funzionale alla continuità della formazione e connotata da una importante portata sociale, in termini di pari opportunità per i bambini e per le famiglie.

In merito alle competenze STEM, di recente il CNEL<sup>15</sup> per i diversi indirizzi di studio ha messo a confronto la percentuale di diplomati e laureati che le imprese inserite nell'indagine *Excelsior* considerano difficili da reperire (per mancanza di competenze o per insufficiente numero di candidati) rispetto al totale delle richieste, e la percentuale di donne sul totale degli iscritti a corsi che avviano a professionalità difficili da reperire. Dal confronto di questi due indicatori è emerso che le ragazze (sia quelle che si iscrivono alla scuola superiore, che quelle che si iscrivono all'Università) scelgono con minor frequenza, rispetto ai colleghi maschi, gli indirizzi di studio che rilasciano diplomi nei quali le imprese dichiarano maggiori difficoltà a soddisfare la domanda di lavoro. Tali indirizzi di studio sono essenzialmente quelli nelle materie STEM. Se è vero che, dalla elaborazione dei dati pubblicati da EUROSTAT, tale fenomeno si manifesta in tutta Europa (la percentuale di iscritti a corsi universitari in materie STEM, in rapporto alla popolazione tra i 20 e i 25 anni, è, in tutti i Paesi, significativamente più alta tra i ragazzi che tra le ragazze), è altrettanto vero che l'Italia si colloca al di sotto della media EU sia tra i maschi che tra le femmine.

Alle riflessioni sull'occupazione femminile contenute nel citato "Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva", va aggiunto che l'emergenza sanitaria in atto rischia di compromettere i risultati fin qui raggiunti in termini di parità di genere. La pandemia ha, difatti, evidenziato le criticità presenti con riferimento al lavoro, alla condivisione dei carichi di cura, alla formazione e allo stato di povertà nel rapporto uomo-donna. La crisi ha avuto un marcato impatto sull'organizzazione familiare, con riflessi sugli equilibri delle convivenze e sulle opportunità di apprendimento dei bambini. Il costo dell'adattamento del lavoro agli equilibri familiari ricade per il 38% sulle occupate donne (per il 43% se con figli fino a 5 anni) e per il 12% sugli occupati padri. Il CNEL ha tracciato il quadro di una situazione critica sulla quale si ritiene necessario intervenire, ponendo l'attenzione sul quadro delle priorità nelle quali gli strumenti del *Next generation EU* dovrebbero essere utilizzati, soffermandosi su tre aree critiche quali: la scarsa disponibilità di servizi per la prima infanzia, soprattutto nel Meridione e nei primi due anni di vita del bambino; l'insufficienza di investimenti in politiche per la

---

<sup>15</sup> CNEL, *XXII Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, capitolo 8 "Alcune riflessioni sull'occupazione femminile: partecipazione e formazione in epoca COVID-19".

conciliazione; la rigidità delle scelte di organizzazione del lavoro delle imprese. In particolare, sulle modalità di lavoro agile come mezzo di conciliazione, va assolutamente evitato che tale strumentazione venga di fatto destinata alla componente femminile delle famiglie. La contrattazione collettiva, in particolare di secondo livello, appare allo scopo la via più idonea a disciplinare correttamente l'istituto.

Proprio su questi temi il CNEL rileva un limite del PNRR, che non risulta orientato a contenere i drammatici effetti di una crisi demografica che non ha uguali nella storia repubblicana, e che fotografa un Paese che, nei fatti, non considera più opportuno investire nel futuro.

Sul punto della **riforma fiscale**, occorre evidenziare che la Commissione europea da tempo sollecita l'Italia a attuare azioni concrete di recupero strutturale di risorse nazionali, agendo in particolare sull'ingente evasione fiscale e sul lavoro sommerso. Per questo si ritiene che nel PNRR la questione della necessaria riforma fiscale non possa essere limitata al tema, pur condivisibile, della riforma dell'IRPEF.

Con riferimento alle **politiche di inclusione sociale**, le Parti presenti al CNEL rilevano che, sebbene l'ammontare delle risorse destinate alla missione 5 non sia mutato rispetto alle precedenti versioni del Piano, alle politiche per le infrastrutture sociali sono destinate minori risorse. Il Piano affronta peraltro solo due aspetti, pur urgenti, la non autosufficienza/disabilità e la povertà estrema, dimenticando le tante aree di disagio materiale esistenti nelle fattispecie comprese fra i due estremi. È certamente positivo il riferimento a una legge quadro, che tuttavia deve essere finanziata con risorse adeguate.

Manca un riferimento - con l'eccezione del caso dei disabili - ai livelli essenziali di assistenza (LEA) nei servizi sociali, strumento prezioso per la certezza degli obiettivi. Sul tema, l'esercizio CNEL di *stress test* in ambito sanitario mostra come sia diventato improcrastinabile, a valle di una crisi drammatica e senza precedenti, spostare il "baricentro della cura" dall'ospedale al territorio, e costruire una sanità di prossimità incentrata sul sistema del distretto sociosanitario che governa le strutture periferiche attive sul territorio. Più in generale, il processo di riforma del sistema sanitario deve essere finalizzato a superare le disuguaglianze nell'offerta dei servizi di cura e a colmare le carenze di organico a tutti i livelli, questioni tragicamente evidenziate nell'ultimo anno. Ciò richiede il ripensamento dell'assetto istituzionale vigente, oltre che un allineamento del Fondo sanitario a livelli comparabili a quelli di altri grandi Paesi europei.

Sempre in materia di inclusione sociale, infine, va segnalato come nel Piano il tema degli immigrati sia affrontato solo marginalmente, nello specifico con riferimento alla questione del rafforzamento dei tribunali, e come non risulti adeguatamente sottolineato il ruolo delle competenze linguistiche come fattore competitivo.

Sulla **transizione verde**, con le "*Osservazioni e proposte concernenti l'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza - Doc. XXVII, n. 18*" (OPS n. 410/2021) il CNEL si è di recente soffermato sui temi della *governance* delle procedure di monitoraggio, sui meccanismi di controllo, la definizione degli indicatori quantitativi, il cronoprogramma di attuazione, la previsione degli impatti dell'investimento e il

raggiungimento degli importanti obiettivi trasversali attraverso le missioni indicate. Il CNEL aveva apprezzato la scelta delle priorità trasversali (donne, giovani e Sud) e la considerevole quota di risorse destinata alla realizzazione di investimenti, piuttosto che interventi di natura assistenziale o di mero ristoro, pur riconoscendo che il relativo effetto moltiplicativo è sottoposto a rigide condizioni sospensive. Il CNEL, nel merito dell'articolazione in missioni, affermava *".....l'urgenza di procedere all'individuazione di una nuova politica industriale che qualifichi il progetto-Paese, e che riposizioni il Paese in una divisione globale diversa del valore, ne fissi le priorità e dia un'indicazione precisa della sua identità competitiva. Essa va riconfigurandosi sotto i nostri occhi nell'era digitale e della irreversibile interdipendenza con l'ambiente, anche per effetto delle accelerazioni impresse dalla pandemia..."*. Per quanto riguarda la missione M2 *Rivoluzione verde e transizione ecologica* il CNEL ribadiva la necessità di valutare ogni politica anche in termini di sostenibilità ambientale, dato atto che la missione in argomento assorbe la più consistente di risorse del PNRR medesimo (oltre il 30%, da utilizzare pure per consentire il raggiungimento in tempi adeguati dei *target* del *Green Deal* europeo). Per favorire la piena attuazione delle azioni volte ad attuare "la transizione verde", si individuavano alcune priorità di intervento, tra cui:

- a) l'integrazione di impianti agro-energetici aziendali nella rete energetica (elettrica/gas) sia in termini di partecipazione alla produzione che allo stoccaggio di energia (es. programmabilità immissioni in rete della produzione elettrica da biogas agricolo, immissione in rete del biometano, ecc.);
- b) l'ulteriore sviluppo del fotovoltaico in agricoltura abbinando gli impianti ai consumi nell'ambito di comunità per l'energia rinnovabile, ai sistemi di ricarica per la mobilità elettrica in aree rurali, ai consumi industriali ecc.;
- c) la produzione di biometano agricolo da immettere nella rete del gas naturale senza usi specifici;
- d) un'ulteriore incentivazione del biometano avanzato di origine agricola per i trasporti;
- e) la promozione dei nuovi sistemi di incentivi per il biogas;
- f) lo sviluppo dei sistemi di pagamento dei crediti di carbonio sulla falsariga dei certificati verdi e più in generale sulla generazione del suolo;
- g) lo sviluppo delle filiere della bioeconomia, colture industriali e sottoprodotti, ed in particolare delle infrastrutture a supporto, a partire dalle filiere della bioedilizia, del tessile, della cosmesi e della nutraceutica, anche attraverso la creazione di distretti della bioeconomia;
- h) l'incentivazione della mobilità sostenibile nelle aree rurali con sostituzione delle attrezzature e macchine agricole obsolete (*in primis* trattori);
- i) l'accesso al superbonus 110% per l'efficienza energetica anche alle imprese agricole, a partire da quelle agrituristiche, prevedendo un maggiore utilizzo delle biomasse e dei biomateriali; inserire anche la sostituzione di beni e coperture in amianto in ambito agricolo nell'ambito del superbonus;
- l) per diminuire l'emissione di CO<sub>2</sub>, l'introduzione un credito di imposta per le imprese private che realizzano opere e mantenimento del verde urbano e nelle aree boschive;
- m) la valorizzazione la formazione professionale dei lavoratori.

Nel dicembre scorso il CNEL aveva espresso un quadro di osservazioni e proposte sul PNIEC – Piano Nazionale Integrato Energia e Clima riportate nel

documento “*Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro sulle misure in materia di green new deal, recovery fund e Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC)*”(OSP 401/2020). Il documento, elaborato a valle di un lungo percorso di confronto con rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni produttrici di energia e delle organizzazioni *no profit* sulle materie afferenti alle politiche energetiche, nella prospettiva delle ricadute occupazionali e di transizione dei sistemi produttivi, è stato in seguito arricchito con le valutazioni sviluppate dal Consiglio in occasione delle edizioni del DEF 2019 e 2020. Nel corso dei lavori richiamati, il CNEL ribadiva la necessità della riallocazione dei lavoratori conseguenti ai processi di transizione energetica; la “giusta transizione energetica”, con l’evoluzione dei modelli e dei paradigmi energetici e ambientali, deve essere governata e tenere in adeguata considerazione la salvaguardia dei livelli occupazionali, per impedire un’eccessiva frammentazione del lavoro e della sua qualità, significative perdite in termini di redditi e di occupazione, effetti di spiazzamento delle imprese e conseguenti crisi aziendali. Con tali prospettive il Cnel ribadiva anche: l’inevitabilità del mutamento del modello industriale; la definizione di una nuova e coerente politica industriale; la revisione e l’aggiornamento dei quadri regolatori; lo sviluppo dei fattori di competitività e l’eliminazione degli ostacoli alla concorrenza; la rimozione delle cause che sul mercato creano effetti distorsivi nella formazione dei prezzi dell’energia e dei servizi collegati.

Su tale punto il CNEL convalidava il funzionamento e l’adeguatezza del Sistema Europeo di Scambio di Quote di Emissione di CO<sub>2</sub>, ribadendone l’erronea identificazione con la *carbon tax*. Veniva sollecitato l’intervento di efficientamento energetico sull’edilizia (pubblica e privata) per colmare la povertà energetica (con l’uso diffuso delle tecnologie energetiche che riducono consumi e costi), ridurre il volume delle emissioni, sostenere i livelli occupazionale e assorbire le pregresse perdite di posti di lavoro.



[www.cnel.it](http://www.cnel.it)