

**SCHEMA DI  
RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE 5<sup>a</sup> E 14<sup>a</sup>  
SULLA**

**PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) (Doc. XXVII, n. 18)**

**1. Introduzione**

In risposta alla crisi generata dalla pandemia da Covid-19, il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 ha concordato di istituire uno strumento da 750 miliardi di euro denominato *Next Generation EU* (NGEU), in aggiunta al Quadro finanziario pluriennale (QFP) per gli anni 2021-2027.

Con 672,5 miliardi di euro (360 in prestiti e 312,5 in sovvenzioni), il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* - RRF), istituito dal regolamento (UE) 2021/241, rappresenta il più importante strumento previsto nell'ambito di *Next Generation EU*.

Per accedere alle risorse loro assegnate dal Dispositivo, gli Stati membri dovranno predisporre dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza in cui definiranno le riforme e gli investimenti per il periodo 2021-2026 volto a favorire la transizione ecologica e digitale, nonché la ripresa economica e sociale.

In tale contesto, il 15 gennaio 2021, il Governo ha presentato alle Camere la proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

La proposta di PNRR è stata assegnata alle Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea, che hanno svolto un lavoro di approfondimento, unitamente alle altre Commissioni permanenti nell'ambito dei rispettivi settori, attraverso l'audizione o il contributo scritto di tutti i principali soggetti interessati (circa 300 tra enti istituzionali, associazioni di categoria ed esperti).

Il testo del PNRR solo parzialmente è stato elaborato dal Governo in base alle 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 (*Doc. XVI, n. 3*) a conclusione di una attività conoscitiva e con il contributo delle Commissioni permanenti.

La proposta di PNRR delinea un piano di spesa, per complessivi 311,9 miliardi di euro, finanziata in gran parte con le risorse europee destinate all'Italia dal Dispositivo di ripresa e resilienza (196,5 miliardi, suddivisi in 68,9 miliardi di sovvenzioni e 127,6 miliardi di prestiti) e dal piano REACT-EU (13 miliardi di sovvenzioni), a cui si aggiungono una parte delle risorse nazionali della programmazione di bilancio 2021-2026 (80,05 miliardi) e una parte dei fondi strutturali europei della politica di coesione (7,9 miliardi), che comprendono anche le restanti componenti di NGEU destinate all'Italia.

Il Piano presentato dal Governo si sviluppa lungo tre Assi strategici di intervento condivisi a livello europeo: 1) digitalizzazione e innovazione, 2) transizione ecologica e 3) inclusione sociale, mirando al contempo anche al raggiungimento di tre obiettivi trasversali, concernenti: 1) la parità di genere, 2) l'attenzione ai giovani e 3) il rilancio dello sviluppo nel Sud.

Il Piano si articola in sei Missioni: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (19% della spesa totale; 20,7% delle risorse NGEU); 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica (25,6%; 31,2%); 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile (10,6%; 14,3%); 4) Istruzione e ricerca (10,9%; 12,7%); 5) Inclusione e coesione (27,3%; 12,3%); 6) Salute (6,6%; 8,8%).

A loro volta, le Missioni raggruppano 16 Componenti che si articolano in 48 Linee di intervento relative a progetti omogenei e coerenti. I criteri di selezione dei progetti, che sono suddivisi tra “progetti in essere” (circa 31%) e “nuovi progetti” (circa 69%), mirano a concentrare gli interventi su quelli trasformativi, a maggiore impatto sull’economia e sul lavoro.

Per ogni Missione, infine, il Piano indica le riforme necessarie a una più efficace realizzazione degli interventi, anche in collegamento con l’attuazione di una o più Componenti. Tali riforme, che mirano a rafforzare l’ambiente imprenditoriale, a ridurre gli oneri burocratici e a rimuovere i vincoli che rallentano la realizzazione degli investimenti o riducono la loro produttività, riguardano: 1) la pubblica amministrazione, 2) la giustizia, 3) il fisco, 4) il mercato del lavoro, e 5) la concorrenza.

Per quanto riguarda la *governance* del Piano, nel testo si specifica che il Governo presenterà al Parlamento un modello di gestione che identifichi le responsabilità per la sua realizzazione, garantisca il coordinamento con i ministri competenti a livello nazionale e con gli altri livelli di governo, e monitori i progressi di avanzamento della spesa.

Successivamente alla presentazione della proposta di PNRR al Parlamento, le vicende politiche hanno condotto alla formazione di un nuovo Governo che, in base alle dichiarazioni programmatiche rese dal presidente del Consiglio Draghi nell’Aula del Senato il 17 febbraio 2021, dovrà elaborare una proposta modificata e integrata di PNRR, da sottoporre poi al Parlamento.

In questo contesto, l’esame parlamentare sulla proposta di PNRR svolto dalle Commissioni è proseguito nella prospettiva che il nuovo Piano potrà beneficiare del contributo di osservazioni e proposte che le due Camere formuleranno in esito all’approfondimento, tenendo anche conto dei cambiamenti che sarebbe necessario apportare al PNRR, in riferimento alle condizionalità sancite nel regolamento del *Recovery Fund* del 18 febbraio scorso e della nuova Guida della Commissione.

Va anche precisato che, nel corso della sua audizione dell’8 marzo 2021, il Ministro dell’economia e delle finanze Daniele Franco ha reso noto che il regolamento RRF, definitivamente emanato nel mese di febbraio 2021, ha chiarito che il riferimento per la determinazione della componente dei prestiti è il reddito nazionale lordo del 2019. Pertanto, la stima dell’entità delle risorse RRF destinata all’Italia è stata ridotta in 191,5 miliardi, con una diminuzione quindi di 5 miliardi.

Successivamente all’audizione dell’8 marzo, il Ministro dell’economia e delle finanze ha anche trasmesso al Parlamento le schede tecniche relative alle missioni e componenti del PNRR. Si tratta delle schede progettuali sottostanti il PNRR e che recano alcuni elementi di maggiore dettaglio rispetto a quanto contenuto nel documento trasmesso il 12 gennaio scorso. Esse corrispondono nella forma, con una buona dose di approssimazione, alle modalità di presentazione del PNRR alle autorità europee, conformandosi a quanto richiesto dal regolamento (UE) 2021/241 e alla Guida per la redazione dei Piani, elaborate dalla Commissione europea e contenute nella versione definitiva del 22 gennaio 2021 (SWD(2021) 12).

La Guida, 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, mentre 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 devono 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 e alla resilienza economica, sociale e istituzionale, a mitigare le conseguenze economiche e sociali della crisi e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale.

Il Piano nazionale dovrà, inoltre, 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.

## **2. Considerazioni generali**

### **2.1. La governance del PNRR**

Al fine di garantire l'effettiva conclusione dei progetti del PNRR, è opportuno delineare delle procedure amministrative semplificate, che prevedano Conferenze decisorie volte ad includere tutti i livelli territoriali e le amministrazioni coinvolte, per adottare il provvedimento amministrativo.

Occorre creare una piattaforma digitale pubblica centralizzata, che raccolga tutti i dati relativi all'attuazione dei progetti del PNRR, mediante processi standardizzati e protocolli omogenei per i diversi livelli istituzionali coinvolti, allo scopo di garantire un elevato livello di trasparenza e controllabilità dei medesimi. Nell'ambito della piattaforma, sui vari enti istituzionali coinvolti grava l'obbligo di rendicontazione generalizzato, con la previsione di un potere sostitutivo centrale, in caso di inerzia. I dati del monitoraggio andranno resi pubblici, previa anonimizzazione, in formato aperto, disaggregati, continuamente aggiornati. Essi dovranno essere facilmente accessibili non solo ai soggetti istituzionali, ma anche alle organizzazioni della società civile, ai ricercatori, ai media e ai cittadini, per garantire un monitoraggio capillare dello stato di attuazione dei progetti.

Occorre procedere celermente all'attuazione del Piano mediante la prosecuzione della riduzione degli oneri burocratici e la semplificazione delle procedure, sia nella fase di affidamento che in quella di esecuzione degli appalti, anche a fronte di una normativa innovata vanno garantite trasparenza e legalità, tenendo conto delle risultanze del gruppo di lavoro composto da Corte dei conti, Consiglio di Stato e ANAC per la valutazione dell'impatto delle ultime misure di semplificazione introdotte e di cui il Ministro delle

infrastrutture e della mobilità sostenibili ha dato notizia nel corso della sua audizione del 18 marzo scorso.

In particolare: prevedere la perentorietà dei termini per la resa dei pareri obbligatori, tenendo conto degli orientamenti contenuti nella Comunicazione 2020/C 108 I/101 della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi da Covid-19; ridurre il numero delle stazioni appaltanti e rafforzare le risorse umane degli enti locali nel settore appalti; potenziare i sistemi di monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti; semplificare le procedure relative ai contratti di programma MIT-RFI e rafforzarne i meccanismi di vigilanza.

Sul piano dell'efficiente impiego delle risorse, considerato che gli enti locali, in particolar modo i comuni, rappresentano i principali investitori pubblici, nonché i principali destinatari delle politiche di efficientamento e rigenerazione, coesione sociale e territoriale individuate dal Piano, si rileva la necessità di una semplificazione degli adempimenti burocratici indispensabili per l'assegnazione delle risorse che garantiscano piena trasparenza e si ritiene fondamentale un costante e mirato confronto con gli enti locali per una condivisione e una valutazione dell'impatto delle specifiche misure previste dal Piano.

In conclusione, risulta quindi indispensabile dotare il PNRR di uno strumento di *governance* efficace ed efficiente che sia in grado di assicurare i meccanismi di distribuzione delle risorse e garantire la coerenza con gli obiettivi, anche tenendo in debita considerazione la divisione delle competenze tra Stato e Regioni nella gestione delle risorse europee e delle strategie nazionali di sviluppo e decarbonizzazione.

## **2.2. I progetti**

Quanto a valutazioni di carattere generale sui progetti, la proposta di PNRR è stata corredata dalla presentazione delle schede progetto solo in data 12 marzo, e quindi la valutazione che viene fatta nel presente documento è necessariamente una valutazione parziale, allo stato degli atti; e ciò anche in considerazione delle precisazioni svolte dai vari ministri auditi in merito alla sostanziale revisione delle schede progetto parallelamente all'esame parlamentare del PNRR.

In ogni caso, si ritiene necessario che venga definito il processo in base al quale le linee di intervento saranno strutturate in un insieme di progetti e sia prevista una analisi preliminare dei bisogni laddove nuove strutture vadano a integrare un contesto preesistente, così come si ritiene necessaria la definizione di criteri, principi e metodi relativi alla gestione degli affidamenti nonché l'individuazione del soggetto preposto alla selezione dei progetti da finanziare.

Occorre, inoltre, prevedere la determinazione di uno specifico criterio riguardante la scelta di ricorrere ai *grants* o ai *loans* per la realizzazione dei progetti di cui al presente Piano. Allo stato degli atti non risulta chiaro quali progetti saranno finanziati tramite contributi a fondo perduto e quali saranno finanziati mediante prestiti.

Occorrono quindi riforme normative atte a semplificare l'utilizzo delle risorse, prevedendo parallelamente un'azione premiale per le amministrazioni che dimostreranno efficienza e rispetto dei tempi, e azioni sostitutive nella gestione dei progetti o dei finanziamenti per le amministrazioni che non hanno utilizzato nei termini le risorse assegnate ai progetti.

In ragione della esplicita finalità del Piano, che è quella di favorire un riequilibrio di posizioni rispetto alle tre priorità trasversali, che sono donne, giovani e Mezzogiorno, occorre evitare che vengano finanziati solo i progetti "già pronti" favorendo invece una

progettualità innovativa. Diversamente, e paradossalmente, il piano rischierebbe di trasformarsi in un “moltiplicatore” di squilibri di genere, generazionali e territoriali.

Si ritiene, infine, opportuna la costituzione di una sezione “Rescue” del PNRR per i progetti che ricadono pienamente negli obiettivi del piano ma che rimangono formalmente fuori in ragione dei criteri di tempo e di cantierabilità degli stessi. Tale sezione potrebbe essere agganciata alla programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione e alle relative linee di finanziamento.

La rapida cantierabilità infatti non deve impedire la progettualità nei settori e nei territori dove i divari sono maggiori e dove quindi è più urgente la necessità di una perequazione. L'utilizzo del FSC, nel rispetto dei vincoli di destinazione territoriale, potrà determinare la cantierabilità dei progetti che non ricadano negli stringenti vincoli procedurali e temporali del RRF.

### **3. I tre assi strategici**

Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento europeo (UE) 2021/241, del 12 febbraio 2021, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) è strutturato su sei pilastri: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; 6) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e gioventù.

Gli obiettivi di *policy* del PNRR e gli interventi in cui si dispiega, sono riconducibili a tre assi strategici, riconducibili all'ambito di applicazione del regolamento per la ripresa e la resilienza: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

L'importanza della transizione ecologica e digitale è testimoniata dalla previsione di vincolare a interventi *green* e *digital* una quota non inferiore rispettivamente almeno al 37 e al 20 per cento delle risorse complessive erogate attraverso il Dispositivo.

#### **3.1. La digitalizzazione e l'innovazione**

La transizione digitale rappresenta una delle principali sfide per la ripresa e la resilienza, allo scopo di colmare il gap infrastrutturale e di competenze dell'Italia nei confronti degli altri Paesi e all'interno del proprio territorio.

In questo senso, gli investimenti previsti dal PNRR, per lo più concentrati nella Missione 1, sono fondamentali non solo per la modernizzazione del Paese, ma anche per l'inclusione sociale.

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede che almeno il 20% della dotazione del PNRR sia destinato alla spesa digitale, da valutare secondo una metodologia standard.

#### **3.2. La transizione ecologica**

La transizione ecologica presuppone un ripensamento del modello di sviluppo economico e sociale in un'ottica di sostenibilità, ovvero di non privare le generazioni future delle risorse naturali necessarie per sopravvivere, tenuto conto che il riscaldamento globale, l'inquinamento atmosferico, lo sfruttamento del Capitale naturale al di sopra della capacità di rigenerazione stanno causando una catena di eventi dannosi, talvolta irreversibili. Il *Green Deal* europeo, preso a riferimento dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, rappresenta la strategia di crescita dell'Europa ed evidenzia l'importanza di far fronte ai cambiamenti climatici in linea con l'impegno dell'Unione di attuare l'accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU.

I temi fondamentali sottesi al *Green Deal* e, conseguentemente, al *Recovery Fund* sono il clima e le risorse naturali, o meglio la necessità di affrontare i cambiamenti climatici e quella di preservare le risorse di cui ancora disponiamo e ripristinare quelle degradate.

Le misure sostenute dal dispositivo e incluse nei Piani per la ripresa e la resilienza dei singoli Stati membri dovrebbero contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o alle sfide che ne derivano, e dovrebbero rappresentare almeno il 37% dell'assegnazione totale del Piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima, dando comunque adeguato rilievo alla biodiversità.

La dimensione verde delle componenti del Piano avrà sia un approccio qualitativo, volto a valutare il legame con le sfide energetiche, climatiche e ambientali, sia un approccio quantitativo, per verificare il rispetto dell'obiettivo di spesa per il clima del 37 per cento. Il Piano dovrà inoltre specificare quali aree di intervento contribuiscono alle sette iniziative-faro identificate nella strategia annuale per la crescita sostenibile 2021.

Si rileva la necessità che sia specificato in premessa al Piano in quale misura i diversi interventi non direttamente riconducibili alla Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, concorrono al raggiungimento dell'obiettivo del 37 per cento.

Inoltre, buona parte degli stanziamenti previsti dalla Missione 2 sono costituiti da risorse già previste a normativa vigente e quindi idonee per il raggiungimento formale del vincolo europeo del 37% ma non ulteriori, come sarebbe opportuno, per una piena realizzazione degli obiettivi di transizione ecologica.

Sarebbe quindi auspicabile che anche la Missione 2 abbia risorse “incrementali” e quindi nuove rispetto a quelle cosiddette a normativa vigente in misura almeno uguale alle altre Missioni.

Attualmente, infatti, alla Missione 2 sono assegnati 67,48 miliardi di euro, di cui 30,15 (44,7%) a progetti già in essere e 37,33 (55,3%). Per il totale delle missioni le quote sono, invece, rispettivamente del 31,1% e 68,9%.

La proposta relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030 (COM(2020) 652 del 14.10.2020) prevede tra gli obiettivi tematici prioritari quello di “proteggere, preservare e ripristinare la biodiversità e rafforzare il capitale naturale e – in particolare - l'aria, l'acqua, il suolo e le foreste, le acque dolci, le zone umide e gli ecosistemi marini”.

Il quadro descritto dall'Ispra per le diverse dimensioni ambientali non è lusinghiero. L'Italia pur essendo uno dei Paesi europei più ricchi di diversità ha molte specie a minaccia di estinzione.

Resta alto il livello di minaccia per flora e fauna italiane, nonostante si stiano consolidando la Rete Natura 2000 e il Sistema delle Aree Protette, grazie anche all'attuazione delle direttive comunitarie e al progressivo, lento, incremento del numero di aree tutelate, soprattutto in ambito Marino.

Nelle acque marino costiere, condizioni chimiche “non buone” sono presenti, per più del 40% dei corpi idrici, in tre Distretti (Padano, Appennino Settentrionale, Alpi Orientali) su sette. Negli altri Distretti è definito “non buono” lo stato chimico del 73% dei corpi idrici dell'Appennino Settentrionale, 76% dell'Appennino Meridionale e 40% di quelli della Sardegna.

Per le acque interne, relativamente allo stato chimico, in particolare per i laghi, l'obiettivo di qualità viene raggiunto solo dal 48% dei corpi idrici. Per le acque sotterranee, nel periodo di classificazione 2010-2015, lo stato chimico (SCAS) del 57,6% dei corpi idrici

sotterranei è in classe “buono”, mentre l'indice stato quantitativo (SQUAS) evidenzia il 61% dei corpi idrici sotterranei in classe buono.

Le caratteristiche geologiche e geomorfologiche del territorio italiano lo rendono particolarmente soggetto al rischio di dissesto idrogeologico. In un territorio in continua evoluzione, la mancanza di consapevolezza o di attenzione rispetto a tali fenomeni, le insufficienti azioni di prevenzione o una pianificazione territoriale non adeguata fanno sì che si verifichino eventi disastrosi (frane, alluvioni, valanghe). La maggiore frequenza di precipitazioni violente, dovute all'aumento delle temperature e alla tropicalizzazione del clima, pongono il tema della tutela del territorio al centro dell'agenda di governo.

Lo stesso suolo che in Italia viene “consumato” attraverso la cementificazione ad una velocità di 2 metri quadrati al secondo.

La centralità dei temi ambientali per accedere al dispositivo per la ripresa e la resilienza è confermata dall'inserimento della clausola di non arrecare un danno significativo (all'ambiente) che deve riguardare tutti i progetti finanziati, da valutare secondo quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione europea C(2021) 1054, del 12 febbraio 2021, Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento RRF.

Con riferimento alla metodologia di estensione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, appare necessario prevedere, in accordo alle norme europee e al principio “*do no significant harm*”, che il Piano e i progetti a valere sul fondo *Next Generation EU* siano sottoposti a una valutazione *ex ante* sull'impatto ambientale anche attraverso l'utilizzo degli indicatori per gli investimenti ecosostenibili elaborati ai sensi dell'articolo 1, commi 743 e seguenti, della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021) e a un monitoraggio *ex post* affidato al CIPRESS finalizzato a verificare la coerenza tra l'esecuzione dei progetti e i principi dell'Agenda 2030. A tale riguardo si ravvisa inoltre l'esigenza di inserire studi con gli scenari futuri auspicati con l'attuazione dell'intero Piano, considerando insieme variabili sia economiche che ambientali e sociali.

Nell'aggiornamento del PNRR e in ordine alla previsione delle singole misure e delle *policy* previste, occorre tener conto dei seguenti principi: il sostegno a processi, prodotti e servizi improntati coniugando sostenibilità ambientale, economica e sociale, nel promuovere lo sviluppo delle diverse tecnologie per il raggiungimento dei *target* climatici al 2030 e al 2050.

In questa medesima prospettiva appare necessario promuovere la transizione ecologica con processi sostenibili e certificati, che adottano i principi del *Life Cycle Assessment* (LCA) per la valutazione dell'impronta ambientale di prodotti e servizi.

Sarebbe, altresì, auspicabile che il PNRR preveda misure concrete per la tutela dell'ambiente al fine di migliorare tutte le drammatiche situazioni descritte dagli indicatori sopra riportati.

Il Piano ricevuto dal Parlamento purtroppo sotto questo punto di vista è carente, non prevede nulla per la tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e per la riparazione dei danni ambientali che si sono susseguiti nel tempo su tutto il territorio nazionale.

È quindi indispensabile fare in modo che la Missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica” contenga in modo chiaro ed organico il tema della Biodiversità, degli Ecosistemi e dei loro servizi, del Paesaggio completando il Piano con la definizione di obiettivi adeguati e chiarendo in modo inequivocabile l'importanza e il ruolo di Capitale Naturale, Servizi Ecosistemici, Infrastrutture verdi e blu, Soluzioni Basate sulla Natura e Paesaggio in una visione di intreccio di tutto ciò con la realtà ed i processi socio-culturali.

Le infrastrutture verdi giocano un ruolo fortemente strategico per la conversione ecologica purtroppo però nel Piano se ne parla solo limitatamente con riguardo alle “Infrastrutture verdi urbane”, trascurando le loro reali potenzialità. Secondo la definizione comunitaria (*EU-Green Infrastructures Strategy*, 2013), le ”Infrastrutture verdi” sono “reti di aree naturali e seminaturali, strategicamente pianificate con altri elementi ambientali, progettate e gestite in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici“. Il sistema include spazi verdi (terrestri) e blu (acquatici) che contribuiscono a migliorare la qualità ambientale, il benessere dei cittadini, supportano la *green economy*, generano opportunità di lavoro, oltre ad incrementare la biodiversità. Concentrano gli interventi *green* strategici per l’adattamento ai cambiamenti climatici, la mitigazione del rischio idrogeologico, la conservazione del Capitale Naturale, la mitigazione dell’impronta di Carbonio, la salute psicofisica delle persone.

Per questa ragione sarebbe opportuno espandere questa previsione parlando di “Infrastrutture verdi multi-funzionali urbane ed extraurbane capaci di produrre servizi ecosistemici” prevedendo un’adeguata destinazione di risorse non inferiore a 5 miliardi di euro.

L’Ecosistema e il paesaggio andrebbero poi fortemente tutelati stabilendo che le Linee progettuali finanziate dal Piano, prevedano come criterio progettuale obbligatorio, la considerazione delle relazioni con il contesto ecosistemico e paesaggistico al fine di ridurre l’impatto degli interventi ed aumentandone la qualità e la compatibilità con ambiente, territorio e paesaggio.

Per questo si deve prevedere la destinazione di una congrua quota economica per l’integrazione con il relativo contesto eco-territoriale e la restituzione di un paesaggio di qualità possibilmente superiore a quella di partenza, Assicurando che vi sia anche, nei progetti, una verifica ordinaria della fattibilità di *Nature Based Solutions*.

La riqualificazione delle aree di crisi industriale adiacenti ad aree ad alta sensibilità ambientale è prioritaria. Il valore del danno ambientale può sostenere il costo di bonifica, almeno dove è ancora presente e attivo chi ha inquinato. Inoltre il valore ecosistemico e sociale delle aree bonificate può essere altissimo, oltre a quello di ricerca sperimentazione di tecniche quali il bio-rimedio che, in alcuni casi, si dimostrano efficaci, meno impattanti e a costi molto ridotti rispetto alle tecniche classiche. È necessario procedere parallelamente ad una revisione della normativa per migliorare le regole e le procedure.

Si osserva che per l’attuazione del PNRR deve essere contemplata la necessità di costruire un sistema efficiente per la tutela dell’ambiente e lo sviluppo ecosostenibile del territorio, che metta a frutto tutte le competenze scientifiche, tecniche e professionali del Paese. In particolare, occorrerebbe costruire un’organizzazione funzionale che realizzi la completa sinergia tra le istituzioni sovranazionali, nazionali, territoriali, le agenzie governative, gli enti di ricerca e i privati e che sappia gestire al meglio le risorse economiche stanziato dallo Stato e dall’Unione europea per la tutela dell’ambiente e lo sviluppo ecosostenibile del territorio. È necessario creare modelli operativi che sviluppino un rapporto sinergico tra il MITE, i Presidenti delle Regioni nello svolgimento delle funzioni di commissari straordinari delegati contro il dissesto idrogeologico, i Presidenti delle province autonome, il CIPESS e, con funzione di supporto, il Dipartimento della protezione civile, il Servizio geologico d’Italia dell’ISPRA, l’INGV, il Dipartimento «Casa Italia» e tutti gli altri soggetti interessati, pubblici o privati.

Tale modello organizzativo deve essere semplice, efficiente e improntato alla leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, le agenzie governative, gli enti di ricerca



e i soggetti attuatori che, uniti dall'intento di fare e di fare bene, collaborino per la realizzazione di un'Italia all'avanguardia, propositiva, concreta e capace di impiegare tutte le risorse economiche messe a disposizione dal PNRR, affinché si realizzino gli interventi ritenuti strategici per la tutela del territorio e lo sviluppo ecosostenibile dell'ambiente. La salute dell'ambiente condiziona fortemente la salute dei cittadini, per tale motivo, al fine di prevenire e mitigare l'impatto dei molteplici fattori inquinanti, occorre altresì piena integrazione tra l'esistente Sistema Nazionale Protezione Ambientale (SNPA) e il Sistema Nazionale Prevenzione Salute Ambiente (SNPSA), creando una collaborazione permanente e strutturale attraverso l'attivazione di specifiche unità territoriali di prevenzione, da dedicare alle varie tematiche ambiente-salute-clima, al fine di gestire, in sinergia, lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Nel PNRR, per quanto riguarda il PNIEC, si fa riferimento a una sua revisione, per adeguarlo al nuovo obiettivo europeo di riduzione delle emissioni di almeno il 55% entro il 2030, ma non si dettano le misure, i progetti ed i relativi investimenti necessari per raggiungere il nuovo obiettivo. Si osserva pertanto che vanno da subito messi in campo misure e interventi molto più ambiziosi di quelli previsti dall'attuale PNIEC al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati al 2030.

Occorre utilizzare la grande opportunità del PNRR per concretizzare la visione nazionale su come affrontare il tema dei cambiamenti climatici partendo dal lavoro già svolto dal Ministero dell'ambiente attraverso la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC), lavoro fra l'altro svolto con il supporto di tutte le istituzioni, degli scienziati e di tutti i soggetti interessati. Si rende necessario infine aggiornare la SNAC con la nuova strategia dell'UE adottata il 24 febbraio 2021 con il documento COM(2021) 82.

### **3.3. L'inclusione sociale**

Secondo le stime preliminari dell'Istat sulla povertà assoluta per l'anno 2020, insieme alle stime preliminari delle spese per consumi delle famiglie, diffuse ad inizio marzo 2021, nel 2020 l'incidenza della povertà assoluta è in crescita sia in termini familiari (da 6,4% del 2019 al 7,7%, +335 mila), con oltre 2 milioni di famiglie, sia in termini di individui (dal 7,7% al 9,4%, oltre 1 milione in più) che si attestano a 5,6 milioni.

Pertanto, secondo le stime preliminari del 2020 la povertà assoluta raggiunge, in Italia, i valori più elevati dal 2005.

Anche il Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia realizzato da Caritas italiana restituisce una lettura dei gravi effetti economici e sociali che si affiancano a quelli sanitari dell'attuale crisi generata dalla pandemia da Covid-19. Il Rapporto mostra come l'emergenza legata alla diffusione del Covid-19 oltre che sanitaria, stia diventando sempre più sociale, per cui a pagare il prezzo più alto della pandemia sono proprio le persone più fragili e vulnerabili, che già vivevano situazioni di difficoltà, creando così nuove situazioni di povertà. Improvvisamente sono apparse in questo anno di pandemia fasce sociali di povertà mai conosciute costituite da categorie lavorative prima salde che oggi si ritrovano a far parte del grande numero dei disoccupati, di coloro ai quali non sono stati rinnovati i contratti di lavoro, di coloro che con l'avvio della stagione estiva attendevano un impiego temporaneo. È emersa la situazione di povertà economica di molte persone che vivono con lavori precari, spesso in nero ed anche in sfruttamento lavorativo. Si è mostrata in tutta evidenza la situazione di solitudine di molti anziani e persone con disabilità o con familiari con disabilità.

È evidente, dunque, come la famiglia, nel nostro Paese in modo particolare, svolga un ruolo importante nella cura e nel contrasto al rischio di esclusione sociale, ma al contempo, le famiglie delle persone con disabilità godono in media di un livello più basso di benessere economico. Le risorse necessarie alla famiglia per svolgere questo ruolo, inoltre, non sono soltanto economiche, ma anche di tipo relazionale: il 32,4% riceve sostegno da reti informali (quota quasi doppia rispetto al totale delle famiglie 16,8%).

È imprescindibile, quindi, che nell'ambito di una strategia per il futuro del nostro Paese che il Piano delinea ci si adoperi al fine di stimolare azioni, interventi, progetti, proposte che vadano a favorire il superamento dell'inequità e la promozione di una nuova economia più attenta ai principi etici.

La priorità deve essere rivolta ad azioni finalizzate a sostenere le persone che più hanno bisogno, partendo da coloro che non sono autosufficienti.

Il Piano in diverse parti, in particolare nelle Missioni 5 e 6, cerca di raggiungere l'obiettivo di fornire migliori servizi sanitari e sociali, tramite, ad esempio, la realizzazione di ospedali di prossimità, il *social housing*, l'incremento servizi per persone non autosufficienti. È indispensabile, in questo caso, che la programmazione pubblica garantisca standard di sicurezza e qualità omogenei su tutto il territorio nazionale per assicurare le cure e l'assistenza più appropriate. Le realtà associative che si occupano di assistenza ai più bisognosi lamentano che nel momento in cui l'Italia si appresta ad investire quasi 200 miliardi di euro per riprendersi dagli effetti della pandemia da Covid-19, non può dimenticare coloro che della pandemia sono stati le prime vittime. Anche perché le grandi difficoltà incontrate dal sistema pubblico di assistenza, in particolare agli anziani, nell'affrontare la pandemia non rappresentano un evento anomalo, bensì una manifestazione estrema delle criticità di fondo che da tempo lo affliggono. Agli anziani non autosufficienti vanno destinate attenzioni e risorse, ma prima ancora è necessario adottare una riforma organica delle politiche di settore.

Occorre, dunque, sfruttare l'occasione offerta dal PNRR per avviare il percorso della riforma nazionale del settore grazie a un primo pacchetto di azioni necessarie, concepite a partire dall'analisi delle criticità esistenti. La prima risiede nella frammentazione degli interventi pubblici, erogati da diversi soggetti non coordinati tra loro (Asl, Comuni, Inps), che richiede necessariamente, attraverso un percorso partecipato, un coordinamento volto a semplificare ed unificare i percorsi al fine di addivenire all'offerta di un servizio adeguato a livello distrettuale, e a far confluire le diverse prestazioni ricevute in progetti personalizzati unitari.

A tal fine si ritiene necessario intervenire anche sulla *governance* delle diverse linee di responsabilità, divise fra tre livelli di governo (Stato, Regioni, Comuni) e tre filiere (prestazioni monetarie, servizi sociali e servizi sociosanitari), al fine di delineare un sistema di *governance* unitario.

La crisi pandemica ha inoltre accresciuto i problemi economici di famiglie e aziende già in difficoltà da prima dell'inizio dell'emergenza e portando in situazioni di crisi economica anche famiglie e imprese floride.

È necessario intervenire, utilizzando anche le risorse messe a disposizione dal Piano nel modo più efficace possibile. È imprescindibile che l'aiuto sociale sia destinato a tutti, anche nell'ottica di favorire la ripartenza, a cominciare dal riconoscimento del diritto alla casa e del diritto al benessere.

Va inoltre rimarcato l'impegno europeo e nazionale relativo alla necessità di assicurare il diritto di ripartenza verso chiunque si dovesse trovare nella situazione di

interrompere una realtà imprenditoriale assicurando un *plafond* di opportunità, anche complementari tra loro, attraverso l'adozione di misure che vanno dal sostegno economico, alla formazione, all'accompagnamento per creare una nuova azienda al ricollocamento nel mondo del lavoro.

Al fine di massimizzare l'efficacia degli aiuti non si può prescindere dal ricorso al mondo bancario, tenuto conto del relativo bagaglio informativo e dell'effetto leva finanziaria.

Allo stesso tempo le norme bancarie andrebbero riviste per evitare che venga considerata “zombie” un'azienda magari in difficoltà, solo rallentata da crisi di liquidità temporanea ma ancora in grado di stare sul mercato con un aiuto economico

Per le banche potrebbe essere parimenti utile una riduzione dell'assorbimento di capitale nelle erogazioni verso le aziende che hanno requisiti affini alla riconversione ecologica e digitale.

Sull'ottimizzazione dell'uso delle risorse per le aziende più in difficoltà, quelle non recuperabili e, quindi, dal punto di vista sociale, anche della famiglia dell'imprenditore dell'azienda irrecuperabile sono quattro i profili che richiedono di essere considerati con attenzione:

- la struttura di erogazione delle risorse europee per le quali sarebbe indispensabile fare in modo che i tutti i fondi a disposizione abbiano un fattore comune al fine di ottimizzare, metodi, procedure, tempi, facilitazioni nell'erogazione e quindi si potrebbe pensare alla struttura tipo “fondo di fondi”;

- la necessità che il finanziamento delle politiche di cui al PNRR derivi da un mix di fondi a provenienza pubblica e privata: in questo momento di grande crisi ma anche di particolare e senza precedenti accumulo di ricchezza è doveroso pensare a intercettare i capitali privati accumulati e tramite incentivi metterli a disposizione per investimenti finalizzati alla transizione ecologica, digitale, all'occupazione alla crescita sostenibile;

- la predisposizione di un quadro di regole in materia di crisi di impresa nel cui contesto trovi spazio la prospettiva di un raccordo tra composizione negoziale della crisi e supporto pubblico alla ristrutturazione di dati comparti o filiere industriali ed a tal proposito si ricorda che altri Paesi hanno già recepito la direttiva 1023/2019 sui quadri di ristrutturazione preventiva di impresa che contiene un sistema di allerta molto più light di quello contenuto nell'attuale codice della crisi di impresa, non ancora in vigore ma che necessita di essere aggiornato in chiave di salvataggio di imprese.

La predisposizione di un quadro di regole che agevolino una via d'uscita dall'eccessivo indebitamento che sia differente e più efficace rispetto alla mera spoliazione dei beni del debitore mediante le procedure esecutive e le aste giudiziarie (strumenti che – lo si è compreso – comportano in ogni caso una distruzione di risorse per il sistema, in termini sia di valore dei beni esecutati sia di possibilità di un *refresh* o ripartenza per i debitori coinvolti). In tal senso potrebbe essere utile rivisitare e dare attuazione alla norma prevista dall'articolo 41-*bis* della legge n. 157 del 2019 che, in materia di esecuzioni aventi ad oggetto la prima casa dei debitori qualificabili come consumatori, introduce, a favore del debitore, la possibilità, pendente l'esecuzione, di rinegoziare il proprio mutuo oppure di chiedere un finanziamento per estinguere il mutuo stesso, mediante accesso al Fondo di garanzia per la prima casa. Oggi più che mai in linea con i principi di inclusione sociale del PNRR è necessario fare il possibile per ridurre le situazioni di disagio tra cui la perdita della prima casa.

## 4. I tre obiettivi trasversali

### 4.1. La parità di genere

Una delle tre priorità trasversali del PNRR riguarda la parità di genere.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (articolo 18, comma 4, lettera o) prevede che il PNRR debba contenere 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, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e 3 del pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU 5 e, ove pertinente, la strategia nazionale per la parità di genere.

Il percorso di rilancio dell'Italia impone di promuovere la parità di genere, che rappresenta una delle principali cause di quell'inaccettabile ritardo che da troppi anni impedisce lo sviluppo del Paese.

La pandemia sta colpendo in modo rilevante le donne lavoratrici, con il rischio di esacerbare le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro. A differenza delle crisi precedenti, l'occupazione femminile è più a rischio rispetto a quella maschile, soprattutto a causa dell'impatto della crisi sul settore dei servizi.

La parità di genere deve quindi non solo ispirare, ma trovare anche concreta applicazione in tutte le missioni nelle quali si articolerà il Piano, attraverso un approccio integrato e trasversale.

Al riguardo, si ritiene che tutte le politiche e gli interventi pianificati dovranno prevedere una accurata valutazione di impatto di genere (*ex ante* ed *ex post*) con un *set* di indicatori quali-quantitativi in grado di misurare effetti e conseguenze delle politiche e degli investimenti sui diversi *target* della popolazione femminile, adottando un approccio intersezionale. Al riguardo è necessario puntare su incentivi fiscali affinché le aziende, così come tutte le articolazioni della PA, investano e si dotino di uno strumento digitale che consenta loro di mappare le proprie politiche di inclusione sociale e differenza di genere in maniera integrata: attraendo giovani talenti al femminile, trasmettendo i valori della diversità e dell'inclusione nonché rendendo trasparente il confronto tra le remunerazioni femminile e maschile in azienda e nella PA, a parità di mansione. Nell'ambito della promozione della parità di genere, dovrà essere dato adeguato risalto anche al contrasto al fenomeno della violenza contro le donne - drammaticamente aumentata durante la crisi Covid - e al femminicidio, che assume sempre più una dimensione culturale, come una delle più gravi espressioni della disuguaglianza e di discriminazione.

Occorre provvedere ad un attento monitoraggio degli effetti delle scelte politiche in materia di parità di genere, le quali devono essere dettagliatamente indicate nella versione definitiva del PNRR, anche con specifico riferimento alle risorse destinate, valutando, nell'ambito della realizzazione del Piano, l'impatto di genere *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* delle misure messe in atto.

Occorre realizzare misure diversificate in grado di incidere significativamente sulle dimensioni dello svantaggio economico femminile che riguardano il tasso di occupazione, il *gap* retributivo, la forte incidenza del lavoro informale tra le donne, il maggior ricorso al lavoro *part time*, le disparità di genere nelle posizioni manageriali. Elementi questi che, d'insieme, consegnano e relegano l'Italia al 14° posto in Europa per parità di genere, con un punteggio del *Gender Equality Index* inferiore alla media europea.

Occorre procedere al superamento delle disparità territoriali nei servizi educativi per la prima infanzia, al fine di garantirli omogeneamente su tutto il territorio nazionale attraverso la costruzione di scuole dell'infanzia e di asili nido entro il 2026. L'obiettivo

riportato e da trapiantare per quanto riguarda l'incremento dei posti negli asili nido, è quello del 55% in 5 anni per garantire così diritto all'educazione e all'istruzione a tutte le bambine e i bambini e colmare le disuguaglianze di partenza, liberare il tempo delle donne e conseguentemente favorire l'aumento dell'occupazione femminile.

Di pari passo, occorre prevedere l'aumento dei congedi di paternità che significa puntare sulla condivisione delle responsabilità genitoriali tra donne e uomini come strumento per rompere uno schema in cui la maternità viene integralmente scaricata sulle donne e diventa alibi e freno, per le aziende, a investire sulle donne.

Occorre procedere ad una revisione del servizio di cura degli anziani, attualmente connotato da bassa produttività, da servizi scadenti, spesso in nero, e con tutte le carenze ulteriori evidenziate dalla pandemia, per ridisegnarlo a partire da un migliore coordinamento tra gli enti di riferimento ASL, INPS, comuni, e dall'importante contributo che è possibile ricevere dalla tecnologia con l'impiego della robotica, della telemedicina, della messa in rete degli operatori, in modo da renderlo, in tale nuova veste, un ulteriore volano per lo sviluppo di politiche industriali.

Al fine di rafforzare l'*empowerment* economico e sociale delle donne occorre sostenere la formazione delle bambine e delle ragazze verso un libero accesso a carriere qualificate che prevedano percorsi di studio in ambito scientifico.

Si ritiene necessaria l'istituzione di un fondo *ad hoc* per sostenere le imprese a conduzione femminile già esistenti, ma anche per promuovere nuove imprese femminili alla luce anche dei terribili effetti che la pandemia ha avuto in termini di occupazione femminile nel Paese.

## **4.2. I giovani**

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza individua attualmente le politiche per i giovani come una delle priorità trasversali alle varie missioni, sottolineando la necessità di garantire la piena partecipazione dei giovani alla vita culturale, economica e sociale del Paese, sia attraverso un investimento sul futuro delle nuove generazioni in termini di istruzione e ricerca, sia con l'implementazione di politiche atte a incrementare il livello di occupazione giovanile nel breve e nel lungo periodo.

A tale riguardo, risulta necessario modulare in favore delle giovani generazioni le misure di attuazione di diverse componenti, come, in particolare, la digitalizzazione della pubblica amministrazione e del sistema produttivo, la conversione *green* delle imprese, il potenziamento delle competenze e il diritto allo studio, la ricerca e l'impresa, le politiche per il lavoro, nonché gli interventi di inclusione e coesione sociale.

È importante potenziare interventi mirati a promuovere uno stile di vita sano, favorendo le attività sportive come disciplina fondamentale di crescita fin dalle scuole primarie, e come strumento determinante di inclusione sociale, anche attraverso il rilancio di importanti manifestazioni sportive quali, ad esempio, i Giochi della Gioventù, nonché il rafforzamento degli sport olimpici e paraolimpici finalizzato ad una maggiore diffusione di questi ultimi tra i giovani.

Si rappresenta, in particolare, l'esigenza di orientare quota parte delle risorse allocate nelle suddette componenti in funzione del perseguimento di obiettivi quali l'individuazione di percorsi di formazione scolastica e universitaria che rendano concretamente possibile un rapido inserimento nel mondo del lavoro, in posizioni professionali adeguate alle competenze acquisite, e una rimozione degli ostacoli a una prosecuzione della carriera nel

settore della ricerca pubblica , con la previsione di interventi volti alla nascita e promozione di nuovi team e laboratori di ricerca nelle Università e negli Enti di ricerca del Paese.

Andrebbe poi rafforzata la formazione di giovani qualificati da impiegare nella valorizzazione dei beni culturali e nella tutela del paesaggio a servizio del territorio e l'occupazione di quelli già formati, in linea con il recupero dei borghi storici e con l'investimento nelle *green-ways* e negli antichi tracciati.

Altresì, occorre sviluppare piattaforme digitali per la rilevazione della domanda di lavoro e la riduzione del *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro e formazione a livello territoriale, oltre a valutare la creazione di un Portale Unico Nazionale per la Transizione e l'Orientamento (PUNTO), che integri tutti i dati disponibili su orientamento, formazione e mercato del lavoro.

Inoltre, si dovrebbe valutare la predisposizione di una banca dati delle esperienze e delle competenze maturate dai giovani, che possa consentire di avere accesso alla certificazione aggiornata delle attività svolte, utilizzabile a titolo curriculare e apprezzata e valorizzata dai datori di lavoro, prevedendone il collegamento con analoghe banche dati di altri Paesi, in particolare europei.

Per quanto concerne, più specificatamente, l'imprenditoria giovanile, occorre potenziare e razionalizzare le misure di supporto alle *startup* giovanili, per esempio valutando la possibilità di assegnare a giovani da 18-35 anni titolari di *sturtup*/imprese/cooperative una percentuale degli immobili dello Stato, in comodato d'uso gratuito per due anni, dove svolgere la propria attività imprenditoriale.

Sul piano dell'investimento nel capitale umano, appare necessario la definizione di percorsi specifici di orientamento e formazione per i NEET, anche individuando modalità di inserimento in programmi o corsi di formazione professionale successivamente alla partecipazione ai progetti del Servizio civile universale.

Ulteriori interventi dovrebbero consistere nell'inserimento di programmi di educazione alla prevenzione e al contrasto della violenza contro le donne tra le aree di intervento prioritarie finanziate con il Fondo nazionale per le politiche giovanili, oltre che nell'adozione di un programma nazionale volto al contrasto del disagio giovanile che preveda l'adozione di misure e strumenti dedicati all'ascolto, alla condivisione e all'orientamento, anche attraverso l'istituzione o l'implementazione di piattaforme digitali.

Una riflessione particolare attiene all'investimento in progetti di *cohousing* per giovani con occupazioni dalle forme atipiche/precarie/flessibili, per incentivare l'autonomia economica e abitativa dalla famiglia di origine e per sostenere le coppie con uno o più figli o monogenitoriali a rischio di disagio abitativo perché non possono contrarre un mutuo o pagare interamente un affitto.

Da ultimo, si rileva come la proposta di PNRR non individui con chiarezza le modalità attraverso le quali i fondi europei del Dispositivo di ripresa e resilienza garantiranno la prossima generazione di Italiani rispetto alle sfide richiamate dal documento europeo.

Pertanto, si invita il Governo a integrare il PNRR nella parte relativa alla prossima generazione, specificando dettagliatamente la strategia e i provvedimenti "trasversali" rivolti alle giovani generazioni, nonché ad adottare misure volte ad introdurre strumenti di analisi e verifica sistematica dell'impatto delle politiche pubbliche destinate ai giovani e dei relativi programmi finanziati.

### **4.3. Il Mezzogiorno**

La proposta di PNRR, in coerenza strategica con il Piano Sud 2030, ha quale finalità – in coerenza con le risoluzioni parlamentari – di perseguire il riequilibrio territoriale e il rilancio del Mezzogiorno come priorità trasversale a tutte le sei Missioni.

In quest’ottica, la proposta in esame ha integrato gli interventi del PNRR con le politiche di coesione europee e nazionali in corso di programmazione, al fine di massimizzare l’impegno aggiuntivo per la coesione territoriale, favorendo sinergie e complementarietà fra le risorse provenienti dal RRF, quelle fornite da REACT-EU, e la quota anticipata del Fondo per lo sviluppo e coesione (FSC) 2021-2027. Si afferma come nella definizione delle linee progettuali e di intervento del PNRR sarà esplicitata la quota di risorse complessive destinata al Mezzogiorno, che può valere anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli investimenti previsti.

4.3.1. La clausola del 34%. A livello generale, al fine di meglio definire il ruolo del Mezzogiorno nel *Next Generation EU* si ritiene necessaria l’indicazione chiara di quante e quali risorse saranno in concreto destinate al Sud, tenendo ben presente che la quota di risorse indicata nel PNRR, pari al 34% della popolazione residente, risponde esclusivamente ad una logica di mantenimento dello *status quo*, ossia a non fare aumentare il divario esistente tra Nord e Sud del Paese. Considerati gli obiettivi del *Next Generation EU*, ne consegue che tale percentuale deve essere considerata come una quota minima, assolutamente da aumentare, al fine di costituire la giusta spinta per andare a colmare i diversi divari in termini di offerta di servizi essenziali del Paese.

Allo stato, invece, la quota destinata al Mezzogiorno è esplicitata soltanto con riferimento all’allocazione dei fondi previsti da REACT-EU. La programmazione di REACT-EU infatti integra la strategia del PNRR per un valore di 13 miliardi di euro, di cui 8,76 miliardi di euro destinati dal Programma al Mezzogiorno, tra cui la quota più rilevante finanzia la fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud per l’annualità 2021.

A prescindere però dalle risorse di REACT-EU, da quello che emerge dalla lettura della attuale proposta di PNRR, la destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 34% delle risorse complessive del RRF – come da precisa indicazione delle risoluzioni parlamentari – non ha ricevuto una concretizzazione operativa. Come detto, non vi è cioè alcuna garanzia formale che si arrivi al raggiungimento di quella soglia, anche valutando complessivamente le risorse del PNRR e non i singoli progetti.

Si ritiene pertanto necessario fissare espressamente questa destinazione di risorse nel Piano definitivo, in almeno parziale coerenza con i criteri di ripartizione delle risorse tra gli Stati membri (popolazione, inverso del PIL *pro capite* e tasso di disoccupazione) e con la finalizzazione del Regolamento RRF alla riduzione dei divari economici, sociali e territoriali nell’Unione europea, circostanza che peraltro ha condotto, per la sua approvazione, alla scelta degli articoli 174 e 175 del TFUE, dedicati appunto alle politiche di coesione.

Si ritiene inoltre necessario che per ciascuna missione e per ciascun progetto di investimento siano fissati degli indicatori che rivelino la distribuzione territoriale delle misure disposte dal Piano. Alcuni programmi avranno una percentuale maggiore del 34%, altri minore. Ma nel complesso la quota complessiva di risorse spettanti alle regioni del Mezzogiorno deve essere almeno pari al 34% del complesso delle risorse del RRF.

Occorre inoltre chiarire quante e quali delle risorse che saranno destinate a finanziare progetti nel PNRR andranno a sovrapporsi o sostituirsi rispetto a progetti già considerati e che possono essere considerati nell’ambito del Fondo per lo sviluppo e coesione, dei Fondi SIE o di altre fonti di finanziamento.

4.3.2. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione. Nella proposta di Piano sottoposto all'esame del Parlamento si afferma come sia stata anticipata la programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per un valore di 21,2 miliardi di euro (quale quota parte del complesso dei 50 miliardi autorizzati dalla legge di bilancio per il 2021). L'obiettivo dell'anticipazione è quello di rafforzare, a livello di concentrazione nel Mezzogiorno, il volume degli investimenti aggiuntivi finanziati attraverso la componente *loans* del RRF. L'inserimento nel PNRR consentirà, secondo quanto riportato nel Documento, una significativa accelerazione della capacità di utilizzo delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione e di realizzazione degli investimenti.

Nel corso dell'audizione dell'8 marzo scorso, il Ministro dell'economia e delle finanze ha confermato il ricorso al Fondo per lo sviluppo e la coesione per circa 20 miliardi per progetti non ancora definiti, con l'aggiunta di 1 miliardo a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (ex legge n. 183 del 1987). Si tratta di risorse di tendenziale, in quanto già disponibili a legislazione vigente, e quindi senza impatto aggiuntivo sull'indebitamento netto.

Al riguardo, una notazione non può non essere fatta per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse del FSC. Dai dati contenuti nell'ultimo Bollettino della Ragioneria Generale dello Stato, aggiornato al 31 dicembre 2020, risulta che a fronte di una dotazione complessiva del FSC per il settennio 2014-2020, pari a 68,81 miliardi di euro, risultano programmati interventi per 47,35 miliardi di euro, impegnati 9,16 miliardi di euro, pagamenti per 3,19 miliardi di euro, pari al 6,75% delle risorse programmate e al 5,72% del totale complessivo.

Quindi, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, nato per superare i divari territoriali e destinato per legge all'80% al Sud, è stato scarsamente utilizzato in questi anni, essendo stato speso poco più del 6% delle sue risorse relative alla programmazione 2014-2020. La questione si pone in termini ancora più pregnanti, se si considera che l'articolo 1, comma 177, della legge di bilancio 2021, che ha stabilito a favore del Fondo per lo sviluppo e la coesione, per il periodo di programmazione 2021-2027, una dotazione aggiuntiva di 50 miliardi di euro.

Lo scarsissimo utilizzo del FSC per il periodo 2014-2020 trova conferma nella legge di bilancio 2021, ove risultano ben 30,44 miliardi di euro di residui di stanziamento, che corrispondono a spese previste in bilancio per le quali non si è ancora avuto l'impegno. Applicando il vincolo di destinazione dell'80% alle regioni del Mezzogiorno, risultano mancanti quindi interventi per 24,35 miliardi.

Si tratta di una situazione non compatibile con gli impegni che da tempo sono stati assunti dalle forze politiche nei confronti dei cittadini italiani e del Mezzogiorno.

Nell'esprimere soddisfazione nella conferma dell'anticipo dell'utilizzo di parte delle risorse del FSC all'interno del PNRR, si ritiene urgente e doverosa da parte del Governo una riconsiderazione complessiva delle modalità di utilizzo delle risorse del FSC, in modo tale da permetterne – a regime – l'impiego tempestivo ed efficace, in piena complementarità con la programmazione 2021-2027 dei Fondi SIE e nel mantenimento del vincolo di destinazione territoriale per l'80% alle regioni del Mezzogiorno.

Il Fondo per lo sviluppo e coesione potrebbe essere utilizzato, in particolare, per il finanziamento di quei progetti di investimento che, pur essendo destinati all'ammodernamento economico, sociale e infrastrutturale del Paese, non ricadono nei vincoli stringenti posti dal regolamento sul RRF. Si fa, ad esempio, riferimento ai vincoli



riguardanti l'ammodernamento della rete stradale e autostradale o la costruzione di nuove tratte, o anche ai vincoli riguardanti la conclusione della spesa entro il 2026.

Si ritiene quindi necessario che la programmazione del complesso delle risorse assegnate al Fondo per lo sviluppo e coesione sia effettuata nel periodo immediatamente successivo alla trasmissione del PNRR alle autorità europee, in modo tale da rendere complementari e sinergici i suoi effetti con quelli delle risorse del PNRR, e anche con la programmazione 2021-2027 dei Fondi SIE.

4.3.3. La decontribuzione Sud. Uno dei temi principali concernenti il rilancio del Mezzogiorno è costituito dalla fiscalità di vantaggio, che ha trovato concretizzazione definitiva attraverso l'esonero contributivo (cosiddetta decontribuzione Sud) di cui all'articolo 1, commi 161 e seguenti, della legge di bilancio 2021. La misura quindi è già una realtà; è stata inserita nella proposta di PNRR presentato alle Camere ed è finanziata, per il primo anno, tramite REACT-EU, per una somma di circa 4,5 miliardi.

Tuttavia, la decontribuzione Sud ha valenza solo per un anno e ciò non solo perché per il momento è autorizzata dalla Commissione europea solo per l'anno 2021, ma anche perché necessità della copertura finanziaria per gli anni successivi e sino al 2029.

Ora, si tratta di renderla strutturale fino al 2029, secondo quanto prevede la legge di bilancio 2021. Perché solo se avrà una estensione pluriennale potrà essere efficace per il rilancio della crescita e dell'occupazione al Sud e quindi mirare a *“contenere il perdurare degli effetti straordinari sull'occupazione, determinati dall'epidemia di COVID-19 in aree caratterizzate da grave situazione di disagio socio-economico, e di garantire la tutela dei livelli occupazionali”* (all'articolo 1, comma 161, legge n. 178 del 2020).

In tale prospettiva, in coerenza con il criterio della complementarità nell'utilizzo delle risorse europee e nazionali, deve essere finalizzato con la Commissione europea il procedimento di autorizzazione alla fruizione dell'esonero contributivo per le annualità successive al 2021 e deve essere finanziata la decontribuzione per gli anni successivi. Al riguardo, uno dei canali di finanziamento potrebbe essere il Fondo per lo sviluppo e la coesione, già provvisto di una dotazione finanziaria di 50 miliardi per il periodo di programmazione 2021-2027.

Si deve anche procedere rapidamente all'Accordo di partenariato 2021-2027 sui fondi strutturali. Attraverso il cofinanziamento nazionale, le risorse dei fondi europei per la coesione supereranno gli 80 miliardi di euro per il ciclo 2021-2027, rappresentando, pertanto, un elemento fondamentale di sostegno al conseguimento e al rafforzamento degli obiettivi di *policy* connessi ai tre assi strategici del PNRR, in tal modo consolidando la complementarità e addizionalità dei fondi europei e nazionali della coesione nel PNRR, come richiesto dallo stesso regolamento RRF.

4.3.4. I livelli essenziali delle prestazioni. Uno dei temi che ha alimentato il dibattito sul rilancio del Mezzogiorno è costituito dal fatto che non sono stati ancora determinati i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che costituiscono la cornice di riferimento per impostare una progettualità concreta e non discriminatoria per la fruizione dei servizi alla collettività sull'intero territorio nazionale. È prioritario includere tra le cosiddette *“riforme strutturali”* affrontate dal PNRR la definizione del LEP e delle funzioni fondamentali. Soltanto così, il PNRR interviene sulle condizioni necessarie al recupero dei divari nella fornitura di servizi pubblici essenziali per il pieno esercizio dei diritti civili e sociali. Senza definizione dei LEP e delle funzioni fondamentali è arduo individuare con quantità e qualità di progetti adeguati e conseguenti costi di funzionamento.

4.3.5. Le zone economiche speciali. Al fine di valorizzare e potenziare compiutamente l'operatività dell'Esagono che le sei ZES costruiscono nella Portualità di sistema del Sud Italia (Napoli, Bari, Taranto, Gioia Tauro, Catania/Augusta e Palermo) occorre prevedere congrui impegni di investimento per i rispettivi ultimo miglio delle 6 zone economiche speciali, nonché garantire l'inserimento delle suddette in un *cloud* infrastrutturale completo.

## **5. Le riforme**

### **5.1. La riforma del sistema fiscale**

Per quanto riguarda la riforma fiscale, nel contesto del PNRR, si ritiene necessario affiancare un forte impulso di semplificazione della disciplina tributaria, secondo il principio della riduzione degli adempimenti - anche derivanti dalla revisione di singole imposte e del relativo apparato di accertamento - non più della parità e trasparenza tra fisco e contribuenti, con una ridefinizione complessiva della struttura del prelievo, mantenendone le caratteristiche di progressività previste dalla Costituzione Italiana, volta a ridurre complessivamente il peso su imprese e famiglie, come suggerito anche in sede europea, in grado di sostenere i fattori produttivi e incrementare la domanda interna.

È necessario favorire gli investimenti privati che rispondano alla logica del sostegno alle filiere produttive specifiche e non a solo a interventi di riduzione del costo del lavoro.

La misura del Superbonus 110% deve essere semplificata e prorogata nel tempo e, comunque al fine di facilitare l'immissione anche di capitale e risparmio privato in un ampio processo di rigenerazione urbana, appare opportuno razionalizzare tutti gli altri bonus esistenti per le ristrutturazioni e per l'efficientamento energetico degli edifici sotto un'unica aliquota al 75%, modificando l'articolo 16-bis del TUIR, prevedendo anche per questi la durata della detrazione in cinque anni.

Occorre, inoltre, orientare le iniziative di implementazione tecnologiche anche alla lotta all'evasione fiscale, con riferimento all'imponibile evaso da parte di imprese con residenza nei paradisi fiscali, sostenendo nel contempo ogni iniziativa volta ad adottare misure fiscali sui profitti delle multinazionali operanti nei servizi digitali.

Nel quadro di possibili interventi per la semplificazione dei processi amministrativi attraverso la digitalizzazione, altro importante tema legato alla gestione dei dati è quello dell'integrazione delle banche dati del sistema pubblico nel suo complesso al fine di ottenere un'efficace:

- interscambio di informazioni tra sistemi differenti mediante l'accesso a banche dati certificate;
- gestione dei flussi fra i sistemi informativi;
- acquisizione e verifica d'ufficio dei dati (circolarità dei dati tra le PA al fine di semplificare l'attività di cittadini, imprese e professionisti che non devono continuamente ripresentare le stesse informazioni a enti differenti);
- introdurre un nuovo standard opzionale di dialogo tra fisco e contribuenti basato sulla trasparenza digitale, applicando ai contribuenti che accedono a tale regime la possibilità che il controllo sia effettuato a distanza, interferendo il meno possibile con le ordinarie attività e riconoscendo, in ipotesi individuate, effetti premiali in termini di periodo d'imposta rettificabili e di trattamento sanzionatorio.

Occorre quindi portare a compimento il programma strategico per la semplificazione e la trasformazione digitale prevedendo azioni per la definizione di specifiche tecniche per

l'integrazione dei dati e l'avvio di iniziative concrete di integrazione tra database e sistemi applicativi.

Si ritiene, infine, importante utilizzare lo strumento fiscale per sostenere le famiglie numerose a basso reddito e i soggetti sociali e economici oggi relegati ai margini, come i giovani non inclusi nel mondo del lavoro e senza formazione specifica: in entrambi i casi la previsione di strumenti specifici (sostegno al reddito, assegno unico, incentivi al lavoro femminile, investimenti nelle strutture di formazione e accudimento) costituisce una strada obbligata di ripresa economica su nuove basi. Nello stesso tempo occorre sollecitare un'estensione delle agevolazioni vigenti previste nel piano Industria 4.0 anche ai settori del commercio e dei servizi.

Sarebbe poi opportuno dare maggiore circolazione ai crediti fiscali tramite piattaforme uniche dedicate sulla base dei dati necessari derivanti dai cassetti fiscali al fine di sostenere l'economia facilitando transazioni e acquisti.

Non ultimo la transizione ecologica dovrebbe essere sostenuta da azioni agevolate o disincentivate attraverso la leva fiscale.

## **5.2. La riforma della giustizia**

L'amministrazione della giustizia civile in Italia evidenzia una geografia giudiziaria a macchia di leopardo con esiti sconcertanti in merito alla durata dei procedimenti tra i diversi uffici e ciò a parità di risorse. Tale constatazione evidentemente non dipende dalle norme processuali, che sono uguali in tutta Italia, ma da fattori operativi e organizzativi. Occorre quindi anzitutto incrementare la forza lavoro qualificata e stabile al servizio dell'Amministrazione della Giustizia, assumendo tutti gli idonei degli ultimi concorsi per il personale e nel contempo assicurare l'effettuazione di ulteriori concorsi con modalità acceleratorie. Occorre inoltre favorire l'introduzione di criteri e figure manageriali nella organizzazione del lavoro dei magistrati, nella gestione degli uffici giudiziari, nella definizione dell'arretrato civile tramite giudici togati.

È necessario riformare l'assetto dell'ordinamento giudiziario con un maggiore coinvolgimento dell'Avvocatura e della dirigenza pubblica nell'amministrazione centrale della giustizia e nei consigli giudiziari, i cui componenti non togati sono tuttora deficitari di compensi mentre di converso operano importanti sgravi del carico lavorativo ordinario per i componenti togati.

Appare apprezzabile l'idea di prevedere, nei Tribunali gravati da arretrato nel settore civile, "l'innesto straordinario di professionalità già strutturate e, quindi, in grado di operare da subito a pieno regime, con la finalità di collaborare con il magistrato nell'adozione della decisione e nella redazione della sentenza", modalità già sperimentata in altri Paesi, purché la definizione di tali procedimenti sia del giudice togato.

Per quanto concerne il contenzioso tributario pendente presso la Corte di cassazione, non appare risolutiva la prevista assegnazione di magistrati onorari ausiliari, peraltro, già prevista circa tre anni fa. Ciò non toglie che se ne potrebbe prevedere la conferma unitamente alla indicata previsione per legge della sezione tributaria, perché è urgente l'eliminazione dell'arretrato che non deve più ricrearsi.

Quanto alla giurisdizione, occorre riconfermare e valorizzare il principio dispositivo del processo civile, nonché garantire il principio del contraddittorio inteso sia in senso formale, che sostanziale, e garantire il diritto di difesa delle parti assicurando, soprattutto alle parti convenute, un ragionevole termine per predisporre le proprie difese.

Occorre ripristinare, nel giudizio di cassazione, in luogo del rito camerale non partecipato – che è in contrasto con il disposto dell'articolo 6 della CEDU – l'udienza di discussione, con partecipazione dei difensori, ovvero, quantomeno, prevedere l'obbligo della comunicazione della relazione scritta alle parti.

Si deve valutare approfonditamente l'unificazione dei riti secondo il principio di proporzionalità riferito alle esigenze istruttorie, anche mediante previsione di diversi percorsi processuali, prevedendo però che la regolamentazione sia disciplinata per legge, nel rispetto del principio di predeterminazione *ex lege* del rito. Appare inoltre opportuno tenere nella dovuta considerazione le opinioni contrarie alla eliminazione dell'atto di citazione, non solo per le necessarie modifiche di numerosi articoli del codice di procedura civile, ma anche perché la riduzione dei tempi prospettata non sarebbe particolarmente significativa.

Si valuti l'eliminazione dell'udienza di precisazione delle conclusioni e dell'udienza *ex* articolo 184 del codice di procedura civile, sostituendo le stesse con l'assegnazione di un termine per il deposito telematico del foglio di conclusioni scritte e di successivi termini per il deposito telematico di memorie conclusionali e repliche.

Occorre anche valutare l'introduzione, nei tribunali circondariali, di una sezione specializzata che abbia esclusiva competenza su tutte le questioni civili inerenti alle relazioni familiari, con applicazione di un rito processuale uniforme che, pur nell'esigenza di garantire la celerità delle decisioni, non comporti limitazioni delle facoltà delle parti. Ciò nell'immediato, ancorché non sia più rinviabile una riforma generale che prevede l'istituzione del tribunale delle persone e della famiglia con conseguente garanzia di specializzazione dei giudici e degli avvocati che si occupino di famiglia. Nello stesso tempo, ne uscirebbe rafforzata l'attenzione ai minori e alla giustizia minorile.

Quanto all'accesso alla giustizia, la riduzione del numero delle istanze può essere efficacemente ottenuto rendendo maggiormente prevedibili le decisioni, piuttosto che prevedere filtri e preclusioni processuali che non risolvono i problemi dei cittadini. La prevedibilità della decisione può essere realizzata da un'attenta considerazione delle sentenze della Corte di cassazione anche quando risulti necessaria una revisione critica. Del resto, proprio la digitalizzazione nella giustizia con modalità omogenee può favorire l'applicazione dei principi affermati dalla Corte costituzionale, dalla Corte di giustizia UE, nonché dalla Corte di cassazione.

Appare apprezzabile l'estensione e il potenziamento dell'istituto della negoziazione assistita, in cui dovrebbero essere attribuite agli avvocati più ampie e rilevanti prerogative, in particolare la possibilità di svolgere alcune attività istruttorie.

Ulteriori interventi per la riduzione del contenzioso giudiziario in cui è coinvolta una P.A., possono essere realizzati creando sinergie tra avvocati privati e pubblici sotto l'egida degli Ordini e degli Organismi dell'Avvocatura, favorendo le condizioni per il successo dei tentativi di conciliazione presso le strutture pubbliche e gli studi degli avvocati. Occorre anche armonizzare in un testo unico tutti gli strumenti di risoluzione alternative delle controversie e riordinare i rispettivi ambiti di operatività.

Nel processo penale occorre introdurre termini di natura perentoria, con particolare riguardo al delicato potere del P.M. di esercitare l'azione penale entro un termine prefissato, prevedendo espressamente delle sanzioni processuali in caso di mancata osservanza. Si deve rimodulare non solo il profilo tecnologico ma tutta la normativa di attuazione in ordine alla tenuta e gestione dei registri relativi alle notizie di reato, custoditi presso le Procure, al fine di prevenire la diffusa e disinvolta prassi di eludere il termine di durata complessiva

della fase delle indagini preliminari. Si eviti, in tema di notificazioni, il trasferimento di competenze e obblighi, proprie della P.G. e degli ufficiali giudiziari, in capo al difensore di fiducia e di ufficio.

Quanto al regime delle impugnazioni penali, non si condivide il giudizio monocratico di appello, così come non si condivide l'ipotesi di limitare l'appellabilità delle sentenze da parte del difensore "solo se munito di specifico mandato ad impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza stessa, con l'obiettivo di evitare impugnazioni nell'interesse di soggetti che si sono resi irreperibili" perché incide sostanzialmente sul diritto di difesa.

Alla lentezza del processo civile si aggiunge la lunghezza e l'inefficienza dei procedimenti esecutivi. Pertanto serve una maggiore celerità ed efficienza dei procedimenti di esecuzione anche valorizzando ed estendendo il pignoramento presso terzi.

Per quanto riguarda la necessaria digitalizzazione della giustizia, si ritengono opportune le seguenti azioni: il superamento del sistema delle *pec* per il deposito di atti e documenti, sostituito da un sistema di upload e di piattaforme per i professionisti, con metodo di identificazione unitario (*Spid*); implementazione delle procedure telematiche secondo le specifiche esigenze di ciascun settore delle diverse giurisdizioni; potenziamento delle infrastrutture digitali; rafforzamento dell'attività telematica (e delle dotazioni informatiche) nel settore amministrativo della giustizia, che consentano anche l'efficace lavoro da remoto del personale, con implementazione adeguata delle misure di sicurezza, estese alle reti ed ai *data center*; formazione adeguata del personale e della dirigenza amministrativa, con estensione della dotazione della firma digitale; formazione della magistratura.

Occorre, inoltre, ripensare completamente l'attuale processo civile telematico (PCT), che risente della scelta di realizzare *in house* il sistema informatico, per realizzare, invece un PCT che corra su *cloud*, con sistemi di autenticazione da remoto e non invece su supporto magnetico come l'attuale. Si deve completare la telematizzazione del processo civile, sino alla Corte di Cassazione, nonché dei processi di tutte le giurisdizioni, introducendo il processo telematico anche negli uffici del Giudice di Pace, e si deve estendere l'obbligatorietà del "telematico" a tutti i provvedimenti dei magistrati.

Occorre digitalizzare gli archivi degli uffici giudiziari eliminando così i costi connessi agli attuali archivi cartacei. Si tratta di un investimento che consentirebbe risparmi a medio-lungo termine ed efficienza, oltre a consentire la ricerca del patrimonio storico insito alle pronunce giudiziarie degli scorsi decenni, attualmente limitato ad alcune singole iniziative. Si devono completare i processi di gestione e conservazione digitale degli atti.

Con riferimento all'ordinamento penitenziario, si ritiene ineludibile la necessità di una sua riforma organica, in modo da superare definitivamente le censure della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, mediante: incremento dei rapporti familiari, ivi incluso l'esercizio del diritto all'affettività; adeguamento dello standard tecnologico della vita detentiva per prevenire "l'analfabetismo informatico" nell'ottica di utilizzare lo strumento informatico a fini di studio, svago ed intensificazione dei rapporti affettivi; diritto dell'ergastolano alla camera di sicurezza singola per umanizzare la pena perpetua; valorizzazione del volontariato in carcere al fine di favorire la partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa.

Occorre rafforzare la pena alternativa al carcere con modalità che siano, ove possibile, socialmente inclusive e di tipo riparativo. L'introduzione di sanzioni penali diverse da quella detentiva ha il notevole pregio di risparmiare risorse economiche che

potrebbero più utilmente essere investite nel settore esecuzione penale esterno, che garantisce livelli di sicurezza sociale più alti, favorendo il reinserimento sociale attraverso il preventivo studio scientifico della personalità e riducendo la recidività. Il potenziamento degli organici della Magistratura di Sorveglianza e degli Uffici UEPE rappresenta l'obiettivo strategico e nevralgico della riforma necessaria, unitamente alla previsione di una giurisdizione specializzata in esecuzione penale per i minorenni.

Le spese di investimento previste per il settore della Giustizia, dovranno riguardare anche con priorità l'edilizia penitenziaria, anche minorile, attraverso la creazione di nuove strutture, la ristrutturazione delle strutture già esistenti che si presentano in condizione di ammaloramento, includendo interventi di efficientamento energetico e antisismici e l'implementazione di impianti di compostaggio. Inoltre dovranno essere realizzati poli detentivi di alto profilo tecnologico e sanitario, destinati alla custodia, al trattamento ed eventualmente alla diagnosi e cura dei soggetti detenuti in alta sicurezza o in regime di 41-bis, anche con gravi patologie.

È necessario, altresì, che le spese di investimento siano volte all'edilizia giudiziaria, promuovendo la realizzazione di nuovi poli giudiziari (cd cittadelle) che concentrino gli uffici giudiziari in un'area unica, facilmente accessibile e dotata di servizi, nonché la messa in sicurezza e ristrutturazione degli uffici giudiziari già esistenti, che si presentino in condizioni fatiscenti adeguandole dal punto di vista dell'efficienza energetica e della legislazione antisismica.

Occorre, infine, incrementare l'organico della polizia penitenziaria e, utilizzare le risorse disponibili, per garantire mezzi e strumenti più adeguati al personale, sia per la formazione sia per garantire la propria sicurezza.

### **5.3. La riforma del mercato del lavoro**

Per quanto riguarda la riforma del mercato del lavoro, che dovrà accompagnare l'attuazione del PNRR, si richiama l'opportunità di addivenire a una semplificazione normativa attraverso un testo unico sul lavoro, al fine di evitare il contenzioso dovuto alla complessità delle norme. Tale obiettivo di semplificazione può peraltro essere conseguito già attraverso la contrattazione di prossimità, che integri e non sostituisca la contrattazione nazionale indispensabile a garantire una parità di trattamento dei lavoratori nel Paese e che tenga conto delle diversità e delle specificità aziendali e dei lavoratori.

Si richiama, altresì, l'opportunità di garantire un'adeguata riforma degli ammortizzatori sociali e l'adozione politiche del lavoro innovative, che mettano al centro lo sviluppo delle nuove competenze, il sostegno alla qualità del lavoro, per rendere giusta e socialmente sostenibile la transizione digitale ed ecologica.

In tale contesto, si sottolinea l'opportunità di garantire robusti investimenti: a) nella formazione, nella riqualificazione e nel miglioramento delle competenze, sia nel settore pubblico che in quello privato, mediante azioni di *upskilling* e di *reskilling*, concentrandosi sulle competenze digitali e sulla formazione scolastica e professionale per tutte le età; b) per la formazione e l'educazione permanente degli adulti; c) nei percorsi di potenziamento delle competenze per accompagnare non solo le transizioni occupazionali, ma anche quelle generazionali.

Si sottolinea, inoltre, l'esigenza di accelerare la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e delle imprese, per incrementarne produttività ed efficienza, per una gestione più efficace degli strumenti di prevenzione dei rischi nei luoghi di lavoro e per la diffusione di modelli innovativi, con l'obiettivo di migliorare stabilmente le condizioni di

salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e ridurre l'esposizione ai rischi professionali, migliorando al contempo l'organizzazione aziendale e le competenze digitali del sistema produttivo italiano.

L'intervento dovrà considerare anche una riforma degli ammortizzatori sociali che affronti gli enormi cambiamenti intervenuti in questi anni nel mercato del lavoro e i devastanti effetti della pandemia ponendosi due obiettivi di grande rilievo: l'universalità delle coperture e la loro omogeneità andando a coprire tutti i settori produttivi e i lavoratori autonomi.

È necessario un importante piano di formazione che coinvolga gli istituti d'istruzione superiore, le università e le aziende, al fine di preparare in modo puntuale le figure professionali, al fine di ridurre il mancato incontro tra domanda e offerta lavoro. In questo quadro appare altresì necessario prevedere interventi mirati di formazione per le donne, soprattutto nel Mezzogiorno, dove il tasso di disoccupazione femminile è maggiore.

È fondamentale prevedere incentivi che possano agevolare le donne imprenditrici, affinché possano godere degli stessi diritti delle lavoratrici dipendenti in caso di maternità e/o di assistenza e cura ad un familiare. In tal senso bisogna valorizzare la figura del *caregiver*, che necessitano riconoscimento giuridico e agevolazioni per il grande servizio che offrono non solo ai propri cari, ma alla collettività.

Nell'ambito del piano di assunzioni nella Pubblica amministrazione, appare fondamentale operare una piena ricognizione del fabbisogno di personale, che deve essere conseguente anche alla semplificazione delle incombenze per cittadini e le imprese e al processo di digitalizzazione del perimetro pubblico.

#### **5.4. La riforma della pubblica amministrazione**

Il tema di un intervento ordinamentale di riforma della Pubblica amministrazione è accennato in più punti nel Piano. Si afferma in particolare che il "Programma di innovazione strategica della PA", sviluppato in sinergia con la trasformazione digitale, sarà accompagnato da "interventi di carattere ordinamentale a costo zero, volti a definire una cornice normativa abilitante al cambiamento per il rilancio del Sistema Paese" e che la Missione 1 comprende le necessarie riforme di sistema della giustizia e della PA.

Ad avviso delle Commissioni, le procedure della pubblica amministrazione dovrebbero tendere a una semplificazione normativa ed amministrativa, quest'ultima caratterizzata da tempi certi, da una responsabilizzazione funzionale e da uno snellimento generale dei procedimenti autorizzatori, con particolare riguardo al mondo economico.

Per fare questo sarà molto utile la maggiore digitalizzazione delle procedure, nella misura in cui non ci si limita alla trasposizione in digitale delle diverse procedure esistenti. La tecnologia digitale deve invece essere sfruttata come valore aggiunto per ottenere uno snellimento delle stesse procedure, riducendole e accorpandole.

Per il raggiungimento di tale obiettivo, appare improcrastinabile l'avvio di un progetto che garantisca l'interoperabilità delle banche dati, a partire dalle principali: Anpr, Inps, Agenzia delle Entrate, Bdap.

Inoltre occorre proseguire nell'opera di delegificazione delle procedure, al fine di alleggerire i vincoli normativi primari, mantenendo in capo al Parlamento il potere di fissare i principi da attuare successivamente con uno strumento agile come quello del regolamento.

Riguardo al personale della PA, è stato evidenziato un problema di responsabilità dei dirigenti, dei funzionari e degli amministratori pubblici, che tiene ingessata l'azione amministrativa. Occorre che la responsabilità del dirigente, del funzionario o

dell'amministratore pubblico sia definita con una delimitazione chiara delle sue fattispecie, distinguendo nettamente la responsabilità tecnica da quella politica. L'eccessiva discrezionalità nell'interpretazione dell'abuso d'ufficio ha creato dei freni all'azione amministrativa, incidendo anche lì dove non vi era nulla di illecito.

Occorre un piano di rafforzamento delle Pubbliche amministrazioni, che preveda l'assunzione di personale con qualificazione di eccellenza anche tecnica, attraverso procedure concorsuali snelle ed efficaci, la valorizzazione delle competenze gestionali e di programmazione, e l'affiancamento paritario alle competenze burocratico-amministrative.

Il maggiore investimento dovrà, però, essere effettuato sul capitale umano. L'età media dei dipendenti della PA è di 50 anni (3 in più dei primi anni del secolo), con oltre il 10% del totale con più di 60 anni. Tale situazione è il risultato di politiche fiscali e previdenziali che per diversi anni hanno rallentato, se non bloccato, il turnover del personale, per ridurre l'ammontare delle retribuzioni dei pubblici dipendenti e la spesa pensionistica per soddisfare i vincoli europei di finanza pubblica.

È necessario, pertanto, procedere a un'accelerazione dei meccanismi di selezione di nuovo personale (concorsi pubblici), tenuto conto delle difficoltà del momento per l'emergenza sanitaria, senza trascurare la regolarità delle procedure che devono portare a premiare le competenze.

Per ciò che riguarda i Comuni occorre colmare l'enorme carenza di personale, sia in termini quantitativi che di qualifiche professionali, prevedendo un adeguato piano assunzionale in particolare nel Mezzogiorno. Questo intervento è oggi particolarmente urgente, necessario e di valore strategico in vista dell'implementazione dei progetti previsti dal PNRR.

Occorre anche pianificare i nuovi ingressi in relazione al ruolo centrale che la PA deve avere nella gestione del PNRR, per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda 2030 dell'Onu e per dare spinta al sistema economico, individuando figure idonee a tutti i livelli. Occorre altresì la realizzazione di un programma attrattivo per giovani talenti, che abbiano necessariamente competenze scientifiche ed informatiche, in grado di reingegnerizzare le procedure e snellire i procedimenti attuativi dei programmi connessi al PNRR.

In particolare, per la dirigenza, che attualmente ha competenze prettamente giuridiche, si dovrebbe prevedere una profonda revisione della Scuola nazionale dell'amministrazione (Sna), al fine di promuovere il reclutamento anche di professionalità nelle discipline STEM.

In generale si dovrà prevedere un percorso di sostituzione graduale del personale, per evitare il rischio che un'improvvisa accelerazione dei pensionamenti causi una perdita generalizzata di competenze, che finisca per alimentare ancora di più il ricorso all'*outsourcing*.

Per il personale pubblico attualmente in servizio, occorre rafforzare i programmi di formazione continua (*up-skilling* e *re-skilling*), con particolare riguardo alle competenze digitali, un rafforzamento della capacità manageriale dei dirigenti e dei funzionari apicali e delle correlate responsabilità, per garantire l'effettiva modernizzazione e digitalizzazione dell'organizzazione degli uffici e delle attività, e una diffusione sempre più ampia dei sistemi di valutazione premiale, per riconoscere e valorizzare il merito e incentivare i dipendenti pubblici ad un costante miglioramento delle proprie performance.

Nell'ambito di una piena transizione digitale delle Pubbliche amministrazioni, è necessario prevedere l'adozione di un codice etico dello *smart working* con specifica



considerazione dei tempi *extra* lavorativi (tra i quali impegni domestici e cura della famiglia) e in ottemperanza alla legge n. 81 del 2017 (stesse ore lavorative e giornate come da contratto nazionale), con l'obiettivo di: (i) massimizzare la flessibilità del lavoro individuale, (ii) concordare i momenti di lavoro «collettivo» (da tenersi in orari standard, rispettando la pausa pranzo, i weekend e le regole previste per il lavoro straordinario), (iii) adottare sistemi trasparenti di misurazione degli obiettivi e della produttività al fine di valutare la *performance* sui risultati e non sul tempo impiegato (meno misurabile e non rilevante nel lavoro agile).

In ogni caso il nuovo paradigma di una più efficiente organizzazione del lavoro per obiettivi deve necessariamente essere alla base della riforma del lavoro pubblico anche e soprattutto in ottica di coinvolgimento del lavoratore, soddisfazione personale delle attività svolte, gratifica e incentivi premiali.

Occorre rimodulare, al contempo, il sistema di valutazione dei dirigenti con parametri oggettivi ed affidabili, in modo tale che la valutazione della performance individuale sia collegata a quella organizzativa, e che gli utenti abbiano la possibilità, in qualità di percettori dei servizi amministrativi, di esprimere il loro grado di soddisfazione.

Si ritiene inoltre necessaria una revisione della normativa vigente in un testo unico della Pubblica amministrazione sui procedimenti in modalità digitale, che fornisca il necessario raccordo tra le riforme già introdotte e le riforme, i progetti e gli investimenti previsti nell'ambito del Piano, che possa fornire gli strumenti normativi alla base di ogni intervento operativo.

È poi necessario incrementare la trasparenza della Pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini e delle imprese, in particolare prevedendo la realizzazione a cura dell'Anac di un Portale unico della Trasparenza, che costituisca un punto unico di accesso e consultazione, in grado di semplificare sia le attività di pubblicazione da parte delle amministrazioni degli obblighi previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, che di consultazione.

Sulla piattaforma aperta della PA esistente ([dati.gov.it](http://dati.gov.it)), si potrebbe poi prevedere il tracciamento obbligatorio di indicatori chiave della performance delle singole amministrazioni (come, ad esempio, il rilascio carta di identità, il rilascio autorizzazioni), garantendo l'aggiornamento periodico di tali dati per incentivare comportamenti virtuosi e, infine, prevedere incentivi connessi con il miglioramento degli indicatori del servizio e informare i cittadini sulla disponibilità di questi dati.

In ambito periferico, le Amministrazioni locali devono essere supportate attraverso una revisione della normativa sugli enti locali, a partire dalle forme associative e recuperando parimenti la funzione delle provincie, anche in funzione di stazione appaltante. In particolare, si raccomanda l'attuazione di un adeguato piano assunzionale rivolto agli enti locali al fine di recuperare lo svantaggio presente in alcune aree del Paese in termini di numero di personale in rapporto alla popolazione, così da raggiungere i livelli assunzionali ottimali e di efficienza in tutto il Paese, nonché al fine di assicurare il riequilibrio del numero dei dipendenti nelle diverse amministrazioni locali a parità di utenti e di servizi resi.

Riguardo alla programmazione e realizzazione del PNRR, occorre responsabilizzare la stessa PA, senza delegare tutto a una struttura esterna, utilizzando gli strumenti più idonei a consentire un'accelerazione delle procedure.

In particolare, appare strategica la digitalizzazione delle procedure di gara, attraverso una implementazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp), in modo da semplificare ed accelerare le procedure, facilitare il lavoro delle stazioni

appaltanti, favorire la trasparenza, ampliare la concorrenza, promuovere innovazione ed efficienza nella gestione dei processi di acquisto pubblici. Per una completa digitalizzazione delle procedure di gara occorre accelerare la realizzazione del Fascicolo degli operatori economici, previsto dall'articolo 81 del Codice degli appalti, che elimina numerosi adempimenti formali a carico di stazioni appaltanti e operatori economici ed è determinante per ridurre tempi e costi e imprimere una accelerazione alle procedure di gara.

Per trarre dal PNRR il massimo valore aggiunto in termini di rinnovamento strutturale del sistema Paese, occorre evitare la sostituzione dei finanziamenti nazionali con quelli europei, perché ciò elimina la straordinarietà delle risorse europee, come è invece avvenuto per la Cassa per il mezzogiorno.

Dopo il 2026 i finanziamenti europei NGEU saranno finiti, ma non le funzioni aggiuntive affidate alla PA sulla base del RRF. Occorre quindi programmare da subito il ritorno alla normalità, in cui saranno necessarie risorse nazionali aggiuntive, con il venir meno di quelle europee.

Nell'ambito delle riforme legate alla realizzazione del *Recovery Plan*, occorre altresì prevedere la non più rinviabile definizione e attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei LIVEAS, tenuto conto che la definizione dei medesimi LEP e delle funzioni fondamentali è ancora parziale e frammentaria, superando il criterio del costo storico, per garantire eguaglianza su tutto il territorio nazionale e per tutti i cittadini italiani, con l'obiettivo di recuperare lo svantaggio economico, sociale e civile che oggi crea disparità tra le diverse aree del Paese. L'esigenza di un potenziamento delle prestazioni per il raggiungimento di standard minimi uniformi è infatti particolarmente pressante per i servizi resi delle amministrazioni locali nell'ambito delle funzioni fondamentali.

## **6. Le missioni**

### **6.1. Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura**

La Missione n. 1, "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", ha come obiettivo generale l'innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale. Essa investe alcuni ampi settori di intervento quali la digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione, la riforma della giustizia, l'innovazione del sistema produttivo, la realizzazione della banda larga e l'investimento sul patrimonio turistico e culturale.

Le risorse complessivamente destinate alla Missione 1 ammontano a 46,3 miliardi di euro, pari al 20,7 per cento delle risorse totali del Piano, e sono ripartite in tre componenti.

6.1.1. Con riferimento alla prima Componente, MIC1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA", si rappresenta quanto segue.

Appare prioritario creare una piattaforma digitale pubblica centralizzata, che raccolga tutti i dati relativi all'attuazione dei progetti del PNRR, mediante processi standardizzati e protocolli omogenei per i diversi livelli istituzionali coinvolti, allo scopo di garantire un elevato livello di trasparenza e controllabilità dei medesimi, anche prevedendo che i dati del monitoraggio, resi totalmente pubblici, previa anonimizzazione, in formato aperto, disaggregati, continuamente aggiornati, ben documentati e facilmente accessibili, siano consultabili non solo dai soggetti istituzionali, ma anche dalle organizzazioni della società civile, dai ricercatori, dai media e dai cittadini, in tal modo assicurando un monitoraggio capillare dello stato di attuazione dei progetti.

Occorre prevedere, allo scopo di attuare un complessivo piano strutturale di digitalizzazione del Paese, una revisione e un'armonizzazione della normativa vigente in

materia per evitare duplicazioni e aggravii burocratici e realizzare un testo unico contenente gli strumenti normativi alla base di ogni intervento operativo.

Si suggerisce di valutare, al fine di garantire l'effettiva conclusione dei progetti del PNRR, la possibilità di definire procedure semplificate, che prevedano Conferenze decisorie, volte ad includere tutti i livelli territoriali e le amministrazioni coinvolte, finalizzate ad adottare il provvedimento amministrativo.

Si ritiene importante ricomprendere il settore delle Agenzie fiscali nel più ampio comparto della pubblica amministrazione, dato che la specifica architettura basata su *cloud*, sulle basi dati e sull'interoperabilità delle banche dati, implica uno specifico progetto di investimenti sia in beni che in capitale umano di tale struttura.

In particolare, occorre sostenere la costituzione di una infrastruttura digitale di raccordo tra le diverse banche dati dell'Amministrazione, che consenta l'archiviazione, la gestione e l'utilizzo dei dati fiscali relativi a ciascun contribuente nell'ottica di una più agevole fruizione dei medesimi dati nonché allo scopo di una maggiore tracciabilità anche ai fini antielusivi, garantendo tanto l'interoperabilità di tale tipologia d'infrastruttura digitale quanto il diretto coinvolgimento dei fruitori finali attraverso l'utilizzo, da parte degli sviluppatori pubblici, di tecniche di *Co-design* e di *User Experience*.

Al fine di garantire il costante aggiornamento e l'interoperabilità delle piattaforme digitali nazionali, occorre prevedere, nella fase della progettazione delle stesse, con specifico riguardo agli ambiti relativi all'istruzione e alla salute, il necessario coinvolgimento del Ministero dell'innovazione tecnologica e della transizione digitale e il rispetto di linee guida comuni.

Occorre implementare un'infrastruttura digitale che, anche alla luce dell'introduzione del *superbonus* 110 per cento e degli altri crediti d'imposta cedibili, compresi i crediti maturati dalle imprese per gli investimenti nel Mezzogiorno e per gli investimenti in beni strumentali, garantisca la certificazione dei crediti di imposta stessi e una loro ampia circolazione tra gli operatori come mezzi di pagamento di beni e servizi, anche al fine di immettere una grande capacità finanziaria nel sistema economico senza alimentare debito.

Si raccomanda, al fine di sviluppare appieno la sinergia tra il pubblico e il privato e garantire, al contempo, la massima implementazione del principio dell'"*once only*" per le imprese, di implementare un unico *hub digitale nazionale* per il dialogo tra imprese e Pubbliche Amministrazioni, in grado di utilizzare i dati detenuti dalle medesime, facendo ad esempio perno sul già collaudato sistema del Registro delle Imprese.

Nel settore della giustizia tributaria, occorre operare una completa digitalizzazione degli archivi, dei processi decisionali e della gestione dei dati così acquisiti, inserire il settore della giustizia tributaria tra i capitoli dell'ammodernamento e della digitalizzazione della giustizia, nell'attività in ogni grado di giudizio per recuperare efficienza e tempestività, definendo contestualmente una riforma del processo informata ai principi di terzietà e specializzazione dei giudici e di speditezza e efficacia del rito.

Si ritiene opportuno valorizzare il contributo della Difesa al rafforzamento della difesa cibernetica, sostenendo i programmi volti a rafforzare questo settore dello strumento militare, anche nell'ambito dei progetti in corso di svolgimento a livello dell'Unione europea.

Si ritengono necessari interventi mirati relativi al rafforzamento della sicurezza cibernetica delle infrastrutture del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione

(MAECI), provvedendo a garantire il mantenimento dei più alti standard di sicurezza e riservatezza della struttura e dei relativi sistemi di comunicazione.

Si ribadisce altresì la necessità di predisporre misure di potenziamento della rete diplomatica e consolare, in termini di aumento del personale e delle risorse strumentali, indispensabili per consentire una maggiore fruibilità dei servizi resi da tali sedi, in particolare da parte dei cittadini residenti all'estero, nonché per garantire ai medesimi condizioni effettive di sicurezza, prevedendo altresì il rafforzamento dei meccanismi di sicurezza posti a difesa delle sedi fisiche della rete diplomatica italiana e del relativo personale, al fine di tutelare l'incolumità di tutti coloro che rappresentano l'Italia nel mondo.

Si valuti l'opportunità di provvedere, tramite strumenti digitali e in sinergia con le ambasciate italiane all'estero e gli istituti ICE, al rafforzamento dell'attività di Public relations & Reputation strutturata in coordinamento con il Ministero degli Esteri, che preveda percorsi culturali e eno-gastronomici all'interno dello stivale, anche migliorando l'immagine dell'Italia sui media nazionali e internazionali, e sviluppando altresì un relativo piano di comunicazione efficace e coerente, nonché favorendo l'attrazione di filantropi internazionali attraverso intense attività di marketing e comunicazione centralizzate, atte a smuovere l'interesse dei medesimi ad investire e promuovere gli investimenti nel nostro Paese.

Si valuti inoltre di prevedere aumento considerevole delle risorse e dei mezzi destinati alla cooperazione allo sviluppo con i Paesi dell'Africa, in modo particolare dell'area mediterranea e sub-sahariana, anche in considerazione del rilievo strategico che le predette aree geografiche rivestono per la sicurezza dell'Italia.

Al fine di offrire un servizio completo e più efficiente agli operatori del settore agricolo, sia inserito uno specifico piano di investimenti diretto a potenziare il “Sistema Informativo Agricolo Nazionale” (SIAN) e dei relativi sistemi informativi degli Organismi Pagatori Regionali/Provinciali, anche favorendone: *i)* la sinergia con gli interventi previsti nell’ambito del Piano straordinario per la *space-economy*; *ii)* il potenziamento degli strumenti a tutela delle produzioni agroalimentari di qualità e la tracciabilità degli alimenti; *iii)* l'istituzione di un inventario forestale nazionale al fine di attivare strumenti e superare l'eccessiva frammentazione della proprietà; *iv)* sostenere progetti per sviluppare mappe tematiche a partire da dati satellitari, in grado di rilevare la presenza di zone fortemente eutrofizzate, di microalghe dannose, di cianobatteri tossici, di idrocarburi e di altri tipi di contaminanti al fine di monitorare acque marino costiere e interne dislocate sul territorio italiano; *v)* favorire lo sviluppo di nuove tecnologie in campo analitico ed informatico volte alla tutela dell’agroalimentare nazionale.

Si preveda l'istituzione di un'unica Rete di interconnessione nazionale dell'istruzione che assicuri il coordinamento delle piattaforme, dei sistemi e dei dati tra scuole, uffici scolastici regionali e ministero; l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati; il corretto funzionamento della didattica digitale integrata; la realizzazione e gestione dei servizi connessi alle attività predette.

Si raccomanda, al fine di favorire l'alfabetizzazione digitale di base ed avanzata della cittadinanza, di inserire nell'ambito della creazione dei presidi territoriali già previsti nel Piano, anche l'accesso gratuito alla cultura scientifica, mediante la realizzazione di spazi pubblici di sperimentazione scientifica e tecnica per i bambini, i giovani e le famiglie (spazi STEAM).

Nell'ambito del processo di modernizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione, si conferma la necessità di creare servizi e piattaforme sempre più

interoperabili, nonché di realizzare sistemi proprietari al servizio di tutte le amministrazioni statali, regionali e locali, da utilizzare anche nell'ambito dei collegamenti da remoto, incluso lo *smart working*. Si rende a tal fine necessaria una infrastruttura fisica *cloud* nazionale su cui basare tali servizi e piattaforme e che garantisca un adeguato livello di protezione per i dati dei cittadini.

Si ribadisce la necessità di prevedere misure a favore della pubblica sicurezza, volte alla digitalizzazione del comparto e all'utilizzo di nuovi strumenti tecnologici e dell'intelligenza artificiale per operazioni di contrasto alla criminalità e di controllo del territorio e dei confini, bilanciando sempre le libertà personali.

Occorre specificare meglio, per ciascuna voce di spesa, le componenti di dettaglio i relativi tempi di attuazione, i soggetti coinvolti, le modalità di erogazione delle risorse a seconda dello stato di avanzamento dei lavori.

Si ritiene opportuno attivarsi al fine di realizzare la digitalizzazione delle mappe dei vincoli territoriali, con particolare riferimento ai vincoli archeologici, paesaggistici, idrogeologici e dei sottoservizi, nonché l'archivio nazionale digitalizzato delle strade e l'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche. Potenziare la banca dati dei contratti nazionali pubblici, al fine di semplificare e velocizzare le gare e implementare il fascicolo elettronico per ogni operatore economico.

6.1.2. Con riferimento alla seconda Componente, M1C2 "Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo", si rappresenta quanto segue.

Riguardo alla moda italiana, che si caratterizza come filiera unica nella sua tipologia perché costituita da aziende piccole che si relazionano sotto forma di distretti con i grandi brand, occorre favorire la digitalizzazione delle catene produttive e delle aziende che operano in tali distretti, per l'innovazione dei processi, dei canali di vendita e delle strutture organizzative, nonché il potenziamento degli strumenti volti ad agevolare gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione in tale settore.

Occorre favorire l'internazionalizzazione e il rafforzamento delle filiere della moda in Italia attraverso il potenziamento del *Patent Box* e i meccanismi premiali per le aziende che localizzano il 100% della filiera produttiva in Italia.

Occorre accompagnare e sostenere la transizione delle imprese della moda da modello di business "*product centric*" a "*consumer centric*" attraverso investimenti in innovazione dei processi di canali di vendita e delle strutture organizzative.

Occorre prevedere strumenti di contribuzione pubblica agli investimenti delle imprese nella sostenibilità ambientale della moda aventi ad oggetto, ad esempio, l'ideazione, la realizzazione e l'utilizzo di materiale *eco friendly*, il riuso e il riciclo dei prodotti, lo sviluppo di modelli *slow fashion*.

Occorre prevedere l'introduzione di strumenti agevolativi, per il settore della moda, volti a favorire l'assunzione di nuove figure professionali e cicli di formazione continua mediante l'elaborazione di specifici moduli formativi, inerenti all'industria della moda, all'interno dei percorsi formativi delle scuole e in particolare degli istituti tecnici superiori (ITS). In tale contesto, è necessario adottare una specifica disciplina volta a regolamentare e sostenere le *start-up* della moda che rappresentano il motore dell'innovazione sostenibile dell'industria, anche prevedendo l'accesso al credito garantito dal Fondo di garanzia nazionale.

Occorre prevedere interventi di sostegno pubblico a operazioni di capitalizzazione delle imprese estendendone la casistica al fine di realizzare le condizioni per la ripresa nella fase post pandemica in un'ottica di sostenibilità e ottimizzazione della struttura finanziaria

delle imprese. Occorre anche incentivare lo sviluppo e la sicurezza delle piattaforme digitali di *open finance*, che aumentino l'integrazione fra il sistema produttivo e il sistema finanziario, al fine di consentire alle aziende, in particolare alle PMI, un migliore e più rapido accesso al credito e al mercato dei capitali, con forme di finanziamento più strettamente correlate al ciclo produttivo.

Occorre sviluppare ulteriormente l'azione in favore del sistema delle *start-up* nel settore *fintech*, per stimolare la creazione di centri di competenza in ambiti applicativi tra cui l'integrazione dei servizi finanziari con sistemi di biometria o della sostenibilità ambientale con sistemi di *Internet of Things*. In particolare, lo sviluppo delle tecnologie di riconoscimento biometrico deve trovare incisiva e prioritaria implementazione nell'ambito dei circuiti di sicurezza degli aeroporti, includendo altresì l'impiego di soluzioni *contactless* e di *smart security*.

Occorre inoltre prevedere interventi volti allo sviluppo dei servizi di *data center* di nuova generazione con elevate caratteristiche prestazionali e di sicurezza e ad alta efficienza energetica, dei servizi di *software* specialistico e di intelligenza artificiale, e dei sistemi di automazione industriale, nei vari settori di destinazione da quello agricolo a quello dell'assistenza alla persona. In questo senso, a valle della rigorosa analisi del bisogno in ordine alla necessità, organizzazione, previsione di produttività e sostenibilità anche post-2026, si potrà agire per una più efficace "messa a sistema" di quanto già esistente, anche valutando – se necessario – la costituzione di centri di competenza nazionali di verificabile eccellenza in cui sia valorizzata la sinergia tra i settori imprenditoriali e gli istituti universitari e di ricerca. Una volta accertatane la sostenibilità, compatibilità e complementarietà con il sistema della ricerca del Paese, andranno individuate le modalità di apertura a singoli enti e gruppi di ricerca di una procedura competitiva in cui presentare progetti dettagliati e motivati per la realizzazione di tali strutture, affinché possano essere selezionati i migliori e più rispondenti alle esigenze del territorio e della comunità degli studiosi, coerentemente con quanto promosso Programma nazionale per la ricerca (PNR) 2021-2027 approvato dal CIPE il 15 dicembre 2020.

Nell'ambito del "Progetto Transizione 4.0", siano introdotte, per le imprese del comparto agricolo, della pesca e dell'acquacoltura, misure specifiche dirette a promuovere e a favorire l'innovazione tecnologica, il trasferimento di *know how* da Università, enti pubblici di ricerca e altri centri, alle aziende, l'ammodernamento di macchinari e impianti, con strumenti di incentivazione. Prevedere, inoltre, per il comparto della pesca, lo sviluppo di una o più piattaforme commerciali o poli ittici tecnologicamente avanzati, finalizzati al mercato.

Valutare la possibilità di sostenere gli investimenti sull'innovazione ed al miglioramento della competitività delle aziende agricole anche garantendo l'accesso al credito istituendo presso ISMEA un fondo di garanzia rotativo.

Nel progetto "Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione", sia previsto uno specifico stanziamento in favore delle imprese che operano nel settore agroalimentare, anche prevedendo risorse dedicate alle filiere afferenti alle denominazioni di origine (DO).

Nel progetto "Banda larga, 5G e monitoraggio satellitare", sia riservata specifica attenzione alle aree rurali e interne, assicurando la piena copertura del servizio nelle aree bianche e grigie, e delle aree di montagna, per promuoverne lo sviluppo socioeconomico.

Nella componente siano chiaramente distinte le linee di intervento delle "Politiche industriali di filiera" e della "Internazionalizzazione", assicurando un finanziamento

adeguato e comunque non inferiore ai 2 miliardi di euro delle iniziative a sostegno dell'esportazione e dell'internazionalizzazione delle imprese.

Siano promosse e finanziate forme di sinergia fra istituzioni accademiche (Università, Istituti, istituti formativi, musei) e sistema produttivo del 'saper fare', dalla moda all'artigianato di qualità, che si inserisca in un quadro di iniziative innovative, quale l'istituzione di un ecosistema dell'innovazione o centro di eccellenza che sia polo di attrazione a livello internazionale e sostenga la competitività del *Made in Italy* nel mondo.

Occorre destinare maggiori risorse per le infrastrutture digitali asserventi, in particolare per le reti mobili 5G, unitamente alla previsione di risorse *ad hoc* per il superamento del *digital divide*. Occorre inoltre una semplificazione normativa per l'accelerazione delle tempistiche autorizzatorie che incidono sullo sviluppo delle opere infrastrutturali e di digitalizzazione.

Dovranno prevedersi interventi di digitalizzazione specifici per il settore manifatturiero, ambito in cui l'Italia ha una leadership internazionale e che, nel corso della crisi epidemiologica da Covid-19, ha registrato il più ampio calo di produzione.

Dovrà essere valutato il potenziamento del Piano "Transizione 4.0" in ossequio al principio *Think Small First*, al fine di renderlo davvero fruibile per le micro, piccole e medie imprese, anche prevedendo misure specifiche ad esse destinate in modo da valorizzare le loro capacità creative ed adattive, in particolare premiando la propensione agli investimenti attraverso l'aumento della percentuale del credito di imposta riconosciuto per investimenti in beni strumentali nuovi, compresi quelli connessi, quale presupposto e pre-condizione per il rilancio di investimenti in tempi di incertezza.

Occorre attuare anche in Italia il modello "*Small Business Administration*" (SBA), senza dover costituire nuove strutture ma strutturandolo ad esempio attorno al ruolo delle Camere di commercio, già operativo in maniera capillare nel supporto alle PMI, su mandato espresso del Governo.

Per rendere più semplice il dialogo tra imprese e P.A sarebbe utile potenziare il Cassetto Digitale, che consente alle imprese l'accesso web alla documentazione in possesso delle Pubbliche amministrazioni ed è utilizzato, ad oggi, da più di 800 mila operatori. A questo fine è opportuno che il PNRR preveda, anzitutto, il potenziamento dei PID gestiti dalle Camere di commercio, per raggiungere un target di almeno 1 milione di imprese nel triennio, prevedendo la valorizzazione delle iniziative e dei programmi già elaborati.

Nell'ambito delle misure volte a sostenere il *Made in Italy*, adottare misure economico-finanziarie a sostegno di tutta l'industria creativa italiana, purché i prodotti siano espressione di artigianalità, eccellenza qualitativa e sappiano esprimere la diversificazione territoriale, artigianale e culturale tipica della nostra penisola, nonché a sostegno della filiera agroalimentare, con particolare riferimento alla digitalizzazione del *Made in Italy* agroalimentare, nonché di provvedere, a valle della rigorosa analisi del bisogno e della fattibilità (anche in riferimento alle connessioni con strutture e sistemi preesistenti nei contesti di interesse), a valutare l'opportunità di mettere a sistema e/o riformare quanto già presente, e/o creare di Centri di Ricerca e Sviluppo per l'innovazione dei prodotti alimentari.

Occorre valutare l'opportunità di introdurre meccanismi di sostegno all'internazionalizzazione e all'*export*, in particolare attraverso la partecipazione ad eventi fieristici, specialmente per le micro e piccole imprese, ricorrendo ad agevolazioni per la copertura integrale o parziale dei costi, nonché al rifinanziamento del fondo per l'*export*

artigiano per progetti di internazionalizzazione di raggruppamenti di imprese anche multiregionali.

Si valuti inoltre di definire ulteriori misure di rafforzamento dei servizi, anche digitali, oltre che delle risorse disponibili, volti a sostenere in modo coerente e nel lungo periodo il processo di internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale e ad offrire piena tutela e spazi effettivi di promozione al *Made in Italy*, predisponendo altresì appropriati finanziamenti dedicati a progetti di connessione tra la cultura materiale e immateriale italiana con quella di altri paesi UE ed extra-UE.

Si dovranno prevedere azioni finalizzate all'attrazione di investimenti esteri e al *reshoring*, come agevolazioni a programmi di investimenti, interventi di sostegno allo sviluppo in aree di crisi industriale e definizione di programmi di ristrutturazione di aziende in crisi, compresi i marchi storici.

Si dovrà valorizzare il ruolo delle comunità italiane nel mondo, con particolare riferimento alla rete delle camere di commercio italiane all'estero, mediante le quali favorire la promozione dell'Italia e l'export di beni e servizi *Made in Italy*, esplorare possibilità di investimento e nello stesso tempo stimolare investimenti dall'estero verso l'Italia.

Prevedere un capitolo *ad hoc* sul rilancio del settore del commercio, finalizzato a rendere competitive le aziende del settore attraverso il miglioramento del livello di digitalizzazione, incoraggiando fra l'altro le piattaforme di promozione, vendita e distribuzione di attività e servizi nel settore commerciale, nella prospettiva di organizzare una parte di economia italiana che potrebbe essere sottratta ai grandi *player* esteri.

Occorre valutare un incremento delle risorse destinate al Fondo di garanzia, attualmente pari a 800 milioni di euro tratti dai fondi REACT-EU, individuando ulteriori destinatari, anche tra i soggetti privati, e definendo gli utilizzi prioritari, in particolare in relazione ai progetti di decarbonizzazione ed efficientamento energetico, al fine di proseguire il raggiungimento di tali obiettivi.

Occorre promuovere e facilitare l'utilizzo di canali di finanziamento alternativo al credito bancario, come gli strumenti di finanza territoriale maggiormente orientati alle PMI, nonché valutare la costituzione di un intermediario bancario dedicato a garantire l'erogazione di finanziamenti, anche in conto capitale, al sistema delle micro e piccole imprese.

In tale contesto, occorrerà intervenire sul sistema delle agevolazioni per le imprese femminili, prevedendo uno strumento specificamente finalizzato.

Si dovranno sostenere le *start-up* di qualsiasi settore, individuate da incubatori o acceleratori verticali, al fine di irrobustire le diverse filiere anche attraverso una integrazione delle *start-up* medesime nell'organizzazione di aziende più grandi e strutturate, sia da un punto vista organizzativo, sia da un punto di vista finanziario.

Dovrà essere garantito lo sviluppo di un sistema di *cloud computing* italiano per favorire la realizzazione di *Data Center* nazionali opportunamente collegati da infrastrutture in fibra ottica così da rendere i dati in essi immagazzinati fruibili per i cittadini italiani.

Occorre valutare l'inserimento di una sezione specifica sulla necessaria transizione dell'industria *automotive*, stanziando risorse adeguate a garantire lo sviluppo di una robusta filiera automobilistica e della componentistica, che occorre accompagnare in un percorso volto sia a colmare i ritardi tecnologici nelle nuove motorizzazioni, a partire dall'elettrica, e nelle nuove tecnologie, a partire dalla guida autonoma, sia a favorire lo sviluppo delle eccellenze tecnologiche già in essere.



Occorre, infine, prevedere azioni specifiche per affrontare nel medio periodo la tematica della patrimonializzazione delle banche e delle imprese, considerate le previsioni di forte crescita dei crediti deteriorati in ragione del calo del PIL, operando anche in chiave europea per rivedere le regole del *calendar provisioning* e dell'attività creditizia. In particolare, l'attività delle banche territoriali, fondamentali per garantire la resilienza del tessuto economico, dovrà essere maggiormente tutelato, rispetto alla proporzionalità delle regole europee. Inoltre, appare opportuno valutare la possibilità che i crediti deteriorati derivanti direttamente dalla crisi Covid, possano avere un trattamento differenziato.

6.1.3. Con riferimento alla terza componente, M1C3-Turismo e cultura 4.0, si rappresenta quanto segue.

Al fine di rafforzare il turismo culturale, e per renderlo veramente trasversale rispetto alle diverse missioni, occorre promuovere tutte le iniziative utili a superare le azioni disomogenee e contraddittorie di promo-commercializzazione regionale o locale.

Occorre predisporre per gli operatori economici di tale ambito forme di sostegno utili a consentire un *upgrading* dell'offerta turistica, a cominciare dalla possibilità di prevedere l'ingresso di *player* istituzionali (come Invitalia) per le strutture maggiormente in crisi, con possibilità di rientrare in un tempo stabilito (per esempio 10 anni).

Occorre prevedere misure che incentivino e facilitino la digitalizzazione delle imprese turistiche. Questa iniziativa, deve interessare *in primis* la revisione totale dei siti Italia.it – VisitItaly che necessitano di un *restyling* completo, non solo grafico e di contenuti ma anche di modalità di utilizzo e servizi offerti. Al fine di sostenere le imprese facenti parte della filiera turistica è necessario istituire un fondo straordinario per la riqualificazione della rete ricettiva, che dovrà necessariamente adattarsi alle nuove esigenze collegate al virus, in grado di promuovere il risparmio energetico e la green economy, nonché consolidare il patrimonio delle imprese turistiche del Paese, promuovere azioni per aggregare i sistemi dell'industria turistica e differenziare l'offerta nel territorio nazionale attraverso una più moderna organizzazione garantita con la leale collaborazione tra le regioni. Oltre a ciò è importante intervenire sulla commercializzazione internazionale dell'industria turistica del Paese, anche avvalendosi di Enit, con un progetto che sia in grado di costruire collegamenti e relazioni. Occorre, contemporaneamente, migliorare la connettività digitale e telefonica sull'intero territorio nazionale.

È necessario prevedere la realizzazione di appositi corsi di formazione specializzata delle professioni turistiche secondo livelli e *standard* comuni e prefissati.

Occorre incentivare, tramite costituzione di un apposito portale web, le sinergie tra turismo *slow*, turismo *green* e le proposte tipiche agroalimentari italiane poiché l'enogastronomia costituisce la prima attrattiva per i turisti stranieri verso il nostro Paese. Sempre in tale ambito, si ritiene necessario procedere alla realizzazione di un portale nazionale di promo-commercializzazione dei distretti turistici agroalimentari collegata alla digitalizzazione delle destinazioni e al programma *Farm to Fork*, nonché la realizzazione di centri espositivi, didattici e di coordinamento turistico in ogni denominazione DOP o un grande distretto produttivo alimentare.

Inoltre, per la promozione dell'agroalimentare di alta qualità e tradizione, che costituisce un eccezionale attrattore turistico, si ritiene opportuno attivare anche in Italia il progetto "*Taste Italy*", come realizzato con successo già in Australia e in Scozia.

Si ritiene opportuno prevedere un piano di efficientamento energetico indirizzato alle strutture ricettive e di ristorazione per la produzione di energia rinnovabile, la riduzione delle emissioni e degli sprechi alimentari. Si propone pertanto, al fine di riqualificare in

senso *green* le strutture di accoglienza e, al contempo, di rilanciare il settore, la previsione di interventi di riconversione energetica per le imprese turistiche con finanziamenti a fondo perduto o con l'estensione del *superbonus* al 110% anche alle PMI, con criteri di accesso e utilizzo utili per le imprese quali raccolta differenziata e riduzione dei prodotti di scarto, riduzione del consumo idrico mediante il ricorso a nuovi impianti igienici, e per il lavaggio della biancheria, la conservazione dell'acqua piovana e il riuso delle acque di scarico per la produzione di verdure e la cura del verde.

Ai fini di controllare l'andamento del fenomeno turistico nell'intero Paese, per superare eventuali limiti e criticità, si ritiene necessaria l'istituzione di un Osservatorio in grado di monitorare e indirizzare l'intera offerta italiana.

Nel "Piano Nazionale Borghi", anche al fine di promuovere il rilancio delle aree rurali e contrastarne lo spopolamento, sia esplicitamente previsto il coinvolgimento delle strutture agrituristiche.

Al fine di valorizzare il turismo attraverso il rilancio delle aree interne prevedere un articolato piano di sostegno delle attività commerciali e produttive con particolare riguardo all'artigianato, alla filiera corta, quali presidi utili a preservare la vivibilità dei territori, con particolare attenzione a quelli maggiormente isolati e con più alta vocazione turistica.

Si ritiene necessario per facilitare i collegamenti tra zone più densamente popolate e le aree interne, investire nella realizzazione di piattaforme digitali per l'incontro tra domanda e offerta di servizi di mobilità in modalità condivisa (*sharing*) al fine di offrire un servizio puntuale, preciso e remunerativo per il prestatore e al contempo economico per il fruitore.

Sempre con riferimento al rilancio delle aree interne, anche tenuto conto dei risultati ottenuti in diversi comuni italiani, si suggerisce di adottare misure volte a facilitare la vendita e l'acquisto di immobili abbandonati a prezzo simbolico, valutando la possibilità di prevedere incentivi per gli enti che intendano promuovere tali strumenti.

Appare opportuno prevedere strumenti premiali per chi intenda trasferire la propria residenza in aree particolarmente spopolate, nonché valutare, d'intesa con il dicastero dei Beni culturali e le Soprintendenze, l'attuazione di progetti pilota che prevedano il coinvolgimento di grandi marchi del *Made in Italy* e dell'agroalimentare, volti a facilitare investimenti di recupero di borghi abbandonati, coniugando le eccellenze culturali e paesaggistiche nazionali, spesso trascurate, con le capacità imprenditoriali dello stile, della moda o dell'agroalimentare, riconosciute nel mondo, e ottenendo, al contempo, vantaggi a livello culturale, turistico, promozionale, e soprattutto di ripopolamento di aree abbandonate.

In aggiunta alle già previste politiche di sostegno per le città metropolitane, aree con alto potenziale di sviluppo, e per le aree interne, strutturalmente più deboli, occorre prevedere anche una Strategia nazionale per le città intermedie, che rappresentano quell'Italia policentrica, struttura portante del Paese in termini di ricchezza di risorse, di qualità del tessuto produttivo e di patrimonio sociale e culturale. Obiettivo della Strategia per le città intermedie è di evitare la frammentazione degli interventi e assicurare effetti positivi di lungo periodo, con una dotazione finanziaria adeguata, nel rispetto della quota riservata alle aree del Mezzogiorno, con riferimento sia alle risorse NGEU, sia alle risorse nazionali e dei fondi strutturali della politica di coesione.

Al fine di favorire il turismo, compreso il turismo di ritorno da parte dei concittadini residenti all'estero, si consideri di prevedere investimenti addizionali per la promozione della lingua e della cultura italiane nel mondo, anche attraverso la predisposizione di idonee

piattaforme digitali. In particolare, inoltre, si valuti la possibilità di adottare specifici strumenti di incentivo al turismo di ritorno da parte dei concittadini residenti all'estero, quale modalità essenziale per favorire ed incrementare la cultura delle radici italiane.

Nell'ambito della linea di intervento "piattaforme e strategia digitali per l'accesso al patrimonio culturale" della componente M1C3, occorre prevedere un censimento in schedatura digitale dell'intero patrimonio artistico nazionale con relativa evidenza dei beni che necessitano di restauro.

Va sostenuta la formazione qualificata dei giovani da impiegare nella valorizzazione dei beni culturali e nella tutela del paesaggio, in linea con il recupero dei borghi storici e con l'investimento nelle *green-ways* e negli tracciati storico-religiosi più significativi. Destinare una quota del costo di nuove costruzioni all'abbellimento degli stessi con opere d'arte, a vantaggio dei giovani artisti.

Va anche promossa la riforma del lavoro culturale, a partire dalle tutele di base, dall'istituzione dello sportello unico dello spettacolo, dall'introduzione del *tax credit* per lo spettacolo e di buoni occasionali per retribuire le prestazioni occasionali di lavoratori non professionisti dello spettacolo.

Nell'ambito della componente M1C3 Turismo e cultura, si accrescano le risorse destinate all'adeguamento tecnologico e digitale dei luoghi della cultura, oltre alla riqualificazione energetica degli edifici. Si preveda un incremento delle risorse finanziarie e il potenziamento delle risorse umane, reclutato tramite procedure concorsuali pubbliche destinate alle attività di conservazione del patrimonio culturale e del paesaggio al fine di assicurare le necessarie attività di mappatura, manutenzione preventiva e ordinaria programmata, nonché di manutenzione straordinaria, di prevenzione dai rischi di cui al dissesto idrogeologico, sismico e dagli effetti di cui ai cambiamenti climatici prevedendo, in questo contesto, interventi di efficientamento energetico e di rigenerazione del verde per tutti i luoghi e gli edifici che ospitano beni e attività culturali.

Nell'ambito della linea di intervento "Programma Luoghi identitari, periferie, parchi e giardini storici" della componente M1C3, si destinino maggiori risorse, rispetto ai 400 milioni di euro attualmente previsti, per un'effettiva riqualificazione delle periferie urbane.

Si preveda un piano nazionale di opere pubbliche destinate alla cultura, con il recupero di strutture pubbliche in disuso, la valorizzazione dei teatri storici, favorendo forme di gestione di partenariato pubblico-privato. Si preveda l'allargamento dell'offerta museale sul modello proposto dal museo degli Uffizi. si prevedano specifici investimenti per la ricapitalizzazione di imprese cine audiovisive e, con specifico riferimento a Cinecittà. Si valuti la possibilità di prevedere l'IVA al 4 per cento sui biglietti per gli spettacoli dal vivo, il sostegno alle librerie indipendenti e l'incremento delle risorse destinate al *bonus* cultura.

Andranno inseriti interventi dedicati nello specifico al turismo termale, attraverso il ricorso a progetti di riqualificazione delle strutture e dei territori e l'introduzione di strumenti agevolativi dedicati per favorire la ripresa degli investimenti e al turismo congressuale.

## **6.2. Rivoluzione verde e Transizione ecologica**

La Missione n. 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" concerne i grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche, dell'inquinamento. In questo senso occorre una nuova politica industriale orientata ad una

convincente transizione in chiave ambientale e alla piena attuazione dei principi dell'economia circolare orientando le politiche pubbliche verso i settori chiave del cambiamento. Essa comprende tre dei programmi *flagship* del *Next Generation EU* identificati dalla Commissione europea nella Strategia annuale di crescita sostenibile 2021 e ribadite nella Guida per i Piani di ripresa e resilienza: *Power up* (rinnovabili e produzione di trasporto verde), *Renovate* (efficienza energetica degli edifici), *Recharge and Refuel* (sviluppo della mobilità sostenibile tramite reti di distribuzione di elettricità e idrogeno).

Le risorse complessivamente destinate alla Missione 2 sono pari a 69,8 miliardi di euro, così ripartiti nelle seguenti quattro componenti: 1) agricoltura sostenibile ed economia circolare: 7 miliardi; 2) energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile: 18,22 miliardi; 3) efficienza energetica e riqualificazione degli edifici: 29,55 miliardi; 4) tutela del territorio e della risorsa idrica: 15,03 miliardi.

In via preliminare, per quanto attiene all'impatto della Missione 2 sulle politiche industriali e di riconversione *green*, si rappresenta la necessità che, nel testo del PNRR, come precisato anche nella Guida del 22 gennaio 2021 (SWD(2021) 12), debba essere indicato complessivamente come il Piano nazionale preveda di raggiungere la quota di almeno il 37% delle risorse provenienti dal RRF da destinare alla transizione verde. In particolare, sarà necessaria una ricognizione delle risorse destinate al clima, previste nelle altre Missioni, che si andranno a sommare alla Missione 2 che ammonta a circa il 32% delle risorse del RRF.

6.2.1. Componente M2C1 “Agricoltura sostenibile ed economia circolare”. In relazione agli interventi di riforma della componente M2C1 “Agricoltura sostenibile ed economia circolare”, è prevista l'elaborazione di una Strategia nazionale per l'economia circolare. Tale Strategia dovrà prevedere una tempistica certa di adozione e una *governance ad hoc*, attraverso - ad esempio - l'istituzione di uno o più tavoli interministeriali MTE-MISE-MIPAFF, le Università e i centri di ricerca con l'obiettivo di garantire l'applicazione di modelli di economia circolare su tutto il territorio mediante l'analisi puntuale dei processi produttivi. L'individuazione delle riforme normative necessarie alla transizione favorirà la “transizione burocratica”, verranno inoltre individuati i fondi necessari per la ricerca (contributi a fondo perduto ad esempio), lo sviluppo e la messa a regime di processi innovativi. La Strategia nazionale per l'economia circolare dovrà:

- prevedere riforme che agevolino l'utilizzo di sottoprodotti;
- favorire lo sviluppo di modelli di consumo basati sul servizio come prodotto;
- prevedere l'applicazione di regimi di responsabilità estesa del produttore (ad esempio nel settore tessile), dell'industria e distribuzione alimentare, dei mobili e edile;
- ridurre al 10%, compatibilmente con la normativa europea, l'aliquota IVA per la gestione dei rifiuti e per l'attività di riparazione, innalzando il periodo minimo di garanzia dei prodotti, in particolare per quelli elettronici;
- introdurre il deposito cauzionale per gli imballaggi e per i RAEE favorendo, altresì, la realizzazione di nuovi centri di raccolta;
- favorire il trasferimento tecnologico e l'implementazione di soluzioni di *open and Wide innovation*, eco-design sistemico;
- sostenere progetti di *sharing economy*;
- valutare la concessione di agevolazioni fiscali e contributi, anche sotto forma di credito d'imposta, per i soggetti che acquistano, per poter utilizzare direttamente nei propri cicli di produzione o consumo, semilavorati o prodotti finiti derivanti da processi di riciclo o prodotti costruiti per il riutilizzo;

- in particolare, prevedere ulteriori rimodulazioni al ribasso degli eco contributi, per quei prodotti che riescono a garantire particolari performance di sostenibilità in termini di riciclabilità, riutilizzabilità e durevolezza;

- sviluppare una forte strategia nazionale che preveda incentivi al riuso delle materie prime seconde derivanti dal trattamento degli pneumatici fuori uso, prevedendo la capillarizzazione di impianti di devulcanizzazione, a basso impatto ambientale, secondo i più elevati standard tecnologici attualmente disponibili;

- favorire la diffusione del *Green Public Procurement* (GPP) e il suo allargamento a nuove categorie di prodotti che favorisca il pieno rispetto dei CAM contribuendo al sostegno della domanda di prodotti e materiali riciclati;

- prevedere la riqualificazione e formazione del personale delle pubbliche amministrazioni in materia di economia circolare, in particolare sui temi della prevenzione dei rifiuti e degli appalti verdi, nonché di attivare un monitoraggio e un supporto per il rispetto delle quote di acquisti verdi nelle pubbliche amministrazioni appalti verdi (*green public procurement*).

Inserire nel testo la definizione e realizzazione di una fiscalità ambientale ed energetica alleggerita e di un sistema di semplificazione burocratica mirati ad incentivare le riconversioni aziendali verdi e il recupero con particolare attenzione alle aziende che fanno ricerca, formazione e innovazione “ecocentrica”.

Prevedere un piano di attivazione di Zone a Economia Speciale per evitare lo spopolamento dei territori di montagna e dei piccoli comuni disagiati e il conseguente pericolo di dissesto idrogeologico derivante dall’incuria.

Prevedere un Piano omogeneo e strutturale di intervento per ovviare al problema dell'erosione costiera che interessa tutto il nostro Paese.

Prevedere il sostegno e il rilancio delle aree termali, acque molto "pregiate", che interessano oggi solo investitori stranieri.

Prevedere il potenziamento dell'ecobonus verde per l'incentivazione delle opere a verde come strumento strategico verso gli obiettivi della sostenibilità.

Al fine di perseguire la lotta allo spreco, si valuti la possibilità di: creare schemi di accordi di programma tra Stato-Regione per la diffusione di sistemi di vendita alla spina, promuovendo l’adozione da parte degli esercizi commerciali di interventi volti a favorire l'acquisto di alimenti e prodotti d’uso comune sfusi, senza imballaggio e/o a Km zero; incentivare la pratica del vuoto a rendere e l’introduzione, da parte degli operatori economici, di sistemi di restituzione con cauzione, nonché di sistemi per il riutilizzo degli imballaggi, senza compromettere l'igiene degli alimenti né la sicurezza dei consumatori, ai sensi dell’articolo 219-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006; promuovere il recupero e distribuzione di alimenti invenduti, delle eccedenze dei mercati ortofrutticoli e della piccola, media e grande distribuzione, il recupero delle eccedenze alimentari delle mense scolastiche, ospedaliere, aziendali, di quelle del settore della ristorazione, delle strutture alberghiere e delle strutture addette alla panificazione, nonché il recupero di farmaci e beni di parafarmacia.

Inoltre, in relazione alla linea di intervento “Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti”, appare necessario, oltre ad un incremento delle risorse ad essa destinata, specificare che tutti gli interventi previsti in tale sezione rispondano al migliore raggiungimento degli obiettivi comunitari di recupero di materia e la produzione di materie prime seconde ad alto valore aggiunto, attraverso uso di tecnologie innovative di riciclo volte alla produzione di materiali particolarmente performanti e non alla produzione di

combustibili, privilegiando in tal senso nell'utilizzo di risorse la riconversione degli impianti di trattamento in impianti di compostaggio per la frazione organica.

Con riferimento alla necessità di investire risorse per la realizzazione di nuovi impianti di trattamento rifiuti e il *revamping* di quelli esistenti si precisa che specifica attenzione dovrà essere dedicata al rafforzamento della capacità amministrativa nella efficiente pianificazione e realizzazione di tali interventi impiantistici. In particolare le Regioni e le Province autonome, attraverso lo strumento della pianificazione della gestione dei rifiuti, se non esistente, dovranno impegnarsi in un processo di individuazione dell'impiantistica necessaria a chiudere il ciclo, tenendo conto delle direttive e degli obiettivi Europei, rendendo i progetti "cantierabili" in tempi ragionevoli. Sarà quindi prioritario destinare una quota dei finanziamenti per il rafforzamento e la formazione di tale personale, affinché sia in grado di sostenere la predisposizione di bandi e progetti tecnici in linea con gli obiettivi dell'economia circolare rispettando i principi di rendicontazione finanziaria e i tempi di realizzazione degli interventi previsti.

In relazione alla linea di intervento "Agricoltura sostenibile", si sottolinea che l'agricoltura deve rientrare nella strategia nazionale per l'Economia Circolare e si rappresenta l'esigenza di introdurre un esplicito riferimento al raggiungimento degli obiettivi delle Strategie UE "Farm to Fork" e "Biodiversità 2030" anche con riferimento ad alcune criticità (ad esempio gestione dei reflui zootecnici e digestato), per favorire lo sviluppo della superficie agricola certificata in agricoltura biologica e di filiere biologiche del "Made in Italy" e la creazione dei biodistretti, con priorità nelle aree naturali protette.

Inoltre, si rileva all'Agricoltura sostenibile vengono destinati complessivamente 1,80 miliardi di euro, assegnati esclusivamente a Contratti di filiera, Parchi agricoli e per la Logistica per i settori agroalimentare pesca e acquacoltura, che però non vanno ad incidere in alcun modo sulla transizione ecologica di questo importante settore primario. Non si interviene, infatti, sul ruolo svolto dalle aziende agricole, in particolare quelle zootecniche, nella prevalenza di modelli di produzione intensivi e dipendenti dall'uso di sostanze chimiche di sintesi (pesticidi e fertilizzanti chimici) che hanno un elevato impatto sulle varie matrici ambientali e sulle emissioni di gas serra. Su questi elementi occorre prevedere una strategia di intervento poiché oggi l'agricoltura intensiva la prima causa di perdita della biodiversità in Europa e in Italia.

Si rappresenta inoltre la necessità di attuare progetti di "Smart Precision Farming" (SPF) per la ricerca e lo sviluppo di tecnologie abilitanti dell'Industria 4.0, basate su tecniche di *precision farming* e *smart sensing*, integrate in una piattaforma di tipo IOT (*Internet of Things*), con l'impiego anche dell'Intelligenza artificiale (AI) supportata dalla banda larga 5G per la sostenibilità economica ed ambientale delle imprese agricole, nonché per la promozione del settore primario e l'incremento della redditività del comparto agricolo.

Particolare attenzione andrebbe infine rivolta all'esigenza di promuovere metodi di allevamenti ecosostenibili così da ridurre l'inquinamento derivato da allevamenti di massa al chiuso migliorando la qualità della vita degli animali.

Sarebbe opportuno istituire un Fondo specifico che incentivi la ricerca e lo sviluppo per l'economia circolare. Il fondo potrà essere impiegato anche per progetti di sperimentazione volti a favorire processi "end of waste" e per la transizione produttiva delle imprese che attualmente producono beni ad alto impatto ambientale. Le attività di ricerca e sperimentazione dovrebbero essere coordinate da un tavolo interministeriale istituito tra il MITE, MISE, MIPAAF e Enti di Ricerca e Università, che avrà il compito di individuare

le filiere più strategiche e tecnologicamente più avanzate per ottenere la cessazione della qualifica di rifiuto.

Si raccomanda di promuovere misure volte alla diminuzione dell'uso dei fertilizzanti, a favorire l'uso efficiente delle risorse idriche, la valorizzazione e il riutilizzo dei residui agricoli e forestali per il ripristino della sostanza organica nelle aree rurali e abbandonate, nonché l'utilizzo di schemi di rigenerazione e di mantenimento della fertilità dei suoli.

Sarebbe opportuno promuovere attività di ricerca nel settore biotecnologico miranti alla individuazione di specie vegetali che conferiscono maggiore e migliore produttività dal punto di vista dei contenuti nutrizionali, maggiore resistenza alle fitopatie e allo stress idrico e in grado di adattarsi ai cambiamenti climatici.

Appare altresì necessario promuovere e favorire l'attuazione dei principi di bioeconomia al fine di sostenere la diversificazione delle foreste e lo sviluppo di schemi di certificazione forestale, nonché l'adozione di pratiche di *Life Cycle Assessment* (LCA) per garantire un'attenta tutela ed utilizzo delle risorse forestali e dei materiali che ne derivano.

Sempre con specifico riferimento alla Componente M2C1 "Agricoltura sostenibile ed economia circolare", si rappresenta l'esigenza di orientare l'azione del Governo al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- la predisposizione di un quadro normativo finalizzato alla conservazione e tutela del suolo agricolo, nonché del suolo naturale, al fine di frenare il depauperamento della biodiversità;

- sviluppare un programma di tutela della biodiversità, con particolare riferimento a quella montana, particolarmente minacciata dai cambiamenti climatici, attraverso progetti pilota di supporto alle attività agricole, all'ecologia integrata di riqualificazione naturalistica;

- prevedere per il settore apistico, strategico non solo per il comparto agricolo ma anche come importantissima risorsa ambientale, di avviare un procedimento di riforma che porti alla riduzione dell'aliquota IVA ordinaria (attualmente al 22 per cento) per il servizio di impollinazione, compatibilmente con le condizionalità previste dal PNRR e con le risorse disponibili a legislazione vigente;

- per la filiera legata alle foreste e alla lavorazione del legno effettuata dalle imprese boschive, avviare un procedimento di riforma che porti ad una defiscalizzazione anche parziale, per riattivare una valorizzazione della filiera del legname proveniente dai boschi nazionali, compatibilmente con le condizionalità previste dal PNRR e con le risorse disponibili a legislazione vigente;

- alla linea di intervento "Agricoltura sostenibile", sia congruamente incrementato lo stanziamento di risorse ivi previsto, pari a 2,5 miliardi di euro, e siano introdotti i seguenti ulteriori piani di investimento: interventi diretti a promuovere lo sviluppo del biometano agricolo secondo criteri di promozione dell'economia circolare, anche attraverso la riconversione degli impianti biogas esistenti, prevedendo unicamente l'utilizzo di matrici di *input* rappresentate da reflui zootecnici e scarti agricoli e agroindustriali; misure volte a favorire, attraverso la combinazione di incentivi a fondo perduto e agevolazioni di carattere fiscale, il rinnovo del parco mezzi agricoli circolanti, puntando su meccanizzazione verde, agricoltura di precisione e sull'immissione di macchinari di nuova generazione che consentano di incrementare la sostenibilità ambientale e climatica delle produzioni agricole e ridurre il rischio infortuni sul lavoro; misure dirette a promuovere la bioeconomia circolare e la chimica verde per aumentare la sostenibilità delle pratiche agricole; interventi

volti al recupero di aree incolte finalizzati ad accrescere la produzione nazionale di cereali, legumi, produzioni biologiche, nel rispetto del divieto di riduzione dei pascoli; interventi per strutture adeguate (serre o altro) per valorizzare gli apporti energetici naturali e proteggere le coltivazioni dai cambiamenti climatici;

- con riferimento ai singoli progetti previsti dal Piano, prevedere misure volte a garantire un più diffuso riutilizzo dei materiali prima del loro smaltimento, quali, a mero titolo esemplificativo, pale eoliche e dispositivi di accumulo, nell'ottica di una sempre più estesa diffusione delle buone prassi dell'economia circolare;

- adottare una disciplina specifica volta a regolamentare e favorire le attività di impresa di *recycling* e *upcycling*, nonché il recupero di prodotti di scarto per il riciclo sia tessile che di scarti alimentari utilizzati da *start up* che provvedono alla successiva trasformazione in tessuti sostenibili;

- coordinare, promuovere, controllare e monitorare, anche attraverso la definizione di uno specifico piano, gli interventi previsti nell'ambito dell'economia circolare, rafforzando le competenze professionali, il trasferimento tecnologico e il supporto alle piccole e medie imprese;

- adottare ogni opportuna misura finalizzata a garantire ed incentivare un elevato livello di sostenibilità ambientale nella filiera dell'agricoltura e prevedere incentivi finalizzati non solamente all'ammodernamento dei tetti degli immobili a uso produttivo nel settore agricolo, zootecnico e agroindustriale;

- superare la carenza infrastrutturale sia del comparto del trattamento sia di quello del recupero dei rifiuti;

- promuovere un piano industriale di *re-design* degli imballaggi per l'immissione in commercio dei prodotti finiti, favorendo la progressiva riduzione della quantità di materiali utilizzati e la loro totale riciclabilità.

Si valuti di incentivare l'utilizzo di refrigeranti naturali nella catena del freddo e di prevedere un credito d'imposta per la sostituzione di macchinari per la conservazione, la lavorazione e la vendita di alimentari, al fine di eliminare i gas HFC fortemente impattanti per il cambiamento climatico e ancora molto utilizzati in Italia rispetto all'Europa.

6.2.2. Componente M2C2 “Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile”. Con riguardo alla Componente M2C2 “Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile”, si osserva che, in linea generale, mediante il PNRR dovrebbero essere implementate e particolarmente incentivate le fonti energetiche rinnovabili che hanno minori impatti ambientali. Sarebbero inoltre auspicabili congrui finanziamenti per potenziare la ricerca scientifica in tutti i campi delle energie rinnovabili.

In questo ambito si invita inoltre il Governo a tenere conto dei seguenti obiettivi:

- ridurre la dipendenza del Paese, in termini sia di energia sia di materie prime, e diversificare le fonti di approvvigionamento;

- ridurre il costo delle bollette di energia elettrica e gas;

- rafforzare la sicurezza e la resilienza del sistema energetico del paese, con riferimento agli impianti, alle reti e alle riserve strategiche; - agire in sede europea per introdurre il “CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*)”, quale meccanismo di protezione da applicare all'import europeo di merci realizzate in modo inquinante, anche per evitare il fenomeno del *carbon leakage*, cioè la delocalizzazione delle attività produttive più inquinanti che con l'aumento delle importazioni da paesi terzi annullerebbe il taglio delle emissioni di CO<sub>2</sub> - ai fini della transizione energetica e in coerenza con le previsioni del PMEC — da aggiornare alla luce dei nuovi obiettivi definiti in sede europea - che



contemplano un incremento significativo della produzione di energia da impianti a fonti rinnovabili, dare maggior impulso alle misure stabilite nel decreto del Ministro dello sviluppo economico, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto 2019 e ai relativi bandi FERI per la richiesta di accesso agli incentivi per la realizzazione o il *revamping* di impianti di produzione di energia elettrica a fonti rinnovabili, rendendo più accessibili i finanziamenti attraverso la semplificazione delle procedure di accesso e degli iter autorizzativi;

- promuovere il ruolo dell'autoconsumo collettivo nei condomini e delle comunità energetiche rinnovabili anche ai fini sperimentali in attesa del recepimento della Direttiva comunitaria RED II;

- permettere la piena partecipazione delle fonti di energia rinnovabile al mercato dei servizi dell'energia, anche tramite l'impiego di sistemi di accumulo e prediligendo modalità quali quelle dell'autoconsumo collettivo, in particolare sugli edifici e nelle aree sia del settore civile che produttivo quali i distretti industriali, commerciali ed artigianali, e delle comunità energetiche, prevedendo il graduale superamento dello scambio sul posto;

- sostenere, in coerenza del PMEC e soprattutto nei grandi centri urbani, lo sviluppo del teleriscaldamento efficiente con basse emissioni del ciclo vita (campo di intervento 34-*bis0* dell'allegato 6 del Regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza - sistema energetico integrato, che utilizza fonti rinnovabili e cogenerazione ad alta efficienza, recupera di calore di scarto dei processi industriali altrimenti disperso ed è caratterizzato da soluzioni sempre più digitali), per la decarbonizzazione degli edifici che rappresenta oggi uno dei settori più energivori e dipendente da combustibili fossili del panorama europeo, con l'obiettivo di soddisfare un fabbisogno di riscaldamento pari al 10 per cento, cioè quattro volte quello soddisfatto attualmente dal teleriscaldamento in Italia, al fine di garantire benefici ambientali rilevanti in termini di gas serra ed emissioni inquinanti evitate.

Prioritariamente al finanziamento di nuovi impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, sia finanziata la messa in condizione di piena efficienza e funzionamento degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, esistenti al 31 dicembre 2020, con particolare riguardo agli impianti idroelettrici, sulla base di calcoli effettuati secondo la metodologia LCA.

Con riferimento alle singole fonti rinnovabili si rileva quanto segue:

- energia solare: incentivare particolarmente gli impianti fotovoltaici su tetti, lastrici solari, coperture di capannoni, anche al fine della completa rimozione dell'eternit o dell'amianto, serre, parcheggi e assi viari, piuttosto che su terreni, anche se marginali, o su corpi idrici. Sarebbe auspicabile una congrua incentivazione degli impianti di piccola taglia, con semplificazione della loro gestione e in coordinamento con le disposizioni agevolative per l'autoconsumo;

- energia eolica: valutare accuratamente l'analisi costi benefici per l'azione di investimento indicata nel PNRR che prevede contributi a sostegno dello sviluppo di parchi eolici *offshore*, facilitando notevolmente gli impianti mini e micro eolici evitando l'installazione di grandi parchi eolici *onshore*, soprattutto in zone con problematici impatti paesaggistici e ambientali;

- energia geotermica: prevedere azioni di sostegno per lo sviluppo della geotermia a bassa entalpia nelle zone compatibili, soprattutto per il riscaldamento domestico abbinato a pompe di calore e per l'utilizzo in serra; prevedere la mappatura e il censimento dei giacimenti energetici geotermici; prevedere, inoltre, azioni di sostegno per lo sviluppo di

progetti di geotermia ad alta entalpia per la produzione elettrica esclusivamente a zero emissioni;

- energia idroelettrica: favorire gli impianti idroelettrici ad acqua fluente rispetto agli impianti idroelettrici a gravità;

- energia mareomotrice e del moto ondoso: sostenere progetti pilota in tale settore, al fine di trarre energia dalle acque del mare, in particolar modo dal moto ondoso; biomassa e biocarburanti: incentivare l'uso delle biomasse per la pacciamatura, la produzione di compost, per un'agricoltura biologica di qualità, per l'industria del legno e l'industria tessile;

- progetto idrogeno: benché non sia ancora completo il progetto nazionale, una corretta strategia per l'uso dell'idrogeno - quale vettore ed accumulo energetico - consente di formulare osservazioni sul Piano; occorrerebbe conferire veste organica a quanto indicato, che ad oggi appare non dettagliato e generico, a partire dalla necessità di un aggiornamento normativo e regolatorio necessario per l'affermarsi di una filiera nazionale integrata di sistema e di componenti (es. elettrolizzatori); la linea di sviluppo della filiera produzione-distribuzione-consumo non appare ben marcata e coperta nelle sue fasi di evoluzione anche in relazione ai settori "hard to abate"; appare pertanto necessario prevedere opportune risorse per interventi che abbiano ad oggetto lo sviluppo dell'idrogeno verde, **valutando altresì, nella fase di transizione verso un utilizzo a regime dell'idrogeno verde, anche la produzione e l'utilizzo dell'idrogeno blu e analizzandone la sostenibilità economica ed ambientale, senza comunque intaccare le risorse destinate allo sviluppo dell'idrogeno verde.**

Si raccomanda di favorire la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, al fine di velocizzare l'iter per il rilascio di autorizzazioni per la costruzione di un impianto a fonte rinnovabile.

Sotto un distinto ma concorrente profilo si rappresenta la necessità di introdurre tra le riforme necessarie la revisione del meccanismo delle aste per gli impianti di fonti rinnovabili, al fine di renderle occasione di reale partecipazione e realizzazione degli interventi. Si rappresenta altresì l'esigenza di modernizzare le reti di distribuzione energetiche con la realizzazione delle infrastrutture necessarie.

In tema di mobilità sostenibile, al fine di perseguire l'obiettivo della decarbonizzazione totale al 2050 dell'intero settore, è necessario porre in atto tutte le azioni possibili al raggiungimento dell'obiettivo di una mobilità a zero emissioni in ambito urbano al 2030. Tale visione impone un ruolo fondamentale dei Comuni e delle Città Metropolitane, per pianificare e realizzare con coerenza, politiche e progetti di densificazione e rigenerazione urbana e servizi di trasporto per le persone e le merci plurimodale, condiviso o pubblico, composto unicamente da nuovi mezzi a zero emissioni locali (elettrici), prevedendo una graduale messa al bando dei veicoli più inquinanti. In questa prospettiva occorre avvicinare i servizi alle persone e creare strutture municipali di lavoro per chi fa *home working*.

Si rileva che i 7,5 miliardi dedicati alla mobilità sostenibile delle città (M2C2) risultano del tutto insufficienti. Gli stessi Piani urbani per la mobilità sostenibile delle principali città sono più avanzati rispetto al PNRR. Inoltre, gli investimenti per la cura del ferro sono davvero minimi. Da segnalare come il Piano attualmente riconosca che l'uso del metano come combustibile alternativo di fatto sarà attuato più rapidamente nel breve e medio termine a causa della mancanza di adeguate infrastrutture di ricarica o rifornimento per i veicoli elettrici o a idrogeno. Appare al riguardo necessario intervenire prevedendo opportune risorse per incentivare le infrastrutture di ricarica.

Nell'ambito dei progetti per il rinnovo e ammodernamento tecnologico del TPL, del trasporto privato e delle merci, segnalare la mancanza di iniziative volte a comprendere anche i veicoli destinati al trasporto turistico, che rivestono fondamentale importanza nell'offerta turistica nazionale ed internazionale del Paese, per cui occorre prevedere un adeguato investimento per il rinnovo della flotta del settore dei bus turistici, anche nell'ottica di utilizzarli a supporto del TPL e del trasporto scolastico, come già sta avvenendo in alcune regioni a causa delle nuove esigenze di mobilità dovute alla crisi pandemica;

L'azione di governo dovrebbe, tra l'altro, essere finalizzata a conseguire, a partire dalle città metropolitane, i seguenti risultati:

- ridisegnare lo spazio pubblico urbano a misura d'uomo e rispettoso dell'ambiente: quartieri *carfree*, "città dei 15 minuti" (in cui tutto ciò che serve sta a pochi minuti a piedi da dove si abita), strade a 30 km all'ora, strade scolastiche, *smart city*, moderazione della velocità, sicurezza;

- rifinanziare il Piano nazionale della sicurezza stradale (legge n. 144 del 1999) per progetti di mobilità dolce vincolando le risorse agli obiettivi dei PUMS;

- realizzare 5.000 km di ciclovie urbane;

- promuovere interventi esemplari di *green* logistica zero emissioni, di mobilità elettrica condivisa, digitalizzazione, van elettrici, cargo bike, centro logistici di quartiere;

- aumentare la dotazione di mezzi pubblici urbani, potenziando in maniera sostanziale il TPL al fine di incentivare la mobilità sostenibile e di sostituire l'utilizzo di mezzi privati per gli spostamenti quotidiani, in particolare per ciò che riguarda i grandi centri urbani: 15.000 nuovi autobus per il TPL (rifinanziare il Piano Nazionale Strategico della Mobilità Sostenibile), e prevedere obiettivi quantitativi e temporali vincolanti per la sostituzione del parco mezzi destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, prevedendo delle quote di mezzi del parco circolante con i *Zero Emission Vehicles* (ZEV) entro uno specifico termine, nonché realizzare nuove reti tranviarie per 150 km (o filobus *rapid transit*) e nuove metropolitane per 25 lani;

- elettrificare il parco veicoli della Pubblica Amministrazione, ove possibile;

- Prevedere agevolazioni fiscali o bonus per taxi e per i veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente ad alimentazione a basse emissioni;

- sviluppare la filiera industriale delle batterie (rafforzamento ai fondi del progetto europeo IPCEI per attività di ricerca, sviluppo e innovazione sull'economia circolare delle nuove batterie per l'autotrasporto).

- proseguire il percorso, già avviato, di sostegno ed incentivazione alla sostenibilità con riferimento al settore dei trasporti privati, incoraggiando, da un lato, l'elettrificazione degli stessi e, dall'altro, l'utilizzo del *car sharing* e di forme di mobilità dolce e micromobilità;

- a supporto del processo di evoluzione del settore dei trasporti privati, prevedere misure quali l'uniformazione dei differenti divieti di circolazione nelle grandi e medie città, la definizione, di concerto con l'Unione europea, in linea con la previsione europea di giungere alla definizione di una data per il divieto di commercializzazione di veicoli endotermici, la progressiva trasformazione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD), riferiti ai combustibili fossili, in sussidi ambientalmente favorevoli;

- migliorare l'intermodalità tra i diversi sistemi e le diverse reti di trasporto, tra i quali gli interventi di ampliamento e sviluppo della viabilità ordinaria e dell'accessibilità su ferro agli scali aeroportuali, nonché l'attuazione dello *smart district*;

- aumentare le risorse per l'infrastrutturazione elettrica per la ricarica dei veicoli, prevedendo una voce adeguata per lo sviluppo di una rete nazionale di ricarica elettrica per la mobilità pubblica e privata, passeggeri e merci, collegata alla *Flagship* europea *Recharge e Refuel*;

- al fine di promuovere l'infrastruttura di ricarica privata, in ambito aziendale, sarebbe opportuno estendere il credito d'imposta del 50% anche alle piccole e medie imprese, con estensione anche alle infrastrutture con potenza superiore a 22kW ed eliminazione del tetto di potenza. Riguardo l'infrastruttura di ricarica pubblica, sarebbe opportuno prevedere la realizzazione di infrastrutture di ricarica in strutture di parcheggio in zone commerciali (parcheggi multipiano, parcheggi sotterranei o semplici aree di parcheggio esterne) e un mix di infrastrutture di ricarica lente, *quick* e fast, in corrispondenza delle stazioni ferroviarie, dove c'è disponibilità di potenza e dove avviene lo scambio modale dei pendolari. Inoltre, sarebbe opportuno prevedere un fondo dedicato all'incentivazione delle spese sostenute per le infrastrutture di ricarica con particolare attenzione ai punti di ricarica ultraveloci (HPC) di cui oggi l'Italia è quasi totalmente sprovvista;

- occorre potenziare gli investimenti per lo sviluppo di una rete nazionale di infrastrutture di ricarica di veicoli elettrici ad accesso pubblico;

- potenziare i programmi di riconversione industriale, non solo nell'ambito del siderurgico, ma anche nei settori del petrolchimico, dei minerali non metallici o della meccanica, settori che svolgono un ruolo fondamentale nel processo di decarbonizzazione del Paese;

- prevedere, in coerenza con la direttiva 2014/94/UE, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (cd. Dafi), un piano organico a sostegno della trasformazione delle stazioni di servizio in poli multiservizi, in grado di promuovere la diffusione di soluzioni per la mobilità a basso impatto ambientale, che passi attraverso la razionalizzazione del numero di punti di vendita e l'implementazione negli stessi di carburanti alternativi, attraverso colonnine di ricarica, anche di alta potenza, punti di erogazione GPL, GNL/bioGNL, metano, biometano, idrogeno e carburanti liquidi *low carbon* e di garantire una rapida diffusione delle infrastrutture di ricarica, attraverso un'effettiva liberalizzazione del mercato delle ricariche.

Nell'ambito degli interventi di riforma della Componente in questione (pag. 85 proposta PNRR) è prevista l'adozione di programmi nazionali per il controllo dell'inquinamento atmosferico. Al riguardo, appare necessario declinare in maniera più dettagliata gli interventi da intraprendere, tenendo conto che l'inquinamento atmosferico della Pianura Padana, l'area più inquinata d'Europa, è dovuto ad una molteplice causa di fattori, per cui le azioni da intraprendere devono essere coordinate da una cabina di regia che coinvolga il Ministero della transizione ecologica, il Ministero dei trasporti, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole. Scopo della cabina di regia dovrebbe essere quello di individuare tutte le fonti inquinanti della pianura Padana e di prevedere, entro un termine e un cronoprogramma preciso, un elenco di azioni correttive che restituiscano un programma di interventi efficace e certo. A tal fine andrebbero escluse eventuali forme di incentivo di iniziative che peggiorano sulla qualità dell'aria, escluse le BAT. Andrebbe inoltre monitorato l'inquinamento derivante da allevamenti intensivi e spargimento liquami in un'ottica di trattamento dei nitrati e aumento del biologico. Inoltre, la riduzione delle emissioni agricole e zootecniche risulta prioritaria non solo per i gas a

effetto serra ma anche per altri inquinanti come la correlazione fra ammoniaca e polveri fini tanto importante specie in tempi di Covid-19.

Il prospettato “Programma di riforma per le Regioni del bacino del Po” dovrebbe tener conto di tutte le fonti inquinanti e definire precise azioni e tempistiche di attuazione. Il carattere trasversale dei Ministeri coinvolti nella cabina di Regia e il ruolo istituzionale degli stessi potrebbe agevolmente consentire il superamento di problematiche regionali o locali.

Sempre con specifico riferimento alla Componente M2C2 “Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile”, si rappresenta l’esigenza di orientare l’azione del Governo al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- relativamente alla linea di intervento “Produzione e distribuzione di rinnovabili e sostegno alla filiera industriale”, sia precisato che gli interventi ivi previsti non potranno essere realizzati su terreni destinati alla produzione agricola o comunque a vocazione agricola e siano definite, conseguentemente, le aree compatibili con tali tipologie di intervento;

- sollecitare il Governo a ridurre la dipendenza del Paese, in termini sia di energia sia di materie prime, e diversificare le fonti di approvvigionamento, al fine di rafforzare la sicurezza e la resilienza del sistema energetico nazionale, con riferimento agli impianti, alle reti e alle riserve strategiche. A tal fine, occorre sostenere sia gli investimenti delle infrastrutture energetiche, con particolare riferimento alle “reti intelligenti” che utilizzano soluzioni digitali per integrare gas a basse emissioni di carbonio e rinnovabili;

- invitare il Governo a sostenere lo sviluppo di mini impianti idroelettrici, di potenza inferiore a 1 MW, nei soli casi in cui il relativo impatto ambientale sia compatibile con il territorio;

- promuovere lo sviluppo dei nuovi strumenti di flessibilità, quali i sistemi di accumulo mediante pompaggio idroelettrico, in grado di migliorare la gestione dei carichi sulla rete di trasmissione nazionale e favorire la penetrazione delle fonti rinnovabili nel sistema;

- al fine di accelerare la realizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (FER) e raggiungere gli obiettivi previsti dal Piano nazionale integrato per l’energia e il clima (PNIEC), prevedere investimenti in modelli e strumenti innovativi volti a potenziare quelli attualmente impiegati nell’individuazione sul territorio delle aree migliori, in termini di minor impatto, per realizzazione degli impianti FER;

- introdurre un meccanismo di tax credit per sostenere gli investimenti nel settore delle rinnovabili a mercato in un contesto in cui la *market parity* delle fonti mature (eolico *onshore* e fotovoltaico) è messa a rischio da condizioni del mercato dell’energia elettrica straordinariamente concorrenziali, in modo da affiancarsi in maniera complementare, e non sostitutiva, al meccanismo delle aste, ritenuto indispensabile a garanzia di una crescita lineare minima delle fonti bus nei prossimi anni;

- sviluppare meccanismi finanziari per favorire l’attuazione di progetti di impianti a fonti rinnovabili in *grid parity* in ambito industriale, quali le forme contrattuali di lungo termine o *Corporate Power Purchase Agreement* (Corporate PPA) su base volontaria, per le quali sarebbero opportune forme di stabilizzazione dei ricavi per allocare in modo ottimale il rischio prezzo tra le controparti in assenza di un mercato a termine sufficientemente liquido. In particolare, si valutino forme di garanzia pubblica, ad esempio tramite un apposito fondo per la transizione energetica industriale, per ridurre l’esposizione del soggetto acquirente (*off-taker*) rispetto alla possibilità che nel corso della durata del PPA

i prezzi di mercato, anche a livello zonale o per effetto degli oneri di bilanciamento, divengano inferiori al valore definito nel contratto ed esponano quindi il compratore a perdite di competitività;

- inserire interventi di riqualificazione e riconversione industriale, in collaborazione con le Regioni e le Province autonome, in ottica di produzione di energie rinnovabili, di diversi siti di produzione termoelettrica, in modo da rendere prioritaria l'individuazione tempestiva delle cosiddette "aree idonee" per lo sviluppo delle fonti rinnovabili, nonché di incentivare la produzione di energia elettrica da impianti eolici *on shore*, solari fotovoltaici, biomassa da filiera corta e idroelettrici, in particolare semplificandone le procedure, prolungandone la durata, aumentandone il corrispettivo per la sostituzione delle coperture in amianto, prevedendo aiuti per installazione accumuli e misure ad hoc per *repowering*;

- promuovere la revisione della disciplina del *Capacity Market*, con la finalità di perseguire un mercato equo e trasparente e non discriminatorio, che tenga in maggior conto l'offerta di energia e il contributo che possono fornire gli impianti alimentati a fonti rinnovabili, i sistemi di accumulo e di *demand response*;

- prevedere una riforma dell'organizzazione del mercato elettrico che faciliti, o almeno non ostacoli, l'inclusione e lo sfruttamento delle fonti rinnovabili e della generazione distribuita, nonché l'assegnazione a un ente indipendente, totalmente separato da TSO (*Transmission System Operator*) e DSO (*Distribution System Operator*), del compito di individuare le reali necessità di sviluppo delle reti, oltre che della potenza e capacità aggiuntive necessarie in differenti zone;

- con riferimento al cosiddetto idrogeno verde, ovvero prodotto da fonti rinnovabili, valutare, rispetto alla prevista creazione della rete di rifornimento, la possibilità di installare distributori promiscui, ovvero utilizzabili non solo per i mezzi pesanti, come attualmente previsto, ma anche per veicoli leggeri;

- sostenere, in coerenza con il PNIEC e soprattutto nei grandi centri urbani, lo sviluppo del teleriscaldamento efficiente (sistema energetico integrato, che utilizza fonti rinnovabili e cogenerazione ad alta efficienza, recupera calore di scarto dei processi industriali altrimenti disperso ed è caratterizzato da soluzioni sempre più digitali), per la decarbonizzazione degli edifici, che rappresenta oggi uno dei settori più energivori e dipendente da combustibili fossili del panorama europeo, al fine di garantire benefici ambientali rilevanti in termini di gas serra ed emissioni inquinanti evitate;

- relativamente al settore dell'autotrasporto, sviluppare un piano strutturato di riconversione ambientale e ammodernamento delle flotte, affiancando anche strategie di sviluppo di una filiera nazionale a basso impatto ambientale, dedicata a tutte le tipologie di mezzi pubblici, inclusi tram e treni, agli autoveicoli e ai motocicli elettrici, nonché l'utilizzo del retrofit elettrico per quanto riguarda i veicoli;

- al fine di incentivare la diffusione della mobilità elettrica nell'ambito delle flotte aziendali, dei veicoli di trasporto merci e del parco mezzi della pubblica amministrazione, valutare una revisione del trattamento fiscale delle flotte aziendali a zero emissioni, includendo i veicoli in uso ai liberi professionisti e agli agenti di commercio, anche rivedendo i meccanismi di deducibilità del costo di acquisto o noleggio dei mezzi e l'imponibile sul *fringe benefit* dei dipendenti per le sole auto a zero emissioni;

- nel settore della mobilità sostenibile, assicurando il principio della neutralità tecnologica, oltre l'elettrico e l'idrogeno, sostenere anche il bioGNL e il biometano provenienti da filiera corta, i biocarburanti, così come definiti dalle più recenti norme comunitarie, e i carburanti sintetici liquidi, incentivando l'economia circolare;

- sostenere e promuovere la progressiva evoluzione e trasformazione dei sistemi per la produzione, la logistica e la commercializzazione oggi dedicati ai prodotti fossili verso lo sviluppo dei carburanti *low carbon*, tra cui i biocarburanti e carburanti sintetici, previsti dal PNIEC e dalla direttiva comunitaria RED II, salvaguardando anche le risorse umane attualmente impiegate, attraverso una loro riqualificazione verso le nuove tecnologie, in coerenza con l'obiettivo della Commissione europea di creare un quadro politico che consenta una transizione graduale, senza mettere a rischio l'approvvigionamento di prodotti essenziali dell'industria europea della raffinazione;

- in attesa che maturi la tecnologia necessaria per consentire un uso esteso a condizioni sostenibili dell'idrogeno verde, prevedere, nell'ambito della componente d'azione relativa alla mobilità sostenibile, esclusivamente con riferimento al settore del trasporto pesante marittimo, una linea progettuale e di filiera completa del GNL volta a garantire: lo sviluppo delle necessarie infrastrutture nazionali; lo stanziamento di risorse che permettano di definire idonee e scontate tariffe portuali per agevolare l'utilizzo di mezzi marittimi alimentati a GNL; la costruzione di flotte navali alimentate a GNL; la realizzazione di unità navali (bettoline) adeguate ai servizi di *Small Scale* ed al rifornimento *ship to ship* e la possibilità di usufruire degli incentivi anche per quei volumi di bioGNL destinati alla navigazione internazionale, massimizzando in tal modo la penetrazione delle rinnovabili nel settore marittimo;

- prevedere misure incentivanti strutturali a favore dell'autotrasporto stradale pesante meno inquinante (per esempio, riduzione di tariffe e canoni autostradali), insieme alla conferma degli incentivi per l'acquisto di mezzi alimentati a GNL;

- prevedere interventi volti al miglioramento della rete del trasporto collettivo, pubblico e privato, in *modal shift* verso il ferro, rafforzando la struttura di base (per esempio, ferrovia di secondo livello, centri intermodali per merci, collegamento ai porti);

- al fine di promuovere l'acquisto di veicoli a zero e basse emissioni, sarebbe opportuno riorganizzare l'attuale schema di incentivi per veicoli a basse emissioni estendendo gli stessi anche alle flotte aziendali, nonché renderli strutturali, valutando un orizzonte attuativo più lungo (2022-2024). Al fine di garantire la massima efficienza dei fondi allocati, partendo dallo schema di incentivazione in essere per le vetture a basse emissioni, occorre prevedere sostegni nel tempo inversamente proporzionali alla crescita dei volumi. Sarebbe opportuno, inoltre, valutare la possibilità di introdurre la deduzione fiscale per le aziende, in caso di *leasing*, acquisto o noleggio di un veicolo a basse emissioni, dell'ammortamento o del costo operativo del noleggio.

6.2.3. Componente M2C3 “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”. Per quanto attiene alla Componente M2C3 “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”, in coerenza con l'obiettivo del PNIEC al 2030 relativo al maggior efficientamento energetico, è necessario prevedere per la riqualificazione del patrimonio immobiliare privato una stabilizzazione delle agevolazioni fiscali, quali cosiddetti bonus ristrutturazione edilizia, ecobonus, sismabonus, bonus verde, bonus arredi, bonus facciate, bonus idrico e bonus colonnine, nonché la proroga al dicembre 2023 del Superbonus per gli interventi su tutte le tipologie di immobili.

Appare inoltre necessario dare attuazione, potenziandolo ulteriormente, al Geo Bonus di cui alla legge n. 145 del 2018 per interventi su edifici e terreni pubblici quale elemento fondamentale per il coinvolgimento dei cittadini, delle amministrazioni e delle imprese nelle politiche volte alla bonifica ambientale, compresa la rimozione dell'amianto dagli edifici, della prevenzione e del risanamento del dissesto idrogeologico, della

realizzazione o della ristrutturazione di parchi e aree verdi attrezzate e del recupero di aree dismesse di proprietà pubblica.

Si rappresenta altresì l'esigenza di adottare ulteriori misure volte a:

- aggiornare il T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia;
- rendere strutturali lo sconto in fattura e la cessione del credito
- prevedere misure di semplificazione quali, ad esempio: i. costituire un portale unico in cui i contribuenti e professionisti possano effettuare tutte le comunicazioni necessarie; ii. approvare appositi formulari cui i professionisti possano far riferimento e attenersi.

Si segnala l'esigenza di introdurre un'ulteriore linea di intervento, rappresentata dalla rigenerazione urbana, quale strumento nell'ambito dell'obiettivo europeo di consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050. La rigenerazione urbana si inserisce nella prospettiva di concentrare sul recupero e la ristrutturazione del patrimonio immobiliare esistente le azioni e i piani di rilancio e resilienza.

Si ritiene auspicabile la predisposizione di un piano organico di misure volte all'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare della difesa.

Con specifico riguardo alla Componente M2C3 "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici", si rappresenta altresì l'esigenza di orientare l'azione del Governo al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- garantire il completamento dei lavori di recupero e ristrutturazione dei complessi edilizi, nonché la realizzazione di nuovi edifici da destinare all'alloggio, attività e istruzione delle Forze di polizia e del Corpo dei vigili del fuoco, anche in un'ottica di efficientamento energetico e di riqualificazione edilizia;

- valutare l'incremento di risorse destinate alla linea di intervento relativa all'adeguamento e miglioramento sismico degli edifici pubblici, tenuto conto che nel Piano risulta dedicata alla sicurezza sismica solo una limitata quota degli 11.04 miliardi di euro previsti per l'efficientamento degli edifici pubblici, pari a 6,42 miliardi per il risanamento strutturale degli edifici scolastici e a 800 milioni per la realizzazione di nuove scuole;

- alla linea di intervento "Efficientamento energetico e sismico dell'edilizia residenziale privata", si valuti di incentivare le progettazioni che adoperano le analisi fondate sui terremoti di progetto con probabilità di ricorrenza del 2% in 50 anni (tempo di ritorno di 2475 anni), rispetto a quanto attualmente previsto dalle vigenti Norme Tecniche delle Costruzioni (NTC-2018), che adoperano terremoti di progetto con una probabilità di ricorrenza del 10 % in 50 anni (tempo di ritorno di 475 anni);

- alla linea di intervento "Efficientamento energetico e sismico dell'edilizia residenziale privata", sia estesa la detrazione di imposta del 110 per cento ivi prevista agli interventi effettuati dalle aziende agricole e agrituristiche, attualmente escluse dal perimetro di applicazione della disposizione di cui all'articolo 119, comma 9, lettera *b*), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34;

- adottare misure di semplificazione per la procedura di accesso al Conto Termico, valutando anche l'ampliamento dei beneficiari, nonché prevedere la possibilità di integrare le risorse del Conto Termico con le risorse comunitarie derivanti dal *Recovery Fund* in relazione agli interventi di efficienza energetica proposti nel settore pubblico, al fine sia di favorire in maniera più efficace il conseguimento degli obiettivi di efficientamento energetico degli edifici delle pubbliche amministrazioni sia di ridurre l'onere che grava sui cittadini, in termini di tariffe del gas e di gasolio per il riscaldamento, in virtù della copertura delle spese d'incentivazione;



- prevedere l'estensione – operando al contempo una semplificazione delle procedure burocratiche – del cosiddetto superbonus 110 per cento, confermando la possibilità di cessione del credito, almeno pari a 5 anni, così da garantire un utilizzo il più possibile diffuso della stessa e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni, ai sensi degli accordi europei e internazionali; la semplificazione del quadro attuativo delle agevolazioni per gli interventi che beneficiano del medesimo bonus, nonché l'estensione della platea dei beneficiari del superbonus anche a soggetti esercenti attività d'impresa, arti e professioni, privilegiando il settore alberghiero e le PMI tra i comparti in difficoltà;

- favorire un'adeguata programmazione e realizzazione degli investimenti volti alla riqualificazione energetica e alla messa in sicurezza del patrimonio immobiliare pubblico, in special modo quello dell'edilizia residenziale pubblica, sociosanitario, scolastico, della giustizia e dell'impiantistica sportiva, nonché il potenziamento degli strumenti finanziari e amministrativi e la semplificazione delle procedure relative alla ristrutturazione.

6.2.4. Componente M2C4 “Tutela del territorio e della risorsa idrica”. In merito alla Componente M2C4 “Tutela del territorio e della risorsa idrica”, si rappresenta la necessità di rifinanziare la componente 2.4, per la linea di intervento relativa al dissesto idrogeologico. Nel PNRR per gli interventi sul dissesto idrogeologico sono indicati solo 3.61 miliardi di euro (1'1.6 per cento del *Next Generation EU*), di cui 3.36 miliardi con risorse in essere e solo 0.25 miliardi con risorse nuove. Si ritiene che le nuove risorse debbano per lo meno essere doppie rispetto a quelle in essere, in modo da raggiungere una più ragionevole, ma comunque esigua, quota di circa il 25 per cento del fabbisogno totale (44 miliardi di euro), individuate in coerenza al rapporto “ReNDiS 2020” (Repertorio nazionale degli interventi per la difesa del suolo) per la mitigazione del rischio idrogeologico.

Si osserva inoltre che per il PNRR debba essere contemplata la necessità di costruire un sistema efficiente per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo ecosostenibile del territorio, che rafforzi il ruolo dei Presidenti delle Regioni di Commissari straordinari contro il dissesto idrogeologico ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del decreto-legge n. 91 del 2014, attraverso la costituzione di una struttura tecnica regionale - o provinciale con riferimento alle province autonome di Trento e Bolzano - che sia deputata alla programmazione e alla realizzazione degli interventi ritenuti «strategici» per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo ecosostenibile del territorio.

Si rappresenta la necessità di includere un grande progetto di ricerca “geoscienzeenergia-ambiente (GeA)”, finalizzato alla conoscenza della Terra, in quanto le geoscienze sono fondamentali per difendersi dai rischi naturali, per reperire le risorse primarie e per entrare nella nuova era dello sviluppo ambientalmente sostenibile e resiliente.

Si rappresenta la necessità di dedicare un progetto specifico per il completamento e l'aggiornamento per tutto il territorio nazionale della Cartografia Geologica e Geotematica d'Italia alla scala 1:50.000 e della relativa banca dati alla scala 1:25.000, cd. “Progetto CARG”, coordinato dal Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia dell'ISPRA, al fine di ricavare carte geologiche e geotematiche di maggior dettaglio, considerando che l'utilizzo del dato cartografato nella pianificazione e gestione territoriale è uno strumento indispensabile per una corretta programmazione degli interventi per la mitigazione, riduzione e prevenzione dei georischi (sismico, idrogeologico, vulcanico, geochimico, da maremoto, da valanga).

Si rappresenta la necessità di dedicare un progetto specifico per il completamento e l'aggiornamento della banca dati, nazionale e regionale, dell'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia, disponibile nella piattaforma IdroGEO, cd. "Progetto IFFI", realizzato dal Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia dell'ISPRA in collaborazione con le Regioni e le Province autonome, al fine di dotarsi di uno strumento conoscitivo di base, utile per la valutazione della pericolosità da frana e per la conseguente corretta pianificazione territoriale, oltre che per la migliore programmazione degli interventi di difesa del suolo.

Sarebbe altresì opportuno che, mediante il PNRR, venissero finanziati programmi di forestazione urbana e periurbana in tutte le città metropolitane, in quelle capoluogo di provincia e in tutte le città con una popolazione residente superiore a 30.000 abitanti ubicate in aree fortemente inquinate, quali quelli ricadenti nella Pianura padana o che, indipendentemente dal numero di abitanti, abbiano fatto registrare una media annuale superiore ai 20 microgrammi/metrocubo (gg/mc) di polveri sottili rispetto a quanto indicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Si propone di inserire nella Missione 2 la realizzazione di un Grande Progetto Europeo per Venezia in grado di tutelare sia il patrimonio storico-culturale della città e il patrimonio naturale della Laguna e imprese e la vita degli abitanti attraverso i seguenti programmi di intervento specifici:

- tutela della residenzialità attraverso una nuova cultura del turismo, più rispettosa del contesto sociale;
- sviluppo economico locale e mobilità più sostenibili;
- rigenerazione ecologica delle attività produttive ed energetiche;
- tutela del patrimonio naturale e del paesaggio della Laguna di Venezia;
- tutela del patrimonio storico artistico e monumentale della città di Venezia e delle sue isole;
- difese locali dagli allagamenti e progetti di bonifica;
- estromissione nel medio-lungo periodo delle grandi navi dal transito in Laguna;
- riconversione *green* di Porto Marghera con *hub* dedicato all'idrogeno verde.

L'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati ad avviare la biodiversità sulla via della ripresa entro il 2030. Con la "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030" si sono impegnati a creare una rete di zone protette ben gestite comprendenti almeno il 30% della superficie terrestre e marina dell'UE. La strategia è un elemento chiave del *Green Deal* europeo, il 20 maggio 2020 la Commissione ha adottato una proposta di strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. La strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 è una delle iniziative fondamentali del *Green Deal* europeo, che mira a rendere l'economia dell'UE sostenibile e climaticamente neutra entro il 2050.

Relativamente al PNRR si sottolinea che nella Guida per gli Stati membri SWD(2021) 12 del 22 gennaio 2021, la biodiversità è inclusa nella Transizione verde.

Nonostante la centralità del tema della tutela della biodiversità si osserva che nella proposta di PNRR del 12 gennaio 2021 la biodiversità è quasi o completamente assente: compare solo a pag. 18 in termini di corposi interventi di riforestazione e azioni per invertire il declino della biodiversità e il degrado del territorio, e a pag. 94 ove, in maniera molto generica viene detto che al fine di preservare e migliorare lo stato dei corpi idrici e ridurre il consumo di suolo è necessario incrementare l'utilizzo di interventi *nature-based* e *land-based*, come le *Natural Water Retention Measures*, che forniscono un ampio spettro di servizi ecosistemici, integrando le esigenze di mitigazione del rischio idrogeologico con la tutela e il recupero degli ecosistemi e della biodiversità.

In realtà, nelle linee guida europee la biodiversità è trasversale (*cross cutting*) a tutte le misure proposte, e deve essere considerata in ogni proposta progettuale, come misura dell'efficacia delle strategie di sostenibilità.

Risulta quindi necessario riconsiderare tutte le misure proposte nel PNRR misurandole rispetto alla loro efficacia in termini di tutela della biodiversità e degli ecosistemi nell'accezione primaria di sistema ambientale che comprende la biodiversità e i suoi rapporti con il mondo fisico in linea con le indicazioni contenute nella Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, riservando a tale scopo una parte adeguata di risorse.

In conformità alla Strategia dell'UE per la biodiversità entro il 2030, è necessario confermare il contributo del nostro Paese all'obiettivo di tutelare il 30 per cento del territorio terrestre e marino entro il 2030, a partire dal rafforzamento e espansione dell'attuale rete di Aree Protette terrestri e marine e della Rete Natura 2000, e rafforzamento della *governance*.

Si ritiene inoltre necessario:

- implementare il *Priority Action Framework* (PAF) su tutto il territorio nazionale;
- eliminare il limite di spesa per beni e servizi in relazione ai parchi nazionali, che impediscono agli stessi di spendere le risorse che hanno a disposizione;
- estendere i finanziamenti per il clima alle aree protette regionali ed ampliare la tipologia di progetti finanziabili;
- prevedere Piani d'azione e monitoraggio, almeno all'interno delle aree protette, per le specie animali e vegetali inserite nelle direttive europee o che siano minacciate di estinzione rispetto alle Liste Rosse italiane.

Tra gli interventi da inserire nel PNRR risulta inoltre fondamentale il programma di restauro ambientale di larga scala di *habitat* degradati e creazione di reti ecologiche finalizzate a favorire una migliore connettività tra gli ecosistemi, in conformità con la Strategia europea sulla Biodiversità e del provvedimento legislativo della Commissione europea sul restauro ambientale: zone umide, particolarmente minacciate da degrado e inquinamento, e corsi d'acqua nella loro componente acquatica e vegetazionale emersa, anch'essi minacciati da molteplici fattori. Un approccio di progettualità integrata degli interventi, fondato sulle nature *based solutions*, consentirebbe inoltre di ridurre i rischi idrogeologici e di fornire elementi di resilienza alle comunità umane locali.

È necessario altresì:

- promuovere un programma per impedire l'estinzione di specie animali e vegetali particolarmente minacciate su scala nazionale;
- promuovere interventi finalizzati al benessere degli animali domestici e alla protezione degli animali selvatici, garantendo le necessarie azioni di contenimento, nel quadro degli obiettivi delle normative a loro tutela e di difesa dell'ambiente; - operare per una gestione più sostenibile dell'attività di pesca commerciale, inclusa la riduzione delle catture accidentali (*bycatch*) di specie non oggetto di consumo alimentare;
- realizzare infrastrutture per la fruizione turistica e la divulgazione ambientale nelle aree protette (Centri visita, strutture ricettive, centri di educazione ambientale, piste ciclabili) e creazione della "grande rete nazionale dei parchi";
- a valle della rigorosa analisi del bisogno, valutare la costituzione di un Istituto Nazionale della Biodiversità e degli Ecosistemi (INBE), che dovrebbe comprendere l'Istituto Nazionale del Mare e l'Istituto Nazionale della Biodiversità Terrestre, ognuno con le proprie specifiche competenze, per la realizzazione di una visione complessiva dello stato della natura. L'Istituto dovrebbe essere dotato di una flotta navale oceanografica (una per

ogni bacino nazionale: Mar Ligure, Mar Tirreno, Mar Ionio e Mare Adriatico) e di attrezzature e infrastrutture di ricerca;

- istituire corsi di laurea magistrale e di dottorato per formare nuovi scienziati in biodiversità, in ecosistemi ed in transizione ecologica coinvolgendo il sistema produttivo;

- garantire la formazione dei docenti in tema di educazione ambientale; - inserire l'insegnamento dei principi di biodiversità e funzionamento degli ecosistemi in tutti i percorsi di formazione, dalla scuola primaria a tutti i percorsi universitari;

- promuovere la biodiversità urbana attraverso programmi di forestazione urbana, *food-forest*, orti urbani, pareti e tetti verdi in aree industriali e aree verdi urbane con maggiore biodiversità della flora.

- promuovere "Infrastrutture verdi multi-funzionali urbane ed extraurbane capaci di produrre servizi ecosistemici".

Si rileva altresì che nella versione del PNRR del 12 gennaio 2021 la tutela del mare ha uno spazio molto ridotto: esso è menzionato solo in relazione ai sistemi di gestione rifiuti raccolti a mare nelle aree portuali. La missione *Healthy Oceans, Seas, Coastal and Inland Waters*, identificata dalla Commissione europea come *mission area* di importanza strategica, non è menzionata. Il turismo viene associato solo al patrimonio culturale, ignorando che il turismo balneare è uno degli *asset* di maggiore importanza per il paese.

È pertanto assolutamente necessario che la *mission Healthy Oceans* venga integrata nel PNRR e considerata in maniera trasversale per tutti i progetti che riguardano il mare ma anche i cambiamenti climatici e lo sfruttamento dell'energia (eolico off-shore ad esempio) affinché il mare, nella sua eccezione olistica di patrimonio naturale e culturale, sia contemplato e valorizzato con interventi di protezione e uso sostenibile.

Si osserva inoltre che per l'ambiente marino la *Marine Strategy Framework Directive*, recepita dall'Italia, richiede che il *Good Environmental Status* (Buono stato ambientale) sia raggiunto in tutte le acque europee entro il 2020. Pertanto l'applicazione della *Marine Strategy* dovrebbe fungere da guida per gli investimenti e le riforme relative l'ambiente marino.

In tema di ecosistemi fluviali e aree umide, si evidenzia la necessità di inserire nel PNRR le seguenti misure:

- un programma nazionale di rinaturazione e manutenzione di fiumi, laghi, lagune e zone umide, da attuarsi nel triennio 2021-2026, avente come finalità la corretta applicazione della direttiva quadro sulle Acque, della direttiva "Alluvioni", della direttiva "Habitat", e della direttiva "Uccelli", attraverso la promozione del ricorso alle infrastrutture verdi e il ripristino, la tutela e il mantenimento di boschi ripariali;

- specifici fondi per l'attuazione delle misure necessarie al raggiungimento dello stato buono in tutti i corpi idrici, come richiesto dalla direttiva 2000/60/CE;

- specifici investimenti e misure volte a favorire la realizzazione di "interventi integrati" che garantiscano contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità;

- prevedere come obiettivo e criterio di priorità una maggiore integrazione tra misure per la mitigazione del rischio e per la tutela e il ripristino della biodiversità;

- precisare che la selezione degli interventi non avrà luogo solamente in base ai criteri del Rendis: infatti, deve essere individuata una quota consistente di risorse destinate ad interventi integrati, ovvero con misurabili effetti positivi non solo sulla riduzione del rischio

ma anche sull'incremento dello stato ecologico dei corpi idrici, così da favorire il raggiungimento degli obiettivi della direttiva 2000/60/CE.

Si propone di prevedere linee di progettualità specifiche per l'adozione urgente di misure per il risanamento e la valorizzazione dei principali laghi italiani, quali risorse uniche e preziose di acqua dolce, e in particolare:

- investimenti per l'adozione urgente delle misure indispensabili per il risanamento e la valorizzazione del lago Trasimeno, anche al fine di risolvere in via definitiva le problematiche di instabilità del livello idrometrico del lago, attraverso interventi mirati quali l'ampliamento del bacino imbrifero e il completamento delle pertinenti opere di adduzione e immissione delle acque, di manutenzione delle sponde e di gestione dei fondali;

- investimenti per contrastare le principali problematiche ambientali del lago di Como quale preziosa riserva idrica nazionale minacciata da intensi fenomeni di inquinamento in particolare da microplastiche e dai frequenti straripamenti che mettono a rischio la stabilità delle terre circostanti, l'incolumità dei cittadini, gli equilibri naturali e l'economia del territorio.

In relazione alla necessità di favorire i processi di forestazione, si rileva innanzitutto che i fondi messi a disposizione dal Progetto "Forestazione e tutela dei Boschi", (1 miliardo di euro dai Fondi FEASR) corrisponde alla creazione di 100mila ettari di nuova aree boscate, ossia meno della metà dell'impegno richiesto nella Strategia Europea per la Biodiversità e al riguardo appare necessario incrementare il predetto stanziamento.

Si invita inoltre a valutare, tra l'altro, l'opportunità di:

- superare la parcellizzazione fondiaria: servono strumenti regionali e nazionali, ad esempio per creare "Associazioni fondiarie" (ASFO) e altre organizzazioni stabili di proprietari forestali;

- prevedere nella nuova PAC 2021/2027 e in particolare nei PSR Programmi di Sviluppo rurale, uno spazio apposito dedicato alla forestazione ed opportune risorse, evitando che tale questione abbia solo uno spazio residuale compreso dall'agricoltura;

- incrementare il ricorso alla certificazione forestale sostenibile (PEFC, FSC), fondamentale per aumentare le capacità del bosco di esprimere le sue funzioni e dare garanzie di sostenibilità al consumatore finale. Occorre individuare risorse finanziarie nazionali e regionali anche dal PSR per dare ai territori capacità di certificazione forestale, del bosco e di tutta la filiera e promuovere programmazione e studi mirati con il coinvolgimento di Università, centri di ricerca, operatori forestali e addetti del settore, al fine di trarre vantaggio da esperienze e competenze acquisite;

- favorire la costruzione di immobili in legno, ad esempio tramite una fiscalità differenziata e peculiare, riconoscendo le specificità dei territori e costruendo a chilometri zero.

- incentivare l'uso del legno locale mediante una premialità su bandi pubblici rivolti a enti locali o al sistema privato, favorendo nei punteggi l'uso di legno a filiera corta e cortissima (ad esempio, meno di 50 km), in modo da favorire la filiera locale e da ridurre le emissioni limitando i trasporti;

- incentivare nascita e sostegno delle segherie di valle, determinanti per l'economia delle aree montane, tramite appositi bandi del Por Fesr e del Por Feasr;

- porre alla base della Strategia forestale nazionale la gestione forestale attiva per le comunità in aree montane o rurali marginali;

- sostenere la selvicoltura, i meccanismi di gestione, di cura dei boschi e di rilancio della filiera del legno, quali attività cardine nella prevenzione del dissesto idrogeologico e nella messa in sicurezza del territorio.

- attuare una forte spinta mirata ad ottenere una comune semplificazione delle procedure riguardanti l'apertura di una corretta viabilità forestale.

Occorre riconoscere, tra le produzioni di sottoprodotti a partire dagli scarti delle prime lavorazioni, la produzione di pellet.

Appare necessario sostenere l'avvio delle Zone Economiche Ambientali (ZEA) (previste dall'articolo 4-ter del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con la legge 12 dicembre 2019, n. 141), attraverso un'attività di coordinamento e di sostegno alle PMI interessate tramite la messa a disposizione di competenze e professionalità utili per fare impresa in modo coerente con i territori protetti

Si rende necessario prevedere un sistema di riforma della *governance* della Risorsa Idrica su scala di bacino idrografico, che porterebbe a selezionare solo quegli interventi veramente necessari e compatibili con la vocazione del territorio e la tutela della biodiversità, consentendo di indirizzare meglio gli interventi per la ristrutturazione della rete idrica e per ridurre le perdite.

Appare inoltre indispensabile prevedere un programma per la riduzione degli sprechi con investimenti a sostegno delle piccole aziende agricole per l'acquisto di tecnologie per la riduzione del consumo idrico, in sinergia con gli investimenti previsti nel digitale per lo sviluppo dell'agricoltura di precisione.

È inoltre necessario:

- potenziare in maniera significativa il piano di investimenti sulle infrastrutture dell'acqua, rendendo omogenea la realizzazione di nuovi acquedotti con impianti anticorrosione e attivando un piano razionale di manutenzione degli impianti esistenti per evitare sprechi, inquinamento, pericoli per la salute;

- ridurre le perdite degli acquedotti, dando priorità alla rete di distribuzione cittadina, per contenere gli sprechi e diminuire i volumi d'acqua prelevati all'origine;

- potenziare il "Piano Acqua per l'Agricoltura" prevedendo manutenzioni straordinarie del reticolo idraulico e sui bacini di raccolta; incentivare il recupero delle acque piovane e l'uso di macchinari di raccolta dell'acqua da atmosfera sia per uso agricolo che per uso cittadino;

- prevedere una normativa mirata per la gestione delle acque di recupero alla luce dell'avanzamento tecnologico degli impianti di depurazione (ripotabilizzare);

- usare le migliori tecnologie disponibili per la rete di distribuzione cittadina e per il filtraggio delle acque sia in ingresso nei fiumi sia in ingresso dei mari, onde evitare l'accumulo di rifiuti.

Appare necessario attivare un piano nazionale di bonifica dei siti militari che richiedono tale intervento, per eliminare ogni possibile rischio per l'ambiente e la salute del personale, per potenziare le capacità operative dei siti, operando una loro valorizzazione.

Per quanto riguarda più specificatamente la Componente M2C4 "Tutela del territorio e della risorsa idrica", si rappresenta poi l'esigenza di orientare l'azione del Governo al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- sia previsto uno specifico stanziamento per la linea di intervento "Rimboschimento e tutela dei boschi", attualmente finanziata solo attraverso il FEASR, posto che non è stato ancora definito il relativo processo programmatico con le Regioni e le Province Autonome, anche per promuovere interventi per la manutenzione, ordinaria e straordinaria, al fine di

garantire la gestione sostenibile delle foreste e la mitigazione dei rischi dal dissesto idrogeologico;

- relativamente alla linea di intervento “Invasi e gestione sostenibile delle risorse idriche”, sia disposta l’estensione degli interventi di manutenzione straordinaria ivi previsti anche al sistema irriguo e siano previsti interventi per incentivare la riconversione irrigua e interventi di ammodernamento della rete;

- in merito alla linea di intervento “Resilienza dell’agrosistema irriguo”, sia incrementato il relativo stanziamento da 0,52 a 0,8 miliardi, come originariamente previsto dalle Linee Guide relative al PNRR;

- prevedere investimenti strategici anche a tutela del patrimonio forestale nazionale, che rappresenta il 36% del territorio italiano e il 70% nelle aree interne del Paese, e nelle cui nelle aree montane risiedono 10 milioni di italiani. Occorre, in particolare, investire nella gestione forestale sostenibile, nel recupero delle sistemazioni idraulico-forestali montane, anche ai fini di un rafforzamento idrogeologico del territorio, e nel restauro delle aree forestali degradate, non solo per aumentarne la resilienza ai cambiamenti climatici, ma anche per portare investimenti e creare nuova occupazione nelle aree più interne del Paese, soprattutto di manodopera specializzata in tecniche di ingegneria naturalistica, che altrimenti difficilmente saranno raggiunte da misure di sostegno perché iniziative del tutto diverse e complementari ai sostegni per il settore forestale già previsti nell’ambito delle politiche di sviluppo rurale dei fondi FEASR;

- avviare iniziative per ridurre l’inquinamento dell’aria e del particolato atmosferico dell’area del bacino padano.

### **6.3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile**

La Missione n. 3, Infrastrutture per una mobilità sostenibile, mira a completare entro il 2026, un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile. La missione prevede i seguenti obiettivi generali: realizzare un sistema infrastrutturale di mobilità moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale; potenziare sistemi digitali di monitoraggio da remoto come supporto per la sicurezza delle arterie stradali e mettere in atto una precisa e urgente azione di verifica dello stato delle arterie stradali, ponti e viadotti; investire per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzare il ruolo dei Porti italiani nei trasporti infra-mediterranei e per il turismo.

Al fine di prevedere la piena fruibilità del sistema di trasporto pubblico, devono essere previste risorse adeguate per l'abbattimento delle barriere architettoniche in tutte le strutture del trasporto ferroviario e del trasporto pubblico locale attive sul territorio nazionale.

Le risorse previste nella Missione 3 ammontano complessivamente a 31,98 miliardi euro, suddivise tra due componenti: M3C1 - Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale, con una dotazione di 28,3 miliardi di euro; M3C2 - Intermodalità e logistica integrata, con una dotazione di 3,68 miliardi di euro.

6.3.1. Con riferimento alla prima componente, M3C1 “Alta Velocità ferroviaria e manutenzione stradale”, si evidenziano i seguenti punti:

Occorre accelerare i piani di avanzamento lavori delle opere prioritarie, con particolare attenzione alle linee che si inseriscono nei corridoi TEN-T e che costituiscono le ramificazioni nazionali necessarie per i collegamenti da e verso il Sud del Paese, con

particolare riferimento alla velocizzazione della tratta Salerno-Reggio Calabria e della diagonale Taranto-Potenza-Battipaglia.

Con riferimento alle opere ferroviarie e agli interventi strutturali per la connessione veloce del Sud del Paese, occorre verificare la fattibilità inerente alla creazione di tracciati *ex novo*, incluso di nuovi tracciati, tra cui la linea Salerno-Reggio Calabria, finalizzati alla realizzazione dell'alta velocità e quindi alla drastica velocizzazione dei tempi di percorrenza e all'espansione del settore del trasporto merci, e per la quale parrebbero ora previsti interventi di sola messa in sicurezza e potenziamento dell'esistente. È opportuno prevedere anche la realizzazione di nuovi tracciati ferroviari di alta velocità nella regione Sardegna, in una prospettiva di valorizzazione delle specificità dell'isola anche in funzione di sviluppo e promozione dell'offerta turistica.

Il rafforzamento del sistema dell'alta velocità e dei suoi principali snodi permetterà di valorizzare anche i collegamenti con i territori limitrofi, con particolare attenzione alle aree interne.

Vanno anche sostenuti interventi per la mobilità urbana sostenibile con una capillare diffusione delle linee metropolitane, ferroviarie e tramviarie, soprattutto nelle aree a più alto grado di inquinamento atmosferico al fine di ridurre l'utilizzo dei veicoli privati con motori a combustione interna.

6.3.2. Con riferimento alla seconda componente, M3C2 "Intermodalità e logistica integrata", si evidenzia quanto segue:

Assume rilevanza la questione dei porti, dove la centralità della posizione italiana nel Mediterraneo non è sufficientemente valorizzata, anche attraverso lo sfruttamento della piattaforma logistica naturale che ha il Sud Italia nel Mediterraneo. Al riguardo, la dotazione finanziaria della componente M3C2, pari a 3,68 miliardi, è scarsamente adeguata alla necessità di intervenire per permettere ai nostri porti non solo e non tanto di avere una vocazione turistica, ma quella di competere alla pari con altre realtà portuali europee.

In tale ottica, lo sviluppo della logistica italiana, diventata il baricentro dei nuovi assetti di potere globali, diventa decisivo. Occorre adottare ulteriori riforme e interventi che, in coordinamento con le misure già previste, consentano il concreto sviluppo di una completa filiera nazionale della logistica improntata ai più alti standard di qualità ambientali e diretta a uno sviluppo realmente sostenibile, che possa incidere anche a livello internazionale, su differenti aspetti del settore. Negli interventi di riforma occorre affrontare e risolvere la problematica che penalizza ingiustificatamente gli operatori della logistica nazionale con riferimento ai provvedimenti adottati a livello locale dai grandi operatori internazionali di *shipping*, a cui viene concessa in esclusiva una serie importante di esenzioni fiscali (cosiddetta *tonnage tax*), che consentono loro un consistente vantaggio economico.

Pertanto anche porti come Gioia Tauro, Augusta, Napoli e Taranto, al pari di Genova, Trieste, possono diventare porti-ponte strategici dei traffici da e per il vicino-medio-estremo Oriente.

La previsione di interventi specifici per l'intermodalità e la logistica integrata di questi permetterà di potenziare i corridoi internazionali, in particolare il corridoio Scandinavo-Mediterraneo per le merci e di intercettare coerentemente i traffici merci intercontinentali.

Occorre, in ogni caso, accrescere la capacità portuale attraverso un piano nazionale di dragaggio secondo le migliori tecnologie disponibili, individuando modalità unitarie per l'esecuzione e il monitoraggio delle opere. L'aumento della capacità dei porti risponderebbe



in modo evidente anche alle finalità e agli obiettivi del *Next Generation EU* che sono, in particolare, il miglioramento dell'impatto ambientale e della coesione sociale e la convergenza all'interno dell'Unione.

Negli interventi a favore del sistema dei porti, occorre promuovere la riduzione dei consumi energetici legati alle attività di movimentazione merci e agli edifici portuali, con particolare attenzione ai sistemi di illuminazione e sostituzione di impianti non efficienti dal punto di vista energetico, nonché di efficientamento, produzione di energia da fonti rinnovabili e monitoraggio ambientale delle aree portuali.

Nell'ambito della linea d'azione recante interventi di sostenibilità ambientale dei porti "*Green Ports*" ed elettrificazione banchine "*Cold ironing*", tenuto conto degli ingenti costi a carico dell'armatore necessari all'adeguamento delle navi, appare necessario prevedere specifiche risorse da destinare al *cold ironing* introducendo un meccanismo di credito fiscale corrispondente a una certa percentuale del costo di investimento, da poter portare in detrazione per un adeguato periodo temporale, prevedendo al contempo la possibilità di cessione del credito a terzi (fornitori di tecnologia, finanziatori, altro).

Occorre anche realizzare nei diversi porti di pesca interventi di ammodernamento in termini funzionali, anche al fine di garantire l'entrata e l'uscita in condizioni di sicurezza, di apparecchiature e di mezzi in modo da accrescere la sicurezza degli equipaggi, ma anche architettonici in virtù del valore culturale dei porti. Peraltro, occorre stanziare opportune risorse affinché vengano realizzati interventi di modernizzazione o sostituzione delle imbarcazioni da pesca con tecnologie più avanzate al fine anche di un minor impatto ambientale e introdurre integrazioni finalizzate allo smaltimento dei rifiuti recuperati in mare e portati a terra dai pescherecci per incentivare il massimo impegno di tutte le flotte nel miglioramento e nella pulizia delle acque.

Va anche garantito che i servizi di trasporto via mare – da e per la Sardegna, la Sicilia e le isole minori – sia dei passeggeri che delle merci, siano organizzati in regime di continuità territoriale marittima, al fine di ridurre lo svantaggio strutturale permanente dovuto all'insularità, in coerenza con la normativa europea.

Parimenti, occorre considerare necessaria e strategica l'elaborazione di progetti per il miglioramento dell'intermodalità tra i diversi sistemi e le diverse reti di trasporto, tra i quali gli interventi di ampliamento e sviluppo della viabilità ordinaria e dell'accessibilità su ferro agli scali aeroportuali.

6.3.3. Quanto a ulteriori questioni da porre, si ritiene necessario predisporre, di pari passo con la realizzazione del PNRR, un programma di impegno delle risorse che risulteranno di fatto liberate dalle opere che, già finanziate, rientreranno nel PNRR. Tali risorse dovrebbero convergere per favorire progetti che non rientrano negli stringenti requisiti del regolamento RRF, ma che invece rispondono a precisi interessi nazionali di sviluppo come, ad esempio, l'ammodernamento della rete stradale e autostradale nel Sud del Paese. Il Piano prevede, infatti, solo l'impegno di 1,6 miliardi al riguardo e solo per la messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti.

Allo stesso modo, ci sono ulteriori tratte dell'alta velocità che, pur potendo ricadere nel PNRR, non vi rientrano per raggiunti limiti di spesa. Per quanto riguarda la Puglia, ad esempio, rimane di dubbia comprensione il motivo per il quale l'Alta velocità non debba arrivare fino a Lecce. L'obiettivo che il sistema Paese dovrebbe perseguire è invece proprio quello di portare l'Alta velocità a sistema sia nella dorsale tirrenica fino a Palermo, sia nella dorsale adriatica sino a Lecce. Questo significherebbe unificare per la prima volta in modo

reale la geografia dei trasporti italiana per traguardare finalmente un concreto equilibrio territoriale.

In aggiunta alle risorse che si sono liberate per il tramite degli interventi finanziari del PNRR, andrebbe anche valorizzato, come già espresso in precedenza, il ruolo del Fondo per lo sviluppo e coesione (FSC), inaccettabilmente sottoutilizzato negli ultimi anni. In tal senso, l'esercizio di individuazione delle priorità infrastrutturali del Paese – come realizzato nel corso dei mesi di predisposizione del PNRR – potrà essere utilizzato per attingere al finanziamento di queste priorità anche nel FSC.

Si ritiene necessario adottare strumenti di sostegno alla ripresa del traffico aereo e trasportistico su gomma e su ferro, superando progressivamente la logica del ristoro e, in particolare, riconoscendo alle compagnie aeree un contributo a passeggero proporzionato al *load factor*.

Occorre effettuare una ricognizione dei sistemi digitali già esistenti per il monitoraggio da remoto della sicurezza delle arterie stradali, ponti e viadotti ammalorati, al fine di verificare se i medesimi sistemi possano essere immediatamente operativi così da velocizzare l'avvio dei lavori di manutenzione.

Si dovrebbe introdurre una linea progettuale dedicata al sostegno del settore aeroportuale, garantendo procedure trasparenti di assegnazione delle risorse e di monitoraggio delle stesse, non soltanto al fine di mitigare le perdite derivanti dall'attuale situazione di grave contrazione del mercato, ma anche per sostenere e rilanciare gli investimenti necessari a garantire la competitività del sistema, sostenendo progetti di modernizzazione e riconversione ecologica e di digitalizzazione delle infrastrutture, inclusi l'ammodernamento tecnologico delle reti logistiche, l'efficientamento energetico delle strutture, il potenziamento della *green mobility* e l'adeguamento delle reti idriche, il recupero e il riuso dei rifiuti aeroportuali, nonché la digitalizzazione dei processi operativi.

Dovranno essere potenziati gli investimenti per lo sviluppo di una rete nazionale di infrastrutture di ricarica di veicoli elettrici ad accesso pubblico.

Occorre anche estendere gli interventi di manutenzione previsti alla messa in sicurezza e alla manutenzione straordinaria di dighe e invasi e al potenziamento e efficientamento energetico delle infrastrutture idriche primarie, agendo prioritariamente nelle aree che presentano gravi problemi di approvvigionamento, al fine di ridurre la dispersione delle risorse idriche e favorire la disponibilità della fornitura per cittadini e imprese.

#### **6.4. Istruzione e Ricerca**

Gli obiettivi generali della Missione n. 4, Istruzione e ricerca, consistono in: colmare il deficit di competenze che limita il potenziale di crescita del Paese; migliorare i percorsi scolastici e universitari – anche attraverso l'internazionalizzazione della formazione superiore e la promozione della mobilità di docenti e ricercatori – e agevolare le condizioni di accesso degli studenti; rafforzare i sistemi di ricerca – attraverso la valorizzazione del sistema universitario nel suo complesso, dalle sedi centrali a quelle relative alle Aree Interne, il potenziamento della ricerca di base e delle grandi infrastrutture di ricerca, nonché il supporto alla ricerca condotta dai giovani talenti – e la loro interazione con le imprese e le istituzioni.

Le risorse NGEU complessivamente destinate alla Missione 4 sono pari a 28,5 miliardi di euro e sono ripartite in 2 componenti.

6.4.1. Con riferimento alla prima componente, M4C1 “Potenziamento delle competenze e diritto allo studio”, si evidenziano i seguenti punti.

Si ritiene necessario incrementare in modo significativo le risorse destinate al diritto allo studio e al *welfare* studentesco, per sostenere l’autonomia educativa degli studenti con merito che si trovano in condizioni di bisogno.

Dovrebbe essere rafforzato anche l’investimento nella didattica digitale e nella formazione continua del personale scolastico (cui sono destinati 420 milioni di euro, di cui 390 per progetti già in essere) e si dovrebbe individuare un’iniziativa progettuale rivolta alla formazione iniziale per i docenti delle secondarie, tenuto conto che alla laurea magistrale deve seguire la formazione didattica.

Gli investimenti per l’inclusione e il contrasto all’abbandono e alla dispersione scolastica dovrebbero essere rafforzati, a cui devono aggiungersi misure volte a ridurre il numero degli alunni per classe, ad assicurare attenzione al sostegno, e a potenziare la presenza e la diffusione sul territorio nazionale di asili nido e scuole dell’infanzia, anche ricorrendo al sostegno delle scuole paritarie.

Al fine di valorizzare la figura professionale del docente dovrà essere attuata una riforma delle modalità di reclutamento, che riattivi i percorsi abilitanti e una progressione economica e di carriera, correlata all’assunzione crescente di responsabilità e alle valutazioni di merito.

Occorre anche una riforma del modello scolastico, da affiancare alle progettualità già previste nel Piano, che preveda un potenziamento delle conoscenze, non attraverso un mero incremento di ore e materie, ma che punti: sul rafforzamento del tempo-scuola, nell’ambito del quale occorre valorizzare lo studio della musica e delle arti in un’ottica di ampliamento dell’offerta formativa, sulla maggiore autonomia delle istituzioni scolastiche, sul sistema nazionale di valutazione, sulla riarticolazione della durata dei diversi cicli scolastici, sul superamento della rigida divisione tra discipline, su una formazione differenziata che leghi il mondo della conoscenza alle nuove professioni, anche favorendo l’implementazione dei percorsi professionali di base.

Inoltre, occorre prevedere, nell’intero percorso formativo scolastico e universitario, il rafforzamento dei progetti di promozione dell’educazione al valore della differenza di genere e di contrasto agli stereotipi, che includano gli aspetti di formazione del personale.

In ambito rurale, alla componente “Potenziamento delle competenze e diritto allo studio”, relativamente alla linea progettuale riguardante l’incremento degli asili nido e il potenziamento dei servizi per la prima infanzia, sarebbe opportuno prevedere la realizzazione di agrisilo e fattorie didattiche.

In riferimento alla linea di intervento dedicata all’istruzione professionalizzante e agli istituti tecnici superiori (ITS), si ritiene utile potenziare ulteriormente l’offerta formativa attraverso il ricorso a contratti di apprendistato con le aziende del settore agroalimentare. Inoltre potrebbe essere prevista la realizzazione di progetti che coinvolgano le associazioni di agricoltori e apicoltori, per la diffusione nelle scuole dell’infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado, conoscenze sul ruolo fondamentale e vitale che rivestono le api come risorsa ambientale e sul valore della dieta mediterranea come elemento di salute e di qualità di vita.

6.4.2. Con riferimento alla seconda componente, M4C2 “Dalla ricerca all’impresa”, si evidenziano i seguenti punti.

Quanto alla ricerca, occorre un incremento degli stanziamenti proposti, al fine di ridurre il *gap* esistente con i Paesi Ocse che investono, in ricerca e sviluppo, circa il 2,4 per

cento del PIL, a fronte dell'1,4 per cento dell'Italia (di cui solo lo 0,5 per cento del settore pubblico). Occorre potenziare la ricerca di base, le infrastrutture per la ricerca e le sinergie tra settore della ricerca e mondo produttivo. In tale ottica è prioritario aumentare il numero dei posti di dottorato da 9.000 a 14.000 l'anno e reclutare altrettanti nuovi ricercatori. Occorre contrastare il precariato nella ricerca, introducendo una riforma delle modalità di reclutamento dei ricercatori in pre-ruolo, allineando il quadro normativo italiano al modello di *tenure-track* dei sistemi universitari europei più avanzati.

Si segnala, inoltre, l'esigenza di attuare il terzo livello nelle istituzioni AFAM (alta formazione artistica, musicale e coreutica) attraverso l'istituzione dei dottorati di ricerca e il conseguente raccordo con i soggetti pubblici e privati che operano nel sistema produttivo e di ricerca della cultura, nell'ottica della valorizzazione delle competenze tecnico-artistiche e dello sviluppo della creatività nei programmi di ricerca e sviluppo.

Si ritiene, inoltre, fondamentale garantire robusti investimenti nella formazione, nella riqualificazione e nel miglioramento delle competenze, sia nel settore pubblico che in quello privato, mediante azioni di *upskilling* e di *reskilling*, concentrandosi sulle competenze digitali e sulla formazione scolastica e professionale per tutte le età, dando una particolare attenzione alla formazione duale e incrementando gli ITS, in modo da conseguire maggiore interconnessione tra il settore formativo della scuola e le esigenze aziendali del territorio.

Nel settore della Difesa occorre promuovere la ricerca e sviluppo del settore delle nuove tecnologie e dei nuovi materiali, per le loro applicazioni civili e militari, nonché sostenere le iniziative volte a incrementare le capacità nel settore aerospaziale.

Occorre, inoltre, promuovere una visione organica del settore Difesa, in grado di dialogare con la filiera industriale coinvolta, in un'ottica di collaborazione con le realtà industriali nazionali, *think tank* e centri di ricerca, al fine di sviluppare la promozione del Sistema Paese.

Anche nel settore agroalimentare dovrebbero essere previste forme di interazione e sinergia tra il mondo universitario e gli enti di ricerca specificamente dedicati alle filiere agrolimentari, anche per sviluppare nuove iniziative di formazione in tale ambito.

Con riguardo alla linea di intervento inerente "Trasferimento di tecnologia e sostegno all'innovazione", dovrebbe essere meglio esplicitata la sinergia del costituendo Polo Agri-Tech di Napoli con gli altri enti pubblici che si occupano di ricerca nel settore agricolo, per la parte in cui si ipotizza la creazione di sette nuovi "Centri di ricerca", dovrebbe essere realizzata a valle di una necessaria e rigorosa analisi del bisogno, per meglio esplicitare la sinergia dei centri ipotizzati con gli enti pubblici che già si occupano di ricerca nei vari settori. In particolare, considerata la natura temporanea dei fondi europei, andrebbe valutata la sostenibilità di tali strutture anche oltre il 2026, e l'esistenza di eventuali forme alternative di riforma e semplificazione organizzativa e amministrativa volta a messa a sistema di quanto già esistente.

Si valuti, al fine di promuovere nuove opportunità di lavoro, la realizzazione di campus universitari in diverse aree del Paese destinati alla formazione in tema di innovazione ambientale, economia blu, agricoltura sostenibile, bioeconomia circolare.

Dovrebbe, infine, essere prevista un'ulteriore linea di intervento, che veda coinvolti gli enti di ricerca nel settore agricolo, volta a favorire il collegamento tra ricerca e applicazioni "in campo", al fine di consentire la diffusione di pratiche, metodi e strumenti, inclusi quelli digitali, per la transizione verde e digitale dell'agricoltura.

## 6.5. Inclusione e coesione

La Missione n. 5 “Inclusione e coesione” si esplica in tre componenti, ciascuna delle quali sarà accompagnata da una serie di riforme di sostegno. La prima componente, “Politiche per il lavoro”, si concretizza principalmente nella revisione strutturale delle politiche attive del lavoro. La seconda componente, “Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore”, mira a supportare situazioni di fragilità sociale ed economica, a sostenere le famiglie e la genitorialità, con l’obiettivo del potenziamento della quantità e qualità delle infrastrutture sociali. La terza componente, “Interventi speciali di coesione territoriale”, prevede il rafforzamento di interventi speciali in specifici ambiti territoriali: le aree interne del Paese, i territori colpiti dai terremoti, i contesti urbani da rigenerare mediante l’innovazione tecnologica e sociale nelle regioni del Mezzogiorno.

Le risorse impiegate nella Missione 5 sono pari a circa 27,63 miliardi di euro. La prima componente ha una dotazione finanziaria di 12,62 miliardi, la seconda di 10,83 e la terza di 4,18 miliardi.

6.5.1. Con riferimento alla prima componente, “Politiche per il lavoro”, si evidenziano i seguenti punti.

Si ritiene fondamentale predisporre incentivi che possano favorire il rientro nel mondo del lavoro delle donne che hanno perso l’occupazione a causa della crisi economica conseguente all’emergenza epidemiologica, o che hanno lasciato il lavoro per accudire i figli o altri soggetti facenti parte del nucleo familiare, o che comunque sono particolarmente esposte al rischio di restare escluse dal mercato del lavoro.

Il sostegno alla formazione delle competenze deve essere compiuto anche in ottica di rafforzare l’imprenditoria femminile e di incentivare la scelta di percorsi universitari scientifici, tecnologici, ingegneristici e matematici, strade che sono ancora considerate di appannaggio tendenzialmente maschile.

Si ritiene indispensabile l’incremento degli stanziamenti mirati alla formazione e all’educazione permanente degli adulti, nonché a percorsi di potenziamento delle competenze per accompagnare le transizioni occupazionali e generazionali. Si sottolinea l’importanza che vengano tracciati e garantiti percorsi di invecchiamento attivo, che consentano la valorizzazione delle esperienze professionali e lavorative anche successivamente all’uscita dal mondo del lavoro, prevenendo il *dropout* generazionale e garantendo un prezioso trasferimento delle competenze nei confronti dei più giovani.

Occorre inoltre assicurare il raggiungimento di un livello elevato di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. A tal fine, è necessario un rafforzamento delle capacità delle micro imprese e delle piccole imprese di mettere in atto misure di prevenzione dei rischi efficaci ed efficienti in linea con gli obiettivi dell’Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile. Si ritiene necessario adottare misure atte a garantire che gli investimenti tesi a creare occupazione siano accompagnati da un rigoroso rispetto, da parte delle imprese, della disciplina lavoristica e prevenzionistica, anche attraverso le fondamentali funzioni svolte dall’Ispettorato nazionale del lavoro, dotando il medesimo Istituto di risorse strumentali e umane adeguate.

Con specifico riguardo agli obiettivi di flessibilità di cui alle note tecniche analitiche trasmesse dal Ministro dell’economia e delle finanze e riferite alla Missione 5, si ritiene opportuno introdurre anche il concetto di flessibilità dovuta ad esigenze aziendali, a stili di vita dei lavoratori e alla profonda crisi in atto, che non rende sempre possibile stipulare contratti a tempo indeterminato, al fine di incrementare il tasso di occupazione e consentire a lavoratrici e lavoratori di conciliare al meglio attività professionale e vita personale e

familiare. In particolare, in tema di conciliazione tra attività lavorativa e vita familiare, si ritiene opportuno valorizzare il lavoro agile e il lavoro a tempo parziale in favore dei lavoratori che abbiano documentate esigenze familiari, garantendo agevolazioni nei confronti dei datori di lavoro che adottino particolari programmi di conciliazione in favore dei propri dipendenti.

Si giudica opportuno prevedere fondi specifici espressamente dedicati alla formazione di coloro che risiedono in aree di crisi complessa e aree terremotate, in cui la disoccupazione ha un'incidenza maggiore, ovvero sono presenti vertenze industriali o che stanno vivendo situazioni di considerevole recessione economica. Personale altamente qualificato e formato con competenze aggiornate permetterebbe una ripresa più rapida e fiorente di queste aree, che stanno subendo più di altre la crisi economica dovuta all'emergenza Covid-19. Particolare attenzione andrà inoltre posta specificamente alla formazione delle donne, soprattutto nel Mezzogiorno e in quei territori del Paese dove il tasso di disoccupazione è maggiore.

Si giudica fondamentale la stesura di un piano nazionale di asili nido e scuole dell'infanzia, ampliando l'organizzazione del sistema integrato di educazione e istruzione con particolare riferimento alla gestione pubblica, in primo luogo con l'incremento della costituzione di Poli per l'infanzia innovativi diffusi capillarmente sull'intero territorio. Potrebbero anche essere incentivati, attraverso una programmazione pubblica e seguendo degli standard che ne garantiscano la qualità su tutto il territorio nazionale, gli asili nido di iniziativa dei datori di lavoro privati, mediante incentivi o sgravi fiscali, anche tenuto conto che nel nostro Paese c'è una forte sperequazione relativa ai servizi socio-educativi nel territorio, tanto che nel Sud solo il 10 per cento dei bambini ha l'opportunità di frequentare il nido. Arrivare in 5 anni al 60 per cento di bambini con possibilità di accesso al nido darebbe luogo alla creazione di 100 mila posti di lavoro, dei quali 90 per cento circa femminili, con l'incremento della domanda femminile nel settore socio-educativo e assistenziale, l'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, una migliore conciliazione i tempi di vita e tempi di lavoro e una riduzione delle disuguaglianze sociali, economiche e territoriali.

Da ciò discenderebbe l'ulteriore positivo effetto di garantire a tutte le bambine e i bambini il diritto ad un'educazione e istruzione di qualità fin dai primi mesi di vita: una leva fondamentale per il superamento delle disuguaglianze di partenza e la costruzione di un futuro basato su competenze e saperi necessari alla crescita di tutto il Paese. In tale contesto sono necessari investimenti volti a migliorare e riqualificare l'edilizia scolastica, allo scopo di adeguare le strutture alla sostenibilità ambientale e di garantire l'adeguamento alle innovazioni didattiche, anche ai fini della programmazione del tempo pieno sul territorio nazionale e in particolare nelle regioni del Sud. Gli interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica dovranno tenere conto anche delle problematiche poste dalla pandemia: in linea strategica occorrerà affrontare eventuali esigenze di distanziamento legate all'emergenza epidemiologica e attrezzare di conseguenza gli edifici scolastici al fine di ridurre al minimo possibile il ricorso alla DAD.

Si ritiene necessaria l'introduzione di specifiche linee di azione atte a favorire, in modo rapido, trasparente e semplificato, l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro agricolo, anche attraverso la costituzione di un'unica banca dati.

Si dovrebbero prevedere linee di intervento specificamente dedicate al sostegno delle imprenditrici e delle donne che lavorano nel settore agricolo, anche attraverso servizi innovativi che possano favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Si dovrebbero inoltre esplicitare quali criteri prioritari di assegnazione dei finanziamenti previsti dal Piano, lo sviluppo di progetti per aziende agricole a conduzione femminile e il sostegno all'imprenditoria agricola giovanile.

6.5.2. Con riferimento alla seconda componente, "Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore", si evidenzia quanto segue.

Si ritiene opportuno istituire un Piano nazionale per lo sviluppo dell'assistenza domiciliare agli anziani non autosufficienti, definito in base ad alcuni criteri nazionali e rispettoso dell'autonomia degli enti locali nella loro traduzione in pratica, con cui siano offerti non solo gli interventi di natura medico-infermieristica, ma anche quelli di aiuto nelle attività fondamentali della vita quotidiana. Ne discende la necessità di un potenziamento dei servizi per la non autosufficienza attraverso lo stanziamento di risorse aggiuntive rispetto a quelle già previste, e un irrobustimento delle infrastrutture dedicate all'assistenza sociale e all'assistenza domiciliare, in linea con il secondo Programma d'Azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in un'ottica di *welfare* di prossimità e di progetti di vita indipendente e che riduca il ricorso all'assistenza residenziale.

Si ritiene altresì urgente e necessario l'inserimento dei lavori di cura tra le attività cui è riconosciuto valore sociale ed economico, e il ripensamento degli strumenti di conciliazione, in chiave non più di politiche di genere, ma di politiche pubbliche di *welfare*. In tale ottica, si sostiene l'opportunità di una tutela legislativa dei diritti dei *caregiver*, garantita da uno stanziamento finanziario adeguato e certo, prevedendo anche incentivi destinati ai datori di lavoro privati, finalizzati a migliorare le condizioni di lavoro dei soggetti che esercitano le funzioni di cura.

In diretta connessione con l'esigenza di irrobustire le infrastrutture dedicate all'assistenza sociale e ai lavori di cura, si rileva inoltre l'esigenza di un ampliamento della rete dei Centri antiviolenza e delle case rifugio e dei Centri per la rieducazione degli uomini maltrattanti, allo scopo di raggiungere lo standard definito dalla Convenzione di Istanbul.

Si ritiene che gli interventi di rigenerazione urbana debbano favorire l'inclusione sociale e la promozione di nuove forme di socialità, anche tra anziani autosufficienti, attraverso la realizzazione di comunità residenziali nelle quali i singoli soggetti collaborino, coabitino e cooperino, nonché tenere in considerazione la distinzione tra *cohousing* intergenerazionale, *cohousing* sociale e *silver cohousing*, partendo dal patrimonio immobiliare esistente, su cui intervenire per incentivare ristrutturazioni e riammodernamenti, anche attraverso l'uso di strumenti quali Super Bonus 110%, in linea con gli obiettivi climatici. In tale ambito dovrebbero essere inseriti specifici interventi volti alla riqualificazione del "verde urbano", posto che tali investimenti, oltre a sostenere la filiera del florovivaismo, duramente colpita dalla pandemia in corso, consentirebbero di migliorare notevolmente le condizioni ambientali delle città.

Si evidenzia come prioritaria la necessità di prevedere una riforma dell'assistenza alle persone non autosufficienti, attraverso una legge quadro nazionale, come condizione essenziale per potenziare e riorganizzare strutturalmente l'intero sistema della *long term care* sviluppando l'integrazione sociosanitaria e la domiciliarità.

Relativamente alla linea di intervento dedicata ai servizi socio assistenziali, disabilità e marginalità, si dovrebbe anche prevedere espressamente il coinvolgimento delle strutture che svolgono funzioni di "agricoltura sociale".

Si ritiene altresì importante valorizzare maggiormente il ruolo fondamentale svolto dalle realtà del Terzo settore e dalle imprese sociali nella situazione di pandemia in corso,

rendendole protagonisti del processo di trasformazione sociale ed economico in atto, non solo in Italia. L'economia sociale deve essere considerata il pilastro di una nuova economia che apporti valore sociale e ambientale.

6.5.3. In riferimento alla terza componente della missione, “Interventi speciali di coesione territoriale”, si riportano le seguenti evidenze.

Si giudica opportuno prevedere fondi specifici espressamente dedicati alla formazione di coloro che risiedono in aree di crisi complessa e aree terremotate, in cui la disoccupazione ha un'incidenza maggiore, ovvero sono presenti vertenze industriali o che stanno vivendo situazioni di considerevole recessione economica. Personale altamente qualificato e formato con competenze aggiornate permetterebbe una ripresa più rapida e fiorente di queste aree, che stanno subendo più di altre la crisi economica dovuta all'emergenza Covid-19. Particolare attenzione andrà inoltre posta specificamente alla formazione delle donne, soprattutto nel Mezzogiorno, dove il tasso di disoccupazione è maggiore.

Nella prospettiva di una maggiore coesione sociale e territoriale, al fine di ridurre il divario, anche digitale, in particolare per le aree montane e interne svantaggiate, nonché per contrastare il fenomeno dello spopolamento di alcuni comuni italiani, si ritiene indispensabile agire con interventi ed investimenti mirati, partendo dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Si ritiene opportuno che venga esplicitato il coinvolgimento, nell'attuazione delle varie linee di intervento ivi previste, delle strutture agrituristiche, che potrebbero diventare dei veri e propri *hub* multiservizi.

Quanto alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, sia previsto il potenziamento, relativamente ai terreni agricoli, delle modalità di interazione tra l'Agenzia nazionale per i beni confiscati e l'Ismea, presso la quale è istituita, ai sensi dell'articolo 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154, la “Banca delle terre agricole”.

Si preveda perlomeno il raddoppio dei 700 milioni di euro previsti per l'apertura di impianti sportivi, nel contesto del recupero delle periferie e delle aree urbane e territoriali svantaggiate, e favorire l'assunzione di laureati in scienze motorie. Si estenda l'ambito di applicabilità del cosiddetto *superbonus* 110 per cento, di cui all'articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, per la riqualificazione energetica di impianti sportivi, in favore dell'installazione di impiantistica fotovoltaica e per i progetti di risparmio energetico.

Si ritiene necessario prevedere specifici interventi di riqualificazione delle zone più colpite da fenomeni di profonda mutazione sociale e degrado al fine di prevenire e contrastare gravi fenomeni di illegalità e deviazione verso la criminalità.

In ragione dell'oggettiva criticità, legata all'insularità e in ottica del riequilibrio delle condizioni, il Piano dovrebbe prevedere una pianificazione unitaria per la programmazione, gestione e attuazione legata alla transizione ecologica e digitale di tutte le isole minori italiane, obiettivo trasversale rispetto ai sei pilastri del Dispositivo.

6.5.4. Quanto a ulteriori questioni da porre, si evidenzia quanto segue.

Si ritiene urgente e indispensabile la creazione di un Osservatorio per la valutazione *ex ante*, il monitoraggio in itinere e la valutazione *ex post* dell'impatto di genere degli atti legislativi, incardinato presso la Presidenza del Consiglio, con il fine di supportare l'attività di programmazione delle politiche, affinché ciascun progetto, anche al di fuori del PNRR, indichi chiaramente l'impatto previsto su determinati indicatori quantitativi e qualitativi relativi alle differenze di genere.



Nel quadro degli interventi per la parità di genere è necessario investire in primo luogo e con decisione in politiche di prevenzione che, in linea con quanto indicato dalla Convenzione di Istanbul, attraverso interventi sul piano dell'educazione, consentano di affrontare la questione culturale dalla quale origina la violenza contro le donne. La violenza domestica e di genere non deve essere più considerata come una "questione privata", ma come un problema che interessa tutta la società.

Devono essere quindi previsti finanziamenti regolari di iniziative culturali e di campagne di comunicazione, volte non solo a sensibilizzare l'opinione pubblica, ma soprattutto a promuovere una corretta cultura. Anche i *media* vanno indirizzati a fornire una corretta rappresentazione dei casi di femminicidio e di violenza sulle donne.

Nell'ambito dell'istruzione, all'interno dei singoli corsi di laurea per la formazione di medici, assistenti sociali, psicologi, educatori, occorre prevedere l'obbligatorio inserimento di moduli formativi sui temi della violenza, affinché vi sia una competenza diffusa in materia. Né si può trascurare, in questo contesto, l'importanza di una formazione specifica anche per i magistrati.

È necessario investire in misure volte a favorire e sostenere l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro delle tante donne vittime di violenza, fino al raggiungimento dell'autonomia economica, a tal fine prevedendo specifiche agevolazioni fiscali e contributive in favore delle aziende che assumono donne in uscita dalla violenza. Per il medesimo fine sarebbe importante prevedere l'inclusione esplicita delle donne vittime di violenza tra le categorie dello svantaggio sociale.

Al fine di garantire un pieno sostegno alle donne vittime di violenza è necessario rafforzare la rete dei servizi antiviolenza, aumentando il numero di centri antiviolenza, di case rifugio e di centri per la rieducazione degli uomini maltrattanti presenti sul territorio in rapporto alla popolazione, anche attraverso la messa a disposizione di beni demaniali per lo svolgimento delle loro attività. Deve essere inoltre valorizzato l'importante ruolo che la medicina territoriale e di base dovrebbe svolgere nel riconoscimento precoce della violenza.

Il sostegno deve essere indirizzato anche riguardo all'esigenza abitativa. A tale riguardo appare altresì opportuno richiamare l'attenzione sull'esigenza che le politiche di rigenerazione urbana tengano conto, in una specifica prospettiva, di come nel percorso di progressiva uscita della donna dalla violenza l'aspetto abitativo ricopre un ruolo di non secondario rilievo. Vanno, pertanto, previsti adeguati investimenti per la realizzazione di case di semi autonomia quale momento di passaggio tra la prima assistenza nelle case rifugio e il recupero della piena autonomia - e precisi interventi nell'ambito delle politiche abitative finalizzate a favorire l'accesso all'edilizia residenziale pubblica da parte delle donne vittime di violenza (ad esempio privilegiandole nell'assegnazione degli alloggi abitativi, al fine di favorire l'uscita dalla violenza ed il pieno reinserimento nella società) e a promuovere progetti sperimentali di *co-housing*. I progetti sperimentali possono rappresentare, peraltro, l'occasione per l'avvio di attività lavorative generatrici di reddito (micro-impresa, *co-working*, *smartworking*).

È altresì necessario prevedere un Piano nazionale pluriennale di edilizia residenziale pubblica a canone sociale, senza ulteriore consumo di suolo e operando interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana, per mettere a disposizione, attraverso ristrutturazioni, reperimento sul mercato e patrimonio da costruire, un'offerta aggiuntiva adeguata a soddisfare le 650.000 domande presenti nelle graduatorie dei comuni italiani.

Nell'ambito della giustizia civile e penale vanno previste nuove misure di carattere preventivo e va previsto l'arresto obbligatorio in flagranza per coloro che violano i

provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

È necessario avviare un processo di riforma strutturale delle attuali politiche in materia di parità di genere, ispirato ai principi fondamentali della valorizzazione del merito e della parità di condizioni competitive tra i generi, programmando anche progetti e linee di intervento finalizzate alla riduzione della differenza salariale e del tasso di precarizzazione del lavoro femminile, e assicurando condizioni di parità nell'accesso alla formazione, alla specializzazione e all'acquisizione delle competenze, nonché favorendo la conciliazione e condivisione tra attività lavorativa e vita privata anche attraverso il potenziamento e l'equa ripartizione dei congedi parentali obbligatori tra uomo e donna e la riunificazione e sburocratizzazione degli strumenti di welfare familiare, a partire dall'assegno unico per i figli.

È importante agire con una visione complessiva che veda la parità di genere come obiettivo trasversale, intervenendo quindi anche a garanzia di un sostegno strutturale all'occupazione femminile, sostenendo anche l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro delle tante donne vittime di violenza, e all'imprenditoria femminile, favorendo la costituzione di nuove realtà imprenditoriali e l'ammodernamento strutturale, digitale e tecnologico di quelle esistenti, assicurando investimenti nelle infrastrutture sociali, incrementando l'offerta dei servizi garantiti a favore della famiglia e potenziando la rete dei servizi educativi, delle scuole e dei poli dell'infanzia, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e dal punto di vista dell'equa distribuzione nel territorio.

Si rappresenta, inoltre, l'esigenza di promuovere l'iniziativa dei territori della Strategia Nazionale per le Aree Interne come protagonisti della *green economy* e dell'economia circolare, valorizzandone la naturale funzione, sostenendo le innovazioni organizzative promosse dalla Strategia per le *Green Community* prevista dall'articolo 72 della legge n. 221 del 2015, anche nella prospettiva del *Green Deal* europeo.

Si invita a valutare l'esigenza di prevedere gli investimenti necessari per contrastare lo spopolamento delle zone montane e l'abbandono dell'agricoltura, del pascolo e dell'alpeggio, anche nell'ottica di ridurre il rischio di dissesto idrogeologico, investendo altresì nella digitalizzazione per rendere le zone montane luoghi di interesse imprenditoriali e turistico.

## **6.6. Salute**

La Missione n. 6 "Salute" è caratterizzata da linee di azione volte a rafforzare e rendere più sinergica la risposta territoriale e ospedaliera, nonché l'attività di ricerca del Servizio Sanitario Nazionale. Con essa si mira a: promuovere e rafforzare la medicina territoriale e l'assistenza di prossimità, vicina ai bisogni dei cittadini, per consentire un'effettiva equità di accesso della popolazione alle cure sanitarie e sociosanitarie, attraverso la definizione di *standard* qualitativi e quantitativi uniformi che superino le attuali differenze regionali relative alle performance del Servizio sanitario nazionale, il potenziamento della rete dei servizi distrettuali, nonché il consolidamento della rete ospedaliera ad essa integrata; definire un nuovo assetto istituzionale di prevenzione Salute-Ambiente-Clima, secondo l'approccio "*One-Health*", per promuovere la salute umana rispetto alle determinanti ambientali e ai loro cambiamenti, in sinergia con lo sviluppo economico e sociale del Paese; riformare il rapporto tra Salute e Ricerca, rivisitando il regime giuridico degli IRCCS e delle politiche afferenti al Ministero della Salute, sostenere l'attività di ricerca e rafforzare le capacità di risposta del SSN alle emergenze sanitarie, alla

transizione epidemiologica e ai fabbisogni sanitari legati al quadro demografico. I piani di riorganizzazione della rete territoriale sono essenziali per riportare al centro la medicina territoriale e l'assistenza di prossimità e dovranno essere adottati in via strategica a partire dal distretto sanitario di base quale prima dimensione di governo per assicurare l'integrazione socio sanitaria, l'interprofessionalità e la presa in carico del paziente.

6.6.1. Con riferimento alla prima componente, M6C1 “Assistenza di prossimità e telemedicina”, preso atto che i progetti previsti dal Piano, a partire dall'istituzione delle Case di comunità, non prefigurano ancora un modello di medicina territoriale che possa garantire un *continuum* assistenziale che vede al centro i bisogni dei pazienti, si evidenziano i seguenti punti.

Occorre prevedere che tra i servizi erogati nelle Case della comunità siano garantiti percorsi di prevenzione, diagnosi e cura per ogni persona, con un approccio che tenga conto delle differenze di genere in tutte le fasi e gli ambienti della vita, con la presenza di psicologi delle cure primarie, di figure professionali di educatori e pedagogisti, di infermieri di famiglia/comunità, e con l'ampliamento della rete dei consultori.

Bisogna intraprendere una vera trasformazione nell'approccio alla salute pubblica, in favore di un'assistenza di prossimità per mitigare la povertà sanitaria e sostenere le fasce di popolazione più fragili, rafforzando le attuali previsioni di azioni per la medicina territoriale e le cure domiciliari, compresa la domiciliarizzazione tecnologicamente assistita e integrata con la medicina di base e la telemedicina, l'implementazione degli screening (mammografici, del colon, cardiaci, delle SHD, del fondo oculare) al fine di migliorare la qualità della vita delle persone riducendo contestualmente i costi sociali e sanitari.

È necessario mettere al centro di un nuovo sistema di *governance* territoriale i medici di cure primarie, i loro compiti e la loro organizzazione, configurando il medico di medicina generale come un “primario territoriale”, con compiti di supporto, orientamento e valutazione nell'ambito della rete dei medici e dei pediatri di famiglia e in relazione agli altri presidi territoriali.

Occorre prevedere l'integrazione tra rete ospedaliera e territorio, per una domiciliarizzazione tecnologicamente assistita delle cure sulla base di definiti protocolli e linee guida nazionali in risposta ad emergenze epidemiologiche, secondo principi di appropriatezza e innovazione, al fine di rimodulare il servizio di assistenza domiciliare non solo per ridurre gli accessi al pronto soccorso bensì come vero e proprio servizio di gestione del paziente cronico o non autosufficiente, creando con il medico di medicina generale e il pediatra di libera scelta un servizio di continuità assistenziale di prossimità, anche telefonico o telematico, efficace e con tracciabilità integrata attraverso il Fascicolo sanitario e socio-sanitario elettronico, e ambulatori mobili per diagnosi e screening secondo le specificità territoriali. Tale forma di assistenza deve essere inserita in un sistema di riforma delle RSA che preveda innanzitutto, all'interno delle predette strutture la presenza di adeguati presidi sanitari assicurati dal Servizio sanitario pubblico e deve rappresentare un progetto specifico di assistenza per gli anziani e più in generale per tutti i pazienti cronici e i soggetti non autosufficienti. L'assistenza sanitaria dentro le RSA deve essere garantita dal SSN attraverso un sistema di accreditamento nazionale articolato a livello regionale che assicuri la qualità di tutte le strutture residenziali e delle condizioni contrattuali, elementi che garantiscono in modo inscindibile la qualità del lavoro e delle prestazioni. In tale ambito, è necessario introdurre nei LEA ausili e strumenti innovativi, necessari a prevenire o curare la formazione di particolari patologie nei soggetti non autosufficienti o costretti all'immobilità.

Appare necessario specificare la rilevanza del concorso delle attività previste dal progetto “Salute, ambiente e clima: sanità pubblica ecologica” nell’ambito dell’attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), necessarie a garantire a tutti i cittadini le medesime tutele ambientali su tutto il territorio nazionale. Inoltre, sembra opportuno prevedere un meccanismo di stanziamento delle risorse che tenga conto dei diversi livelli di prestazioni, favorendo una maggiore erogazione nei contesti in cui occorrono maggiori investimenti per garantire l’attuazione dei LEPTA.

6.6.2. Con riferimento alla seconda componente, M6C2 “Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale”, si evidenzia quanto segue.

Occorre garantire una effettiva transizione digitale ed ecologica delle strutture ospedaliere migliorandone gli standard di sicurezza, per un ammodernamento e potenziamento a lungo termine del SSN, con interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico programmati in modo da garantire livelli di assistenza omogenei su tutto il territorio nazionale e standard elevati di sostenibilità ambientale. Gli interventi rispetto al patrimonio edilizio devono prevedere prioritariamente la messa in sicurezza sismica e rispetto alla normativa del decreto legislativo n. 81 del 2008 sulla sicurezza nei luoghi di lavoro delle strutture ospedaliere, ad oggi ancora carente in molte parti del territorio nazionale.

Occorre prevedere un Progetto di monitoraggio nazionale sulla situazione esistente e sulle cause che hanno impedito di raggiungere gli obiettivi prefissati, con particolare riguardo alla rete ospedaliera, anche in termini di strumentazione informatica, e istituire un sistema di *rating* e di incentivi, secondo il modello *Standard Ethics*, in materia di accreditamento istituzionale e messa a contratto degli erogatori, valutando la concretizzazione di una progressiva integrazione del cosiddetto SET118 con il sistema di emergenza ospedaliero nonché la dotazione di mezzi di soccorso avanzato con le più moderne tecnologie, in termini di connessione e di *device* e strumentazione idonea all’abbattimento del triage all’arrivo del paziente in ospedale, consentendo l’immediata ospedalizzazione.

In materia di digitalizzazione, occorre prevedere un Fascicolo sanitario elettronico semplificato, modulare e sviluppabile nel tempo, condiviso a livello nazionale, a tal fine organizzando i sistemi informatici ospedalieri e formando gli operatori sanitari. Occorre inoltre avviare una riforma volta al coordinamento informativo statistico e informatico dei dati del sistema sanitario, che preveda o l’obbligatorietà dell’interoperabilità tra i diversi *software* o, preferibilmente, la realizzazione di una piattaforma digitale nazionale, così da superare l’attuale impossibilità di condivisione dei dati tra i vari attori (Regioni, ospedali, reparti, medici di medicina generale e pediatri di libera scelta), prestando particolare attenzione alla *cyber security* e garantendo la protezione di dati sensibili.

Si dovrebbero introdurre linee di intervento concernenti la sanità animale, in linea con l’approccio “*One Health*” e con le più recenti indicazioni programmatiche della Commissione europea in materia di sostenibilità dei processi produttivi, contrasto all’antimicrobico resistenza, miglioramento del benessere animale. In tale prospettiva, dovrebbe prevedersi un piano di investimenti diretto al potenziamento dei servizi veterinari sul territorio nazionale.

Occorre riformare il rapporto tra Salute e Ricerca, per uno sviluppo organico dell’ecosistema innovazione e salute, inteso come sistema complesso costituito dall’insieme non solo di ospedali e assistenza sul territorio ma anche di formazione, ricerca, innovazione tecnologica e rivoluzione digitale, nonché di un’importante filiera industriale.

Va definito un progetto integrato di formazione del personale sanitario e socio sanitario, innanzitutto eliminando il precariato in sanità e risolvendo il problema del cosiddetto imbuto formativo. Bisogna innovare la formazione a tutti i livelli, promuovendo una strategia nazionale di formazione integrata tra università e servizi sanitari con priorità per le specializzazioni carenti nella rete preospedaliera e ospedaliera di emergenza urgenza, prendendo in considerazione innovative modalità formative e di praticantato specialistico.

È indispensabile inoltre un'evoluzione della formazione specialistica in medicina generale, che preveda l'istituzione di Scuole di specializzazione universitaria in Medicina Generale, di Comunità e Cure Primarie, a partire dalle attuali scuole di specializzazione in Medicina di Comunità e Cure Primarie.

Sarebbe opportuno prevedere anche una specializzazione medica post-laurea in materia di medicina ambientale e, all'interno dei dipartimenti di prevenzione, l'istituzione di unità operative di medicina ambientale. Tale branca della medicina dovrebbe operare anche nell'ambito di un nuovo sistema di prevenzione integrata Salute-Ambiente, nel cui ambito prevedere anche il coinvolgimento delle ARPA (Agenzia Regionale Protezione Ambiente) e di ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale).

Fondamentale sarebbe anche avviare una vera e propria formazione alla ricerca per medici di medicina generale e infermieri, e strutturare negli organici i *datamanager* (o *study coordinator*).

6.6.3. Quanto a ulteriori questioni da porre, si ritiene necessario rafforzare ulteriormente il comparto della sanità militare, anche dal punto di vista della dotazione infrastrutturale, tenuto conto del ruolo essenziale che ha svolto e sta svolgendo in tutte le diverse fasi della pandemia, in un'ottica di sempre maggiore integrazione con il sistema sanitario nazionale.

Potrebbe valutarsi anche l'istituzione di un'Agenzia nazionale sulla sanità circolare, che veda protagonista anche la ricerca in campo agroalimentare come strumento di prevenzione sanitaria.

Occorre investire nella produzione di vaccini (inclusi quelli a mRNA) e farmaci o terapie innovative, come gli anticorpi monoclonali, così da rendere il Paese autonomo in tali comparti rivelatisi strategici.

Occorre anche prevedere la definizione di nuove forme di finanziamento e sostenibilità in grado di garantire l'accesso alle terapie innovative al più ampio numero di pazienti potenzialmente eleggibili, individuando nuovi modelli di accesso per quelle terapie che hanno anche una evidente componente di investimento per il servizio sanitario.

Occorre prevedere azioni di preparazione atte ad evitare conseguenze gravi dovute ad eventuali altre pandemie, con un progetto che contempli l'istituzione di una Guardia sanitaria nazionale composta da operatori sanitari e socio sanitari e da volontari in formazione continua, in grado di intervenire repentinamente sia nelle terapie intensive che negli interventi di medicina territoriale e domiciliare.

Considerata la possibile incidenza delle varianti del virus Sars-CoV-2 nella gestione della pandemia, occorre prevedere la realizzazione di un sistema di monitoraggio genetico della pandemia di COVID-19, integrato con la banca dati internazionale GISAID. Ciò permetterebbe una gestione più informata e tempestiva di eventuali nuovi *outbreak* pandemici, una più immediata e rigorosa valutazione dell'efficacia delle strategie di contenimento, un miglioramento nella precisione delle diagnosi molecolari e una più stretta collaborazione internazionale in termini di analisi dei dati.

Occorre prevedere l'istituzione di un Sistema Nazionale Prevenzione Salute-Ambiente-Clima (SNPS) integrato, incentrato sull'approccio *One Health*, che riconosce la forte interconnessione tra salute delle persone, degli animali e degli ecosistemi e consente di promuovere un approccio multidisciplinare e che sia integrato con il già esistente Sistema Nazionale Protezione Ambientale (SNPA).

Occorrono una serie di interventi e innovazioni quali la messa in campo della Medicina predittiva, l'aggiornamento sistemico dei Livelli Essenziali di Assistenza, il rafforzamento degli accertamenti diagnostici su tutta la popolazione, in sinergia con la medicina territoriale, per orientare l'approccio alla salute più sulla medicina preventiva e sull'utilizzo di cure innovative, anche in ragione dell'intrinseca componente di investimento per il Servizio sanitario nazionale. Inoltre, è necessario rendere pienamente esigibili gli *screening* neonatali per la diagnosi di malattie genetiche rare ed aggiornare frequentemente la lista delle malattie da ricercare, anche in relazione all'evoluzione delle evidenze scientifiche raggiunte nel tempo in campo diagnostico-terapeutico per le malattie metaboliche ereditarie, incluse anche le patologie neuromuscolari genetiche.

Occorre prevedere l'ampliamento e il rafforzamento dei servizi per la salute mentale, inclusi quelli dedicati alla cura del disagio psicologico dei bambini e degli adolescenti, soprattutto a seguito della pandemia, e dare sostegno nei contesti di fragilità, cronicità e disabilità, rivedendo i Piani nazionali specifici. Occorre individuare un programma specifico per l'efficientamento delle attività in materia di prevenzione e cura delle dipendenze patologiche, tra cui alcol, sostanze stupefacenti e psicotrope, e gioco d'azzardo patologico. Occorre finanziare campagne per la promozione di stili di vita corretti a partire dalle scuole e rilanciare la medicina scolastica come sistema di prevenzione, anche delle epidemie, progettando un sistema di sorveglianza attiva sul territorio supportata da sistemi tecnologici avanzati.

## **7. Conclusioni**

In conclusione, nel formulare una valutazione complessivamente positiva sulla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza, preme ribadire una considerazione forse ovvia, ma comunque da tenere costantemente in debita considerazione: l'evento chiave che ha portato alla necessità di predisporre - a livello europeo - una risposta di carattere storico alla crisi sanitaria, economica e sociale è rappresentato da un evento pandemico mondiale che impone un ripensamento del modello di sviluppo in un'ottica ecosostenibile.

Altresì, la denominazione stessa dello strumento finanziario predisposto dalla Commissione europea - *Next Generation EU* - impone di orientare e modulare tutte le politiche attuative del PNRR in funzione del beneficio che dovrà derivarne, nel medio-lungo periodo, in favore delle giovani generazioni.

In tale contesto, non va dimenticato che gli obiettivi trasversali del PNRR sono rappresentati dalla parità di genere, dalle politiche per i giovani e dal Mezzogiorno.

Ne consegue la necessità che le singole misure di implementazione di ciascuna Missione siano calibrate anche secondo modalità idonee al perseguimento dei predetti obiettivi trasversali, unitamente a quelli istituzionali della singola Missione, Componente o Linea di intervento.

Si ritiene necessario che la versione definitiva del PNRR, prima della sua trasmissione formale ai sensi dell'articolo 18 del regolamento RRF (UE) 2021/241, sia trasmessa al Parlamento per la sua definitiva approvazione. La procedura dovrà ricalcare,

con termini ridotti ma congrui, quella seguita per l'esame delle Linee Guida e della Proposta di PNRR di cui al presente documento.

Si ribadisce l'esigenza di un successivo passaggio parlamentare che riguardi la versione definitiva del Piano, evidenziando quali indicazioni del Parlamento siano state recepite dal Governo. Per quanto riguarda invece la fase di attuazione del Piano, si preveda, da un lato, la trasmissione di una relazione periodica, ad esempio quadrimestrale, da parte del Governo alle Camere sullo stato di attuazione del PNRR, dall'altro, l'attribuzione alle Commissioni incaricate per l'esame del PNRR dell'esame di tali relazioni periodiche, al fine di consentire alle stesse di esprimere le loro valutazioni per le parti di rispettiva competenza, ferma restando, tra l'altro, la possibilità di istituire nelle medesime Commissioni appositi Comitati ristretti con il compito di svolgere il monitoraggio della complessiva fase di attuazione del Piano. In questo quadro, si potrebbe prevedere la realizzazione di una piattaforma digitale nell'ambito della quale il Governo dia conto dello stato di avanzamento dei progetti contenuti nel PNRR.

Si ritiene necessario che, successivamente all'approvazione del PNRR, il Parlamento assicuri una verifica costante del conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi intermedi, anche in considerazione delle regole rigorose fissate dall'articolo 24 del regolamento RRF, sulla erogazione dei contributi finanziari.

Si ritiene necessario che, nella versione definitiva del PNRR, siano indicate le misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020 e che possono essere ammissibili al prefinanziamento del 13% del contributo finanziario, da attivare, ai sensi dell'articolo 13 del regolamento RRF, su richiesta di uno Stato membro da presentare unitamente al PNRR.

Si ritiene opportuno che nella predisposizione definitiva del PNRR sia stabilita una correlazione più stringente tra i sei pilastri che definiscono l'ambito di applicazione del RRF, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento, e le sei Missioni in cui si articola il PNRR nella versione in esame. La questione si pone in particolare per le *“politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze”*, ambito di intervento previsto dall'articolo 3, lettera f), del regolamento RRF e che trova corrispondenza nelle Missioni 4 e 5 del PNRR.

Si ricorda anche che la legge di bilancio per il 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178), ai commi 1037-1050 dell'articolo 1, ha fissato una serie di disposizioni relative all'attuazione del Programma *Next Generation EU*, tra le quali la rimessione, a decreti del Governo, della determinazione delle procedure amministrativo-contabili per la gestione delle risorse e della definizione delle modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale a livello di singolo progetto, da rendere disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché ad ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi.

Anche sulla base di tali dati, entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, il Governo deve trasmettere alle Camere una relazione nella quale vanno riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del Piano e sui risultati raggiunti, nonché le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti.

Al riguardo, sarebbe opportuno prevedere che gli schemi di decreto ministeriale di cui al comma 1042 e di decreto del Presidenza del Consiglio di cui al comma 1044, della legge di bilancio 2021, per la loro rilevanza nella definizione della fase attuativa del PNRR,

siano trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per il PNRR, fissando eventualmente un termine breve per l'espressione del parere, a garanzia della speditezza dei tempi.

Con specifico riguardo all'attuazione del PNRR, si rappresentano, inoltre, le seguenti esigenze connesse:

- dovrebbero essere fornite maggiori informazioni in merito al modello di *governance* del Piano, rispetto a quelle già comunicate dal Ministro dell'economia e delle finanze nel corso della sua audizione alle commissioni parlamentari dell'8 marzo scorso, con riferimento alle responsabilità attuative e alle procedure volte a garantire un efficace coordinamento tra i livelli di governo coinvolti, assicurando il massimo grado di trasparenza nei processi di spesa, anche attraverso la costituzione di apposite strutture di supporto tecnico a sostegno delle capacità progettuali delle autonomie territoriali, snellendo e rendendo più agili i passaggi burocratici relativi all'attuazione del PNRR;

- dovrebbero essere indicati espressamente gli obiettivi qualitativi e quantitativi misurabili (*target*) per ciascuna missione e per ciascuna componente, fissando per il 2026 traguardi coerenti con quelli previsti per la fine del decennio dall'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile e definendo gli opportuni indicatori in conformità con tale strategia;

- dovrebbero essere indicati gli obiettivi (*target*), intermedi e finali, misurabili in termini qualitativi e quantitativi, riferiti a ciascuna missione e a ciascuna componente;

- dovrebbero essere fornite informazioni in merito alla tempistica di realizzazione degli interventi programmati, nonché in merito alla ripartizione della spesa tra componente in conto capitale e componente di parte corrente, sia al fine dell'effettivo conseguimento delle risorse europee, sia al fine della valutazione dell'effettivo ritorno macroeconomico del Piano, specie in termini di crescita del prodotto e dell'occupazione;

- dovrebbe essere effettuata una ricognizione degli effettivi fabbisogni di nuovo personale connessi all'attuazione del Piano nei diversi settori, il cui costo, in quanto di natura corrente, non appare finanziabile a regime a valere sulle risorse dei dispositivi europei del RRF e del REACT-EU, al cui conseguimento il PNRR è finalizzato, anche al fine di escludere un eccessivo ricorso ad assunzioni temporanee che alimenterebbero un non desiderabile aumento del precariato nella Pubblica Amministrazione;

- dovrebbe essere fornito, in relazione a ciascuna delle tre priorità trasversali giovani, parità di genere e Sud e riequilibrio territoriale – un riepilogo informativo che ne indichi gli obiettivi di breve, medio e lungo termine, e individui per ogni missione i progetti ad esse correlati e le risorse ad esse destinate, prevedendo, in particolare, per quanto riguarda la parità di genere, indicatori volti a misurare i principali aspetti del fenomeno, individuando, oltre al valore attuale, anche un valore *target*, ovvero l'obiettivo specifico e misurabile da raggiungere;

- le misure di implementazione del PNRR dovrebbero essere modulate in funzione della tutela del capitale naturale, a partire dalla riparazione dei danni all'ecosistema causati dall'attività antropica;

- dovrebbe essere applicato, con eventuali aggiustamenti, anche in ambito nazionale (tra le regioni e le macro-aree), il criterio di riparto tra i Paesi previsto per le sovvenzioni dal Dispositivo di ripresa e resilienza (popolazione, PIL *pro capite* e tasso di disoccupazione), superando in maniera significativa la quota del 34 per cento di investimenti al Mezzogiorno, senza considerare in tale computo le risorse per interventi "in essere", quelle già incluse nei tendenziali di finanza pubblica e quelle del REACT-EU;



- dovrebbe essere fornita puntuale informazione in merito al reintegro delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione (FSC) assorbite dal PNRR, in assenza del quale verrebbe meno il principio dell'addizionalità e si contraddirebbe la finalità della coesione territoriale che è uno dei pilastri del *Next Generation EU*;

- nel caso in cui, al fine di inserire nel PNRR interventi immediatamente cantierabili, si sostituisca, in tutto o in parte, una fonte di finanziamento già esistente con quelle previste dal RRF, appare necessario riprogrammare le eventuali risorse rinvenienti, garantendo il rispetto del vincolo territoriale originario stabilito dalla relativa fonte di finanziamento;

- dovrebbero essere indicati gli strumenti che si intendono adottare per contrastare efficacemente infiltrazioni criminali, frodi ed episodi corruttivi nella gestione dei progetti finanziati dal Piano stesso, conformemente a quanto richiesto dall'articolo 18, paragrafo 4, lettera r), del Regolamento (UE) 2021/241;

- si dovrebbe accompagnare il rafforzamento dei servizi pubblici nelle funzioni fondamentali con una definizione organica dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), da inserire tra le riforme di contesto;

- ai fini di un'efficiente allocazione delle risorse, si rileva la necessità di una semplificazione degli adempimenti burocratici indispensabili per l'assegnazione delle risorse, anche attraverso la previsione di forme dirette di negoziazione con gli enti locali, posto che gli stessi, in particolar modo i comuni, rappresentano i principali investitori pubblici, nonché i principali destinatari delle politiche di efficientamento e rigenerazione, coesione sociale e territoriale individuate dal Piano;

- gli interventi relativi alle aree terremotate, specificamente previsti dal PNRR, dovrebbero essere considerati come aggiuntivi e complementari, sia rispetto a quelli relativi alla ricostruzione privata e pubblica, che sono già finanziati dal bilancio dello Stato, sia rispetto alle misure di carattere generale previste dal Piano stesso;

- l'attuazione del processo riformatore delineato nel Piano sia effettuata principalmente attraverso leggi di delega organiche, caratterizzate sia da termini definiti e principi di delega sufficientemente dettagliati, riducendo il ricorso a decreti-legge.