



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*



TAVOLO PERMANENTE  
PER IL PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE

**RELAZIONE DEL COORDINATORE DEL TAVOLO  
PERMANENTE PER IL PARTENARIATO ECONOMICO,  
SOCIALE E TERRITORIALE**

25 novembre 2021 - 19 luglio 2022

## Sommario

Sommario .....	1
Nota di sintesi .....	3
Introduzione .....	12
PARTE I - Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e le sue attività.....	14
PARTE II - Le osservazioni più ricorrenti e rilevanti dei partecipanti al Tavolo.....	19
1. - La metodologia di ascolto delle parti sociali .....	19
2. - Le priorità per l'attuazione del PNRR .....	19
2.1 Semplificazione delle regole e delle procedure pubbliche. ....	20
2.2 Potenziamento della capacità operativa della PA e valorizzazione del capitale umano .....	22
2.3 Contratti pubblici.....	24
2.4 Partenariato pubblico-privato.....	26
2.5 Partecipazione e sussidiarietà, accessibilità dei dati e conoscibilità dei bandi .....	28
2.6 Osservazioni in materia finanziaria e di trattamento contabile di voci di spesa .....	30
2.7 DNSH.....	31
3. - Le principali politiche del PNRR.....	32
3.1 Transizione digitale.....	32
3.2 Transizione ecologica ed economia circolare .....	35
3.3 Infrastrutture e mobilità sostenibile .....	38
3.4 Le politiche per lo sviluppo economico .....	46
3.5 Le politiche per il lavoro.....	51
3.6 Le politiche per l'Università e la ricerca.....	54
3.7 Le politiche per la salute .....	59
3.8 Le politiche per l'agricoltura .....	63
3.9 Le politiche per l'istruzione.....	65
3.10 Le politiche per la cultura.....	69
4. - Le priorità trasversali del Piano .....	70
4.1 Le politiche di genere .....	73
4.2 Le politiche per i giovani .....	77
4.3 Il riequilibrio dei divari territoriali e gli interventi nel Mezzogiorno .....	83
PARTE III - Le politiche del PNRR e la loro attuazione: prime considerazioni .....	86
Gli strumenti per l'attuazione del piano: capacità amministrativa e semplificazione delle procedure	90
Gli obiettivi di sviluppo sostenibile: transizione ecologica e digitale .....	92
Le politiche industriali e la competitività .....	93
Gli investimenti per infrastrutture e mobilità sostenibili .....	94
La transizione digitale.....	96
Le politiche sociali e per il lavoro .....	98
Le politiche per la salute.....	99

Le politiche in materia di istruzione e ricerca.....	100
Le priorità trasversali del PNRR .....	102
Politiche per la parità di genere .....	102
Promozione dell'equità generazionale.....	103
Riduzione dei divari territoriali e sviluppo del Mezzogiorno.....	106
Prosecuzione e prospettive dell'attività del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale. ....	108

Questa Relazione dà conto della prima fase dell'attività del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale dal suo insediamento, il 25 novembre 2021, alla fine di luglio del 2022.

La prima parte presenta i dati quantitativi delle attività: 20 riunioni in sede plenaria, cui sono stati presenti i vertici politici delle Amministrazioni centrali competenti per le varie missioni del PNRR e le rispettive strutture tecniche, e 12 audizioni di singole associazioni svolte in incontri bilaterali con il Coordinatore del Tavolo permanente.

La seconda parte presenta le osservazioni più ricorrenti formulate dai partecipanti al Tavolo, sia nel dibattito in occasione delle riunioni, sia in risposta ai quesiti inviati sui temi ritenuti più rilevanti, nonché i rilievi di carattere generale riferiti all'attuazione delle sei missioni del PNRR. Queste osservazioni riflettono non solo la grande complessità dell'implementazione del Piano ma anche la trasformazione nel tempo di alcune azioni attuative, anche in relazione all'evoluzione del contesto nazionale e internazionale.

Nella terza parte sono espone alcune prime considerazioni sulle diverse politiche oggetto degli interventi del Piano e sul suo processo di attuazione.

La qualità del dibattito e la ricchezza dei contributi ricevuti dal Tavolo confermano l'importanza del metodo partecipativo e la necessità di continuarlo e approfondirlo. Si è riscontrata una partecipazione non formale delle organizzazioni che compongono il Tavolo, che sono intervenute alle diverse riunioni con assiduità, attraverso propri qualificati rappresentanti, competenti nelle materie oggetto della discussione nelle diverse riunioni, e con contributi scritti sulle tematiche considerate, frutto della elaborazione interna alle varie organizzazioni. Questa relazione, che intende raccogliere, seppure in termini necessariamente sintetici e preliminari, i contributi dei componenti del Tavolo vuole essere una prima risposta all'esigenza di assicurare che gli strumenti di partecipazione previsti non animino un dibattito limitato ai partecipanti, ma trovino un riscontro anche in documenti che possano essere oggetto di valutazione da parte dei decisori pubblici.

Con riferimento alle tematiche relative alla **partecipazione**, una richiesta comune dei componenti del Tavolo è stata quella di rafforzare il coinvolgimento delle Parti sociali nel processo di attuazione degli interventi del Piano, specialmente nei progetti che presentano non solo contenuti tecnici ma anche grandi implicazioni sociali, rispetto ai quali le Parti sociali possono rappresentare in modo efficace le istanze della Società civile, e contribuire affinché, nell'attuale momento di grande incertezza, le due transizioni, digitale ed ecologica, siano transizioni giuste. In questo senso è stata ampiamente condivisa dai componenti del Tavolo la richiesta di attivare e rendere sistematici i **tavoli di settore e territoriali** previsti dall'articolo 8, comma 5-bis, del decreto-legge n. 77 del 2021, in modo da svolgere una analisi più puntuale delle diverse componenti del Piano.

Un'altra esigenza segnalata in modo ricorrente e sin dalle prime riunioni riguarda il potenziamento e il miglioramento dell'**informazione** e della **comunicazione sull'attuazione del Piano**, al fine di garantire la massima trasparenza sia nei confronti dei cittadini, sia rispetto agli operatori economici e alle parti sociali. Da questo punto di vista, si

è segnalata, in particolare, l'opportunità di ampliare i contenuti del portale *Italia Domani* e di rendere maggiormente accessibili le informazioni, anche attraverso una maggiore disponibilità di dati in formato aperto. Le iniziative di informazione e di comunicazione si sono sviluppate nell'ultimo semestre, anche secondo il cronoprogramma previsto per il sistema ReGiS, attraverso il progressivo arricchimento dei contenuti del portale, lungo un percorso che, comunque, verrà proseguito e rafforzato nei prossimi mesi man mano che l'attuazione del Piano entrerà nel vivo, dando ulteriori risposte alle sollecitazioni. Analogamente, specialmente da parte delle associazioni rappresentative della cittadinanza attiva, si è sottolineata l'opportunità di valorizzare ulteriormente gli strumenti della consultazione e del dibattito pubblico, in quest'ultimo caso chiedendo di ampliare l'autonomia del coordinatore, prevedendo anche linee guida per orientarne l'attività e le capacità di monitoraggio e valutazione.

Sul piano degli strumenti di carattere generale volti a supportare l'attuazione del Piano, si è registrato un ampio consenso sulla tipologia delle misure da adottare, con riferimento da un lato al **rafforzamento delle Pubbliche amministrazioni**, a tutti i livelli amministrativi, con interventi mirati di supporto e di assistenza in favore dei comuni meno strutturati, e, dall'altro, all'individuazione di un quadro regolatorio che favorisca la realizzazione degli investimenti in tempi certi e contenuti, mantenendo fermi i presidi necessari per la tutela della legalità e degli interessi costituzionalmente tutelati.

Per quanto riguarda, più in particolare, il potenziamento delle Amministrazioni pubbliche centrali e territoriali, si è in primo luogo richiamata l'esigenza di un rafforzamento degli organici, con particolare riguardo al personale in possesso delle competenze necessarie a migliorare le capacità progettuali per l'attuazione dei progetti del Piano, rivedendo anche il quadro dei vincoli previsti per le spese di personale. Allo stesso modo si è rilevata l'opportunità di un pieno ed efficace utilizzo di tutti gli strumenti di assistenza tecnica e di supporto amministrativo consentiti dal Piano, anche grazie al contributo degli enti territoriali intermedi e delle società a partecipazione pubblica. Le nuove immissioni di personale dovranno, inoltre, andare di pari passo con la valorizzazione dei dipendenti in servizi attraverso iniziative mirate di formazione, volte a promuovere la creazione e il consolidamento di competenze anche negli ambiti della digitalizzazione e dell'economia verde.

In termini ancora più generali, si è constatato come anche nel settore privato, le due transizioni – digitale e verde - al centro del dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza e del Piano italiano richiedano un salto di scala nelle **competenze** e nelle conoscenze di tutte le persone impegnate nella loro attuazione, rendendo necessario un grande piano dedicato alla formazione e alle competenze, a cominciare da quelle in ambito digitale. Le due transizioni, nel loro reciproco integrarsi, avranno, infatti, un impatto trasformativo su tutte le attività produttive, industriali e dei servizi. Di qui la necessità ribadita dal Tavolo di individuare politiche pubbliche che, agendo in modo complementare e sinergico rispetto ai contenuti del Piano, promuovano strategie private e scelte di politica industriale innovative, che privilegino uno stretto coordinamento fra le diverse Amministrazioni competenti al fine di contrastare il rischio di deindustrializzazione del Paese, dare prospettive di sviluppo credibile ai settori maggiormente interessati dai processi di trasformazione produttiva e di assicurare adeguate prospettive ai lavoratori coinvolti in tali processi.

È essenziale che le due transizioni siano giuste, ovvero che i loro benefici in termini di benessere e di maggiore efficienza dei servizi siano accessibili a tutti; la riconversione del sistema economico deve essere, a questo fine, accompagnata da politiche tali da garantire ricadute positive sul tessuto sociale.

In particolare, le politiche del lavoro sono chiamate a gestire le implicazioni del passaggio a un'economia verde e digitale sulla quantità e qualità del lavoro, sia valorizzando le nuove opportunità occupazionali, sia rafforzando le politiche attive, che, nonostante le più recenti riforme, che hanno valorizzato anche il raccordo con le politiche passive, non sono ancora adeguate a sostenere pienamente i lavoratori e le imprese, in particolare nei processi di riqualificazione e di mobilità fra imprese e diversi settori produttivi. Le parti sociali sono impegnate a rendere giuste queste transizioni con nuovi contenuti della contrattazione e della partecipazione dei lavoratori, che puntino sul loro coinvolgimento attivo nelle imprese, sulla loro formazione continua e sul contrasto alla precarietà e all'illegalità

L'altra grande direttrice di intervento a supporto dell'efficace attuazione del PNRR è rappresentata dal **rinnovamento delle modalità dell'agire amministrativo**, attraverso l'adeguamento dell'organizzazione del lavoro, la semplificazione delle procedure e utilizzando le grandi potenzialità della digitalizzazione. In questo senso, l'attenzione dei componenti del Tavolo si è rivolta, in primo luogo, agli interventi di semplificazione e accelerazione delle procedure adottati a partire dal decreto-legge n. 77 del 2021, con la richiesta di una valutazione degli effetti delle misure previste anche ai fini di una loro modifica o della stabilizzazione delle misure di carattere temporaneo. Si è inoltre segnalato come gli interventi di semplificazione amministrativa e normativa debbano considerare con particolare attenzione specifici ambiti e settori produttivi (si pensi, per tutti, agli ambiti dell'economia circolare e della produzione di energia da fonti rinnovabili). In questo contesto, particolare interesse riveste la disciplina dei contratti pubblici che assume rilievo non solo in relazione all'attuazione degli investimenti del PNRR ma, più in generale, come strumento per la creazione di un contesto economico favorevole allo sviluppo delle attività in settori rilevanti dell'economia. A tale riguardo, a seguito degli interventi di semplificazione adottati in sede di avvio del Piano, un aspetto decisivo sarà rappresentato dall'attuazione della delega per la revisione del codice dei contratti pubblici in esecuzione della legge 21 giugno 2022, n. 78. In sede di attuazione della delega, si ritiene necessario valorizzare la qualità delle ricadute occupazionali dei contratti pubblici, da perseguire anche con la previsione di clausole sociali nei bandi di gara, e valorizzare l'ecosostenibilità degli investimenti pubblici e delle attività economiche.

Per quanto attiene ai contenuti del Piano, nei lavori del Tavolo è stata rivolta un'attenzione particolare alle **tre priorità trasversali del PNRR**, che puntano al conseguimento di una maggiore equità di genere, generazionale e territoriale. Si tratta, infatti, di un *test* fondamentale per valutare l'impatto del Piano in termini non solo economici, ma anche sociali, in modo che gli obiettivi di crescita siano equamente distribuiti tra tutti cittadini. Nell'ambito del dibattito sviluppato nelle riunioni del Tavolo, pur nella consapevolezza delle ragioni della scelta di un approccio trasversale, si è tuttavia condivisa l'esigenza di assicurare che gli interventi si sviluppino lungo linee unitarie, migliorando gli strumenti di coordinamento fra i vari interventi e le diverse amministrazioni, per evitare che la trasversalità finisca per sminuire anziché aumentare l'efficacia delle azioni di parità.

Per quanto riguarda le **politiche per la parità di genere**, il Tavolo ha condiviso l'utilità di alcune recenti misure in materia, nel quadro di un approccio sistemico stabilito dalla Strategia nazionale per la parità di genere, a partire dall'assegno unico universale per i figli a carico e dagli incentivi in favore delle imprese che assicurino la parità di trattamento tra lavoratrici e lavoratori anche attraverso la certificazione di parità introdotta nel quadro degli interventi del PNRR, passando per i sostegni all'imprenditoria femminile, che potrebbero essere opportunamente rafforzati e indirizzati per garantire il più efficace apporto alla stabile creazione di nuove imprese. Parimenti, si concorda sull'utilità di interventi per promuovere la formazione, specialmente nelle materie STEM, mentre si ritiene utile un rafforzamento e una sistematizzazione delle misure di potenziamento dei servizi di cura all'infanzia e agli anziani. Con riferimento a tali ultime misure, si pone, peraltro, un tema di portata trasversale rispetto agli interventi oggetto del Piano, in quanto si rendono necessari finanziamenti strutturali di parte corrente anche ulteriori rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente, per dare contenuti agli investimenti in conto capitale realizzati per la creazione e l'allestimento di nuove strutture di cura e assistenza.

Ulteriori misure più specifiche potrebbero, peraltro, trovare spazio nell'ambito della contrattazione collettiva, con interventi che potrebbero avere ad oggetto, ad esempio, i congedi parentali o la flessibilità oraria, nel quadro di una organizzazione del lavoro che valorizzi le competenze e le differenze.

Con specifico riferimento agli interventi da realizzare nell'ambito del Piano, particolare importanza è riconosciuta alla clausola di condizionalità che prevede l'obbligo, nella esecuzione degli appalti finanziati dal PNRR e dal PNC, di riservare una quota pari ad almeno il 30 per cento delle relative assunzioni a giovani e a donne. Al riguardo, si è rilevata l'esigenza di assicurare una piena e tempestiva attuazione della norma, assicurando un efficace monitoraggio della sua applicazione anche nell'ambito dei diversi rapporti contrattuali, che integri il monitoraggio di carattere sistematico operato dall'ANAC. Ugualmente, si è ravvisata l'opportunità di attivare forme di valutazione dell'impatto della misura anche con la partecipazione e il coinvolgimento delle forze sociali.

La priorità riconosciuta dal Piano alle **politiche giovanili** è giustificata dalla urgenza di rispondere al peggioramento delle condizioni dei giovani registrato negli ultimi anni e aggravato dalle ricadute sociali ed economiche della pandemia. Al riguardo, sono state avanzate alcune riserve sulla opportunità di adottare anche per la questione giovanile una impostazione trasversale, in quanto la mancanza di una politica settoriale rischia di tradursi in un indebolimento degli interventi. Per queste ragioni è senz'altro utile la costituzione del Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE) e della successiva adozione, con decreto ministeriale, delle Linee guida per la valutazione. È tuttavia importante che la valutazione non rappresenti solo un esercizio di carattere tecnico ma consenta di individuare anche opzioni di *policy* assicurando altresì un pieno coinvolgimento non solo delle organizzazioni sociali rappresentative, ma anche delle rappresentanze giovanili.

Quanto alle misure rivolte ai giovani, anche in una prospettiva che ecceda la durata del PNRR, il Tavolo ha richiamato in primo luogo l'importanza delle tematiche connesse **all'educazione e alla formazione**, con una particolare attenzione alla lotta alla dispersione

scolastica, alla costruzione di un efficace sistema di orientamento, accompagnato anche da esperienze mirate di alternanza scuola-lavoro. Sempre sul piano della formazione, si è sottolineata l'esigenza di assicurare la ricchezza dei contenuti formativi dei tirocini, che non devono poter sostituirsi a rapporti di lavoro, nonché di valorizzare la nuova configurazione assunta, anche nell'ambito del PNRR, dal servizio civile universale e il Piano di emersione e di orientamento dei giovani inattivi. In questo senso, anche in linea con quanto Piano di emersione e di orientamento dei giovani inattivi "*NEET Working*", una sollecitazione specifica è stata rivolta a rafforzare il programma Garanzia giovani, facendo riferimento alle migliori pratiche europee, e a dare più spazio alle esperienze di imprenditoria giovanile anche in forma cooperativa. Il lavoro autonomo imprenditoriale può contribuire con il lavoro dipendente a cogliere le grandi opportunità offerte ai giovani dall'economia a verde e dalla digitalizzazione. Per quanto attiene alle ulteriori politiche di sostegno all'autonomia dei giovani si è sottolineata l'importanza di sviluppare e dare continuità a interventi che già sono oggetto di misure del Piano, a partire dagli alloggi universitari e dalle borse di studio per l'accesso all'istruzione universitaria, anche attraverso ulteriori misure volte a promuovere l'autonomia dei giovani con l'accesso ad abitazioni a prezzi accessibili.

Sviluppando autonomamente l'indicazione del dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, il Legislatore nazionale ha previsto che nell'ambito del PNRR almeno il **40 per cento delle risorse** aventi una destinazione territoriale fosse destinato alle **regioni del Mezzogiorno**. Si tratta di una scelta che risponde alla consapevolezza, condivisa dai componenti del Tavolo, che il recupero dei divari storici accumulatisi costituisca una condizione fondamentale per la ripresa del Paese, oltre che per la sua coesione territoriale.

Analizzando i primi dati resi disponibili dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri i componenti del Tavolo hanno rilevato con preoccupazione come, specialmente per gli interventi di titolarità di alcuni Ministeri (in particolare, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero del turismo e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali) si rilevassero difficoltà nel raggiungimento dell'obiettivo di destinazione delle risorse al Sud Italia. Pur nella consapevolezza delle difficoltà connesse al conseguimento degli obiettivi di spesa in relazione a determinate tipologie di intervento (come le misure di incentivazione fiscale "a tiraggio"), sono state avanzate diverse proposte per favorire la destinazione al Mezzogiorno delle risorse previste, che trovano riscontro in alcune delle misure adottate dalle Amministrazioni titolari degli interventi. Si ritiene, infatti, che – anche in assenza di adeguate risposte ai bandi – debba comunque prioritariamente mantenersi il vincolo di destinazione territoriale delle risorse, pur nel rispetto dei tempi stringenti del Piano.

In particolare, si è proposto il potenziamento delle risorse umane degli enti locali interessati dall'attuazione dei progetti, con particolare riferimento ai piccoli comuni, anche attraverso misure di assistenza tecnica e supporto tecnico-operativo. A tal fine, nella fase di assegnazione delle risorse secondo meccanismi di bando o di selezione competitiva, si ritiene utile una mappatura delle maggiori urgenze al fine di predisporre interventi specifici. Si giudica altresì positivamente la previsione di adeguati livelli di partenariato e di coprogettazione con le organizzazioni sociali, il terzo settore e le professioni tecniche.

Nel quadro delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno un ruolo importante è stato riconosciuto alle ZES, che – attraverso una adeguata integrazione con i porti e le filiere produttive dei territori – consentirebbero di creare un sistema interconnesso in grado di sostenere lo sviluppo sia delle attività industriali, sia del turismo.

Le esigenze di **coesione territoriale** non si limitano, tuttavia, alle sole regioni del Sud Italia. Si ritiene necessaria, infatti, una equilibrata distribuzione degli interventi infrastrutturali, assicurando una eguaglianza delle opportunità di accesso che valorizzi le connessioni con le aree interne, evitando la loro emarginazione. Tali interventi possono, del resto, integrarsi con le specifiche misure del Piano che sono espressamente dedicate all’attuazione della Strategia nazionale per le aree interne, anche grazie al potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali, e a quelle che mirano a evitare lo spopolamento dei centri minori, come le misure in favore dei borghi.

Quanto alle missioni del Piano, la stessa configurazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza pone al centro gli **interventi per la transizione ecologica e l’innovazione digitale** ai quali sono destinati rispettivamente quasi il 41 e il 27 per cento delle risorse del PNRR, per complessivi 129,6 miliardi di euro.

Per quanto attiene alla transizione verde, i componenti del Tavolo condividono l’obiettivo di incrementare la produzione di energie da fonti rinnovabili, anche accelerando le procedure per la realizzazione dei relativi impianti, in modo da raggiungere la piena autonomia energetica e contenere i costi di approvvigionamento per cittadini e imprese. Occorre, tuttavia, che la transizione ecologica sia gestita con gradualità e accompagnata da opportune scelte di politiche industriali e del lavoro, al fine di promuovere le necessarie riconversioni industriali e occupazionali e di non penalizzare la competitività delle imprese italiane rispetto a quelle straniere.

Un valore strategico, anche sul piano economico, assumono inoltre gli investimenti e le riforme finalizzate ad assicurare la circolarità dell’economia attraverso un miglioramento del ciclo dei rifiuti che ne favorisca il trattamento e il riutilizzo.

La digitalizzazione di tutte le strutture del Paese è essenziale per recuperare i ritardi sia nella competitività economica, sia nella accessibilità dei servizi essenziali alle persone. In questo senso, assume importanza cruciale la rapida diffusione delle reti di connessione ultraveloci in tutte le aree del territorio nazionale, condizione indispensabile per l’accesso ai servizi digitali delle pubbliche amministrazioni, dei cittadini e delle imprese. Accanto a questo obiettivo, assume centralità il rafforzamento della digitalizzazione delle attività delle amministrazioni pubbliche, che dovrà consentire un miglioramento della qualità e dell’efficienza dei servizi rivolti ai cittadini e alle imprese attraverso procedure che valorizzino l’interoperabilità delle banche dati esistenti. In questo senso, si ritiene essenziale che i progressi sul piano delle tecnologie digitali applicate procedano di pari passo con la formazione dei dipendenti e la dotazione di personale qualificato e siano accompagnati da una revisione complessiva delle procedure amministrative che dovranno essere reingegnerizzate per sfruttare in modo compiuto i vantaggi derivanti dall’innovazione tecnologica. Su un piano più generale, si sottolinea l’importanza di accompagnare gli investimenti nelle tecnologie con altrettanti investimenti sulle capacità a partire da quelle dei cittadini, come avviene con il Servizio civile

digitale, per arrivare a quelle dei dipendenti pubblici e privati, con un nuovo approccio all'organizzazione delle attività lavorative.

L'intero sistema della mobilità può giovare delle tecnologie digitali per migliorare sia le *performance* produttive, sia la accessibilità dei servizi, migliorando l'efficienza energetica con effetti positivi specie nei settori energivori come i trasporti. A questo proposito il Tavolo ha discusso delle prospettive dell'idrogeno e, in particolare, dell'idrogeno "verde" come tassello del futuro mix energetico, da considerarsi nei grandi trasporti marittimi e terrestri dove non sia possibile l'uso diretto dell'elettricità.

Per quanto riguarda, più in generale, le politiche industriali a sostegno della digitalizzazione e dell'innovazione dei sistemi produttivi, si è rilevata l'opportunità di integrare le previsioni del piano Transizione 4.0, al quale il Piano destina circa 14 miliardi di euro. In particolare, al fine di garantire la maggiore efficacia degli interventi, anche in una prospettiva futura, si ritiene utile privilegiare investimenti in strumenti e attrezzature digitali funzionali a sostenere il necessario salto tecnologico, nonché rafforzare gli strumenti di trasferimento tecnologico in favore delle piccole e medie imprese e delle filiere produttive, con particolare riferimento ai *Digital Innovation Hub* e agli ecosistemi digitali per l'innovazione.

Sempre nell'ambito delle **politiche per la competitività**, si è rilevata la necessità di sostenere le filiere produttive strategiche per il Paese, tra le quali sono state segnalate quelle riferibili all'industria automobilistica, alla moda e all'industria chimica, facendo leva anche su azioni convergenti degli attori privati promosse dalle associazioni di categoria. In questo senso, si è segnalata l'opportunità di promuovere la più ampia conoscenza da parte delle imprese delle agevolazioni disponibili nell'ambito dei vari programmi del Piano. Si tratta di indicazioni che trovano sostanziale riscontro nelle indicazioni sulle filiere strategiche contenute nel decreto ministeriale che ha definito le modalità attuative dell'investimento relativo alla competitività e alla resilienza delle filiere produttive. Analogo richiamo è stato formulato con riferimento al settore della logistica, che tuttavia non rientra tra le filiere considerate strategiche. Si tratta, infatti, di un ambito di importanza centrale in un sistema, come quello italiano, fortemente orientato alle esportazioni: una logistica 4.0 che sappia far evolvere il settore e consenta una efficiente movimentazione delle merci rappresenta un fattore essenziale per la competitività dell'intero sistema produttivo italiano. Parimenti, si è rilevata l'esigenza di coordinare gli interventi di politica industriale con quelli riferibili a specifici ambiti produttivi decisivi per lo sviluppo sostenibile, spesso riferibili alla titolarità di Amministrazioni di settore, quali l'agroindustria, il turismo sostenibile e l'industria dei beni culturali.

Per assicurare l'organicità dei diversi interventi del Piano si ravvisa l'opportunità di inserire le misure nell'ambito di piani di settore o di ambito. In relazione all'attuazione del PNRR tali piani potranno, peraltro, essere opportunamente semplificati e rafforzati, come avvenuto in numerosi settori, anche in linea con gli impegni di riforma assunti con il PNRR: il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, la cui *governance* è stata ridefinita con il decreto-legge n. 152 del 2021, il Piano generale dei trasporti e della logistica, per il quale all'inizio dell'anno 2022 sono stati avviati i lavori preparatori, e il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti e la Strategia nazionale per l'economia circolare, adottati con decreto del Ministro della transizione ecologica del 24 giugno scorso.

Il **sistema dell'istruzione e della ricerca** rappresenta una infrastruttura essenziale per accompagnare tutte le attività del Piano e per sostenere le persone e le istituzioni con le conoscenze necessarie a far fronte alle esigenze derivanti dall'evoluzione della società e del sistema produttivo, a partire dalle sfide poste dalla transizione ecologica e da quella digitale. Due misure hanno ricevuto particolare apprezzamento da parte dei componenti del Tavolo: la riforma dell'orientamento scolastico, da completare rapidamente e da rafforzare con un'adeguata organizzazione e formazione degli orientatori; e la definizione della nuova disciplina dell'istruzione terziaria superiore, che può costituire uno strumento di grande utilità per fornire ai giovani le conoscenze necessarie alla nuova economia. Allo stesso modo, si ravvisa l'esigenza di individuare contenuti adeguati per la riforma degli istituti tecnici e professionali, che dovrà essere realizzata entro la fine dell'anno.

Per quanto attiene più specificamente alla formazione universitaria e alla ricerca, il Piano prevede non solo importanti investimenti nelle strutture, ma anche la riforma dei principali istituti, dai corsi di laurea ai dottorati di ricerca, agli strumenti di sostegno economico agli studenti. Particolare rilievo assume, per i componenti del Tavolo, l'indirizzo volto a creare rapporti strutturati tra il mondo della ricerca e il sistema produttivo, con le imprese, comprese le PMI, e con le professioni, valorizzando gli strumenti di trasferimento tecnologico secondo le migliori pratiche italiane e straniere.

Un capitolo essenziale nel quadro degli interventi del PNRR è rappresentato dalla Missione 6, che mira a ridisegnare i contenuti delle **politiche sanitarie**, tenendo conto anche dell'esperienza maturata nei mesi dell'emergenza derivante dalla pandemia di COVID-19. In questo ambito, si è condivisa la scelta di ridefinire gli *standard* dell'assistenza sull'intero territorio nazionale, adottando nuovi modelli organizzativi di prossimità legati ai territori. In tale contesto, si è richiesto, sul piano procedimentale, un maggiore coinvolgimento delle parti sociali nel processo di ridefinizione del sistema di assistenza territoriale, che ha portato all'adozione del decreto del Ministro della salute n. 77 del 2022, anche a seguito di un'interlocuzione tra parti sociali e Ministero. Quanto ai contenuti del nuovo sistema di assistenza territoriale, appare essenziale, oltre a garantire la realizzazione degli interventi infrastrutturali previsti dal Piano, assicurare un adeguato finanziamento dei servizi da erogare nelle nuove strutture garantendo in particolare la presenza del necessario personale sanitario e, in special modo, dei medici di medicina generale nelle case della comunità e negli ospedali di comunità.

Si è altresì sottolineato come la piena attuazione del nuovo disegno presupponga un più stretto coordinamento fra interventi in ambito sanitario e politiche sociali, con un più efficace raccordo con gli interventi di competenza degli enti locali, specialmente per quanto attiene all'assistenza delle persone anziane o con disabilità, sfruttando anche le potenzialità offerte dall'utilizzo delle funzioni di telemedicina, per le quali occorreranno adeguati investimenti nella formazione tanto del personale medico quanto di quello amministrativo.

Le indicazioni del tavolo hanno confermato l'importanza del Piano, la sua capacità di rispondere alle modifiche del contesto e la necessità anche di adeguarne i contenuti, ove necessario, al fine di meglio raggiungerne gli obiettivi nel difficile scenario nazionale e internazionale che si è andato configurando.

Il metodo partecipativo fin qui seguito risulta più che mai necessario per sostenere l'impegno comune necessario alla piena attuazione del Piano anche nella prossima legislatura.

## *Introduzione*

Gli incontri e i dibattiti sintetizzati nella presente Relazione forniscono una prima analisi quantitativa e qualitativa dell'attività di consultazione avviata in seno al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, istituito ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n.77 del 2021, aggiornata alla data di pubblicazione del contributo.

Dalla lettura dei testi, emerge come nel corso delle attività svolte in questa prima fase del procedimento consultivo le osservazioni delle organizzazioni sociali restituiscano già una fotografia di una stretta interazione che, in base alle profonde trasformazioni del contesto economico e internazionale intervenute nel corso dei mesi, si articola con indicazioni specifiche e aggiornate, formulate all'esito delle informative svolte dalle singole Amministrazioni di volta in volta intervenute.

Il presente elaborato che si compone di tre parti, per le sue caratteristiche intrinseche è da considerarsi in costante evoluzione, poiché destinato a riepilogare periodicamente aggiornamenti di obiettivi, evidenze e questioni aperte sull'attuazione del PNRR, utili agli *stakeholder* e alla società civile, ma anche alle Istituzioni direttamente coinvolte nella realizzazione del Piano.

Nella prima parte della Relazione, si fornisce una panoramica generale delle riunioni tenute in seduta plenaria e degli incontri di approfondimento sino ad ora svolti dal Tavolo, nonché delle audizioni condotte con le organizzazioni non partecipanti al Tavolo.

La seconda parte contiene la sintesi delle osservazioni più ricorrenti pervenute dalle organizzazioni presenti al Tavolo sui temi trattati negli incontri e formulate sia nei dibattiti in plenaria, sia nei contributi trasmessi per iscritto, anche sulla base dei quesiti sottoposti a consultazione da parte del Coordinatore del Tavolo. Per i quesiti è stata privilegiata una formulazione aperta per consentire ai consultati di formulare proposte e illustrare argomentazioni.

Nella terza parte si riportano alcune considerazioni conclusive, necessariamente provvisorie, che evidenziano sinteticamente gli esiti del primo ciclo di consultazione e i principali orientamenti emersi nel corso delle attività, per condividere primi spunti di riflessione tra tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione del Piano.

I contenuti dei documenti esaminati nella presente Relazione riflettono un lavoro puntuale di monitoraggio sugli sviluppi del PNRR sin dalle prime fasi di implementazione del Piano in grado di restituire un'analisi diacronica delle relative azioni attuative e di dare conto anche dei recenti e profondi cambiamenti socio-economici che hanno interessato tutto il panorama nazionale e internazionale e travolto numerosi settori produttivi, tra quelli rappresentati nel Tavolo.

Si è trattato di un processo di continuo confronto costruttivo che ha registrato la partecipazione attiva e la consultazione costante di tutte le parti sociali partecipanti al Tavolo rispetto ai temi e nelle materie connesse, direttamente o trasversalmente, all'attuazione del PNRR.

L'esperienza di questi mesi ha confermato come l'esercizio delle funzioni del Tavolo implichi in tutta l'attività di consultazione, l'impiego di metodologie e strumenti utili a percepire anticipatamente i problemi, le tendenze o i cambiamenti futuri, con la possibilità di pianificare per tempo le azioni opportune in modo da *“favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi”* (art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 77 del 2021).

La complessità dei contenuti della Relazione riflette l'attualità del contesto in cui il Piano è destinato ad operare, e la dinamicità dell'evoluzione dei processi attuativi e il composito quadro generale dei *feedback* progressivamente registrati da parte dei partecipanti al Tavolo.

Per tutte queste ragioni, a conclusione della prima fase di consultazione e pur nella consapevolezza del carattere tendenzialmente parziale e dinamico dei dati informativi, si è ritenuto opportuno produrre il presente elaborato per dare atto degli esiti delle attività svolte. La relazione, oltre a voler assicurare piena trasparenza e conoscibilità in ordine alle attività del Tavolo, intende contribuire a sviluppare ogni utile approfondimento rispetto alla complessiva strategia di implementazione e attuazione del PNRR anche con riferimento alla programmazione delle future attività da parte delle Amministrazioni centrali titolari di interventi e delle amministrazioni coinvolte nel processo attuativo.

Anche alla luce dell'analisi contenuti della presente Relazione, sarà possibile avviare nei prossimi mesi un secondo ciclo di attività che continui a garantire l'efficacia del procedimento consultivo del Tavolo nei processi decisionali pubblici relativi al PNRR, bilanciando l'esigenza di tempestività delle informative con quella di assicurare modalità e tempistiche congrue ad una partecipazione attiva e consapevole.

Gli incontri del tavolo di cui si dà conto in questo rapporto si sono conclusi prima che si verificasse la crisi del Governo Draghi con il conseguente scioglimento delle Camere.

La configurazione politico-istituzionale della prossima legislatura influirà evidentemente sulle vicende future del Paese, comprese, quindi, quelle relative al PNRR.

Riteniamo che le indicazioni delle Parti sociali emerse nel dibattito al tavolo e nella interlocuzione con le autorità del Piano costituiscano un patrimonio di riflessioni e di proposte non solo utile per ripensare al percorso fin qui svolto, ma importante anche per sostenere e migliorare l'implementazione del PNRR di fronte alle sfide future che ci aspettano.

## PARTE I - Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e le sue attività

L'architettura istituzionale costruita per supportare l'attuazione del PNRR ha inteso garantire il pieno coinvolgimento delle rappresentanze degli enti territoriali e delle parti sociali, in linea con gli orientamenti delle Istituzioni dell'Unione europea riferite ai Piani adottati nell'ambito del meccanismo europeo di ripresa e resilienza<sup>1</sup>.

Con l'obiettivo di individuare procedure e sedi istituzionali volte a garantire un confronto strutturato, continuativo e organico con i rappresentanti degli enti territoriali e delle parti sociali sui processi attuativi del Piano, il Governo con il decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, ha istituito il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

In base all'articolo 3 del medesimo decreto-legge n. 77 del 2021, il Tavolo è composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali e dei rispettivi organismi associativi nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva.

Ai sensi del medesimo articolo 3, in data 14 ottobre 2021 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è stata individuata la composizione del Tavolo permanente<sup>2</sup>, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Come previsto dal decreto istitutivo del Tavolo, è inoltre assicurata la partecipazione alle riunioni dei vertici amministrativi o istituzionali dei diversi componenti, con possibilità di delegare per alcune specifiche riunioni soggetti dotati di comprovata competenza ed esperienza nelle medesime materie.

Con ulteriore decreto, anch'esso adottato il 14 ottobre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, provveduto alla nomina del presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, prof. Tiziano Treu, come Coordinatore del Tavolo.

---

<sup>1</sup> Ad esempio, l'articolo 18, paragrafo 4, lettera *g*), del Regolamento (UE) 2021/241 che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede che i piani nazionali indichino, per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione dei piani, una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi.

<sup>2</sup> Ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 ottobre 2021 sono componenti permanenti del Tavolo i seguenti enti o organizzazioni: ABI (Associazione bancaria italiana); Alleanza delle cooperative italiane; ANCE (Associazione nazionale costruttori edili); ANCI (Associazione nazionale comuni italiani); CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro); CIDA (Confederazione italiana dei dirigenti e delle alte professionalità); CISAL (Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori); CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori); CNCU (Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti); CNSU (Consiglio nazionale degli studenti universitari); Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali; Confagricoltura (Confederazione generale dell'agricoltura italiana); Confartigianato – CNA (Confederazione Nazionale dell'artigianato e della Piccola e Media Impresa) – Casartigiani (Confederazione Autonoma Sindacati Artigiani); Coldiretti (Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti); CONFAPI (Confederazione italiana della piccola e media industria privata); Confcommercio (Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo); Confesercenti (Confederazione degli Esercenti – Attività Commerciali e Turistiche); Conferenza delle Regioni e delle province autonome; CONFETRA (Confederazione generale italiana dei trasporti e della logistica); Confindustria (Confederazione generale dell'industria italiana); CONFITARMA (Confederazione italiana armatori); CONFISAL (Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori); Consulta dei Presidenti degli enti pubblici di ricerca; CRUI (Conferenza dei rettori delle università italiane); Forum nazionale del Terzo settore; Osservatorio civico PNRR; Rete professioni tecniche; Roma Capitale; UGL (Unione Generale del Lavoro); UIL (Unione Italiana del Lavoro); UPI (Unione province italiane).

Ai sensi della norma istitutiva il Tavolo permanente svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR e, nell'esercizio di tali funzioni, può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia per il PNRR e al Servizio centrale per il PNRR della Ragioneria generale dello Stato ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e di agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi. A tal fine, il Tavolo, che si avvale del supporto della Segreteria tecnica del PNRR costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è informato con costanza dello stato di avanzamento degli interventi del Piano e delle eventuali criticità attuative ed è destinatario, insieme alle Camere e alla Conferenza unificata, della relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR, adottata dalla Cabina di regia del PNRR.

Deve altresì considerarsi che il Tavolo permanente non costituisce l'unica sede di confronto con le parti sociali in ordine all'attuazione del PNRR, in quanto l'articolo 8, comma 5-*bis*, dello stesso decreto-legge n. 77 del 2021, ha previsto l'adozione di un protocollo d'intesa nazionale tra il Governo e le parti sociali più rappresentative, che fornisce una cornice per la costituzione, da parte di ciascuna amministrazione titolare di interventi del PNRR, di tavoli di settore e territoriali, da convocare periodicamente, per esaminare i progetti di investimento, le loro ricadute economiche e sociali sulle filiere produttive e industriali e il loro impatto, diretto e indiretto, anche nei singoli ambiti territoriali, nonché per valutare le riforme settoriali, assicurando un confronto preventivo sulle ricadute dirette o indirette delle diverse misure sull'occupazione. Il protocollo è stato effettivamente sottoscritto il 23 dicembre 2021 dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Segretari generali di CGIL, CISL e UIL e prevede procedure volte ad assicurare la partecipazione e il confronto nell'ambito dell'attuazione non solo del PNRR ma anche del Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC). Al fine di assicurare un raccordo tra i tavoli settoriali e territoriali costituiti nel quadro del protocollo e il Tavolo per il partenariato, il protocollo prevede che il Tavolo permanente possa chiedere agli organismi settoriali e territoriali di inviare una relazione nella quale si dia conto delle attività e delle riunioni svolte. Si tratta di una opportunità che potrà essere adeguatamente valorizzata una volta che la costituzione dei tavoli settoriali e territoriali si sia sviluppata pienamente.

Venendo alle attività svolte dal Tavolo permanente, poco più di un mese dopo l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ne ha individuato la composizione, il 25 novembre 2021 si è svolta la riunione di insediamento dell'organismo. Nel corso di tale riunione si è svolto un confronto preliminare di carattere generale sull'attuazione del PNRR anche alla luce delle indicazioni e delle segnalazioni dei componenti del Tavolo e si sono condivise le modalità per la prosecuzione dei lavori, tenendo anche conto dei metodi di lavoro consolidati nelle esperienze dei tavoli di partenariato che valutano la realizzazione di progetti nazionali ed europei.

I lavori sono quindi proseguiti seguendo un calendario di incontri costante, che ha portato, alla data del presente contributo, allo svolgimento di venti riunioni tematiche per approfondire le diverse misure del Piano e il relativo stato di attuazione, con una serie di confronti nei quali sono stati coinvolti tanto i vertici politici quanto le strutture tecniche, a partire da quelle responsabili del coordinamento delle attività di gestione e del monitoraggio delle misure del PNRR di titolarità di ciascuna amministrazione.

In via generale, sono state oggetto di confronto tutte le tematiche connesse all'attuazione dei diversi interventi del PNRR, anche attraverso la calendarizzazione di sessioni di approfondimento utili a riservare focus specifici su questioni di attualità e ritenute di

particolare importanza. In questo contesto, specifica attenzione è stata dedicata all'esame degli obiettivi trasversali del Piano e a tematiche di carattere generale, con riferimento, in particolare: alla promozione della coesione territoriale e alla riduzione dei divari territoriali; alle misure per le pari opportunità generazionali e di genere, anche con riferimento all'attuazione dell'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021, in materia di promozione dell'occupazione femminile e giovanile e di inclusione lavorativa delle persone con disabilità nell'ambito degli appalti finanziati con risorse del PNRR e del PNC; al rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche amministrazioni e alle semplificazioni amministrative; alla disciplina dei contratti pubblici e alla sua riforma, nonché alla normativa per il contrasto alla corruzione.

Di seguito, si riporta l'elenco completo delle riunioni svolte:

I. (25 novembre 2021): Riunione d'insediamento con interventi introduttivi del coordinatore del Tavolo permanente, Tiziano Treu, della Coordinatrice della Segreteria tecnica del PNRR, Chiara Goretti, del Coordinatore dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, Nicola Lupo e del Direttore generale dell'Unità di Missione NG-EU costituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, Aline Pennisi;

II. (15 dicembre 2021): Informativa del Ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta, in ordine agli interventi di competenza in materia di rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni e di semplificazioni;

III. (14 gennaio 2022): Audizione del Capo di gabinetto del Ministro per la Pubblica amministrazione, Avv. Marcella Panucci, in ordine agli interventi per la semplificazione e la standardizzazione delle procedure amministrative;

IV. (20 gennaio 2022): Informativa di rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del medesimo Ministero;

V. (10 febbraio 2022): Informativa del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Andrea Orlando, sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del medesimo Ministero;

VI. (16 febbraio 2022): Informativa del Ministro della transizione ecologica, Roberto Cingolani, sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del medesimo Ministero;

VII. (3 marzo 2022): Approfondimenti tematici con rappresentanti del Ministero della transizione ecologica sulle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del medesimo Ministero;

VIII. (10 marzo 2022): Informativa del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, Enrico Giovannini sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del medesimo Ministero;

IX. (18 marzo 2022): Informativa del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, Vittorio Colao, sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;

X. (12 aprile 2022): Informativa del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, Mara Carfagna, sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;

XI. (14 aprile 2022): Informativa del Ministro dell'università e della ricerca, Maria Cristina Messa, sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del medesimo Ministero;

XII. (6 maggio 2022): Informativa del Ministro della salute, Roberto Speranza, sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del medesimo Ministero;

XIII. (13 maggio 2022): Audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Giuseppe Busia, sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con riferimento ai contratti pubblici e alla relativa disciplina;

XIV. (26 maggio 2022): Informativa del Ministro per le politiche giovanili, Fabiana Dadone, sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;

XV. (30 maggio 2022): Confronto tecnico sulle questioni relative all'attuazione delle disposizioni dell'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021 in materia di promozione dell'occupazione femminile nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC, con interventi del Vice Capo di gabinetto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Davide Di Giorgio, della Dirigente della Segreteria tecnica del PNRR, Veronica Grembi, del Direttore generale dell'Unità di missione NG EU del Ministero dell'economia e delle finanze, Aline Pennisi, e del Direttore dell'Ufficio di I livello "Programmazione e Sviluppo delle Banche dati, piattaforma digitale e servizi IT" dell'ANAC, Stefano Fuligni;

XVI. (9 giugno 2022): Informativa del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;

XVII. (23 giugno 2022): Informativa di rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di competenza del medesimo Ministero;

XVIII. (4 luglio 2022): Informativa del Ministro della cultura, Dario Franceschini, sullo stato di attuazione misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del medesimo Ministero;

XIX. (6 luglio 2022): Informativa del Ministro dell'istruzione, Patrizio Bianchi, sullo stato di attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di titolarità del medesimo Ministero;

XX. (19 luglio 2022): Audizione del Direttore generale dell'Unità di missione NG EU del Ministero dell'economia e delle finanze, Aline Pennisi, del Responsabile per l'analisi dei dati e la ricerca economica dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), Fabio Bacchini, e del Direttore generale della Direzione generale economia circolare del MITE, Silvia Grande, sugli indicatori di impatto riferiti all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nei primi mesi che hanno seguito l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ha definito la composizione del Tavolo, sono pervenute numerose richieste di partecipazione da parte di rappresentanti di organizzazioni non individuate come componenti del Tavolo stesso. Al riguardo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 ottobre 2021 ha attribuito al coordinatore del Tavolo la facoltà, ove ne ravvisi la necessità, di invitare a partecipare alle riunioni anche soggetti che non siano componenti del Tavolo, purché appartenenti alle categorie individuate dalla norma istitutiva, inclusi i soggetti rappresentati nel CNEL o che siano componenti di aggregazioni che già fanno parte del Tavolo, come il Forum del Terzo settore e l'Osservatorio civico PNRR. Per assicurare un contributo efficace in termini di approfondimento, si è ritenuto di privilegiare, come modalità

di coinvolgimento nei lavori del Tavolo, lo svolgimento di specifiche audizioni che vengono svolte dal Coordinatore del Tavolo con i rappresentanti delle parti sociali richiedenti.

Sino ad oggi, parallelamente rispetto alle riunioni del Tavolo, è stato possibile svolgere dodici audizioni, con la partecipazione di rappresentanti di:

- ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa;
- ANEV- Associazione nazionale energia del vento e di protezione ambientale;
- ANIA – Associazione Nazionale delle Imprese Assicuratrici;
- AssoProfessioni - Confederazione Nazionale delle Associazioni Professionali;
- Confassociazioni;
- Confimi Industria- Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana e dell'Impresa Privata;
- Confprofessioni;
- Confservizi – Utilitalia, ASSTRA, Fonservizi;
- UNGDC – Unione Nazionale dei Giovani Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili;
- CNF – Consiglio nazionale forense;
- Federdistribuzione;
- FICEI - Federazione Italiana Consorzi Enti Industrializzazione.

Un'ulteriore audizione ha visto la partecipazione di rappresentanti dell'Osservatorio civico PNRR, al fine di svolgere approfondimenti tematici, riferiti, in particolare, alla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica".

Sotto il profilo metodologico, con riferimento a ciascuna delle tematiche affrontate nelle diverse riunioni sono stati condivisi tra tutti i partecipanti al Tavolo contributi scritti, elaborati dai partecipanti stessi, anche in risposta a specifici quesiti loro sottoposti all'esito delle riunioni, tenendo, di volta in volta, conto di quanto emerso nelle informative rese e nel corso dei dibattiti.

È stato, inoltre, creato uno specifico spazio virtuale destinato alla condivisione dei contenuti tra tutti i partecipanti del Tavolo nel quale è possibile consultare e scaricare liberamente tutta la normativa di base e la documentazione relativa alle riunioni già svolte, dalle convocazioni delle singole riunioni, dai relativi ordini del giorno e dai verbali, ai documenti trasmessi dai soggetti auditati, ai contributi pervenuti e ai riscontri forniti ai quesiti dai rappresentanti al Tavolo. In questo modo, si è inteso sviluppare un dialogo che non si esaurisse nell'ambito della riunione, ma che consentisse di raccogliere ulteriori valutazioni e proposte, che hanno consentito di raccogliere indicazioni essenziali per la formulazione del presente documento.

## PARTE II - Le osservazioni più ricorrenti e rilevanti dei partecipanti al Tavolo

### 1. - LA METODOLOGIA DI ASCOLTO DELLE PARTI SOCIALI

L'attività di consultazione dei rappresentanti delle parti sociali e istituzionali componenti del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale del PNRR si è progressivamente strutturata nel corso dei mesi.

In particolare, sotto il profilo metodologico, per le riunioni in seduta plenaria il procedimento di consultazione ha previsto due distinte fasi. La prima fase, prodromica al dibattito, prevede lo svolgimento da parte dell'amministrazione titolare dell'intervento dell'informativa sugli interventi previsti dal PNRR di propria competenza.

Nella fase successiva all'introduzione delle misure da parte del ministero, si svolge la vera e propria consultazione di tutte le parti sociali che, in occasione della riunione, hanno la possibilità di intervenire direttamente per formulare le proprie osservazioni e chiedere chiarimenti su quanto emerso nel corso della disamina delle misure, introducendo un primo momento di contraddittorio.

Al termine della riunione, la fase di consultazione prosegue attraverso la raccolta di contributi scritti, formulati anche in riscontro a quesiti tematici elaborati dal Coordinatore e trasmessi ai rappresentanti del Tavolo.

Scopo di tutte le descritte attività attraverso le quali si sviluppa il procedimento di consultazione è dare conto della maggiore ricorrenza, nella interlocuzione diretta con le delegazioni ministeriali, di temi, problematiche, priorità o aspettative, come percepite da ciascuna delle Parti rappresentate al Tavolo, anche avendo cura di dare evidenza alla trasversalità delle tematiche, in coerenza con i principi e gli obblighi specifici del PNRR e con i principi del Tagging digitale, della parità di genere (*Gender Equality*) e del superamento dei divari territoriali.

L'approccio metodologico seguito nei lavori ha ricevuto un generale apprezzamento dai partecipanti che hanno, inoltre, sottolineato l'importanza di realizzare ulteriori occasioni di approfondimento, rivolgendo un invito condiviso alla costituzione di tavoli tematici in cui affrontare specifici aspetti relativi a macroaree anche corrispondenti a quelle delle riforme in corso di elaborazione, ovvero riguardanti temi specifici e di particolare rilevanza settoriale.

### 2. - LE PRIORITÀ PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR

Tra i temi di carattere generale su cui si è concentrata l'attenzione in materia di amministrazione pubblica, sono stati quello della semplificazione e trasparenza per cittadini e imprese, quello del reclutamento del personale pubblico, quello della valorizzazione e sviluppo del capitale umano e quello della digitalizzazione.

È inoltre emersa l'istanza di revisione della disciplina dei contratti pubblici sia con riferimento alla semplificazione degli *iter*, sia con riferimento all'organizzazione amministrativa e sia, infine, con riferimento ad istituti puntuali.

Infine, tra gli approfondimenti emersi anche dalle parti istituzionali, vi è quello concernente gli ostacoli che si frappongono ad un maggiore ricorso al Partenariato Pubblico-Privato. Al riguardo è stata promossa una prima interlocuzione tra i principali attori istituzionali

interessati da questa importantissima tematica, di cui si dà conto nel seguito della presente Relazione.

## 2.1 Semplificazione delle regole e delle procedure pubbliche.

L'interlocuzione con il Ministro per la Pubblica amministrazione ha inaugurato, nel novembre del 2021, la serie di incontri, succedutisi fino ad oggi, con i vertici dei Ministeri. A distanza di nove mesi va dato atto di una intensa attività di riforma della Pubblica Amministrazione che ha risposto a molte delle questioni generali emerse nel dibattito svolto presso il Tavolo permanente per il partenariato, come riconosciuto dalla Commissione dell'Unione europea che, per la prima volta dall'inizio del Semestre europeo nel 2011, non cita, direttamente o indirettamente, la riforma della Pubblica amministrazione italiana nella parte dispositiva delle *Country Specific Recommendations* rese note il 23 maggio scorso.

La necessità di rispettare il principio di semplificazione, contestualmente e compatibilmente con i principi di trasparenza e legalità, ha registrato il maggior numero di segnalazioni che denotano un forte interesse delle Parti sociali e istituzionali.

Sul fronte delle semplificazioni, con i decreti-legge n. 77 del 2021 e n. 152 del 2021 sono state introdotte incisive semplificazioni in molti settori chiave (ambiente, urbanistica, appalti, banda ultra larga). Con il primo decreto sono stati dimezzati i tempi delle valutazioni ambientali (VIA), ridotte di oltre la metà le attese per le autorizzazioni per la banda ultra-larga, sbloccato il superbonus 110 per cento con la predisposizione di un modulo CILA (Comunicazione di inizio lavori asseverata), accelerati gli appalti, rafforzati il silenzio assenso e i poteri sostitutivi. Con il secondo decreto sono state previste ulteriori semplificazioni per la digitalizzazione dei servizi delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

L'esigenza di semplificazione è stata declinata, poi, nella revisione delle fasi procedurali di controllo che condizionano il rilascio di autorizzazioni e concessioni allo scopo di evitare duplicazioni (obbligo per le autorità di visionare il registro dei controlli di cui al decreto-legge n. 76 del 2020, prima di avviare nuovi controlli, interventi diretti a semplificare la verifica dell'adempimento degli obblighi di trasparenza per le imprese che abbiano usufruito di aiuti e incentivi). Sempre in materia di controlli, è più volte emersa la necessità di semplificare la fase di liquidazione nei procedimenti contabili e la riduzione degli oneri documentali da condursi attraverso una maggiore digitalizzazione, una diffusione dell'identità digitale e dei pagamenti elettronici, la interoperabilità delle basi di dati nonché, ove praticabile, il ricorso a *smart contract*.

La risposta a queste esigenze è in parte data dalla legge sulla concorrenza 2021, nella quale sono contenute due deleghe al Governo che rafforzano le semplificazioni. La prima affida all'Esecutivo il compito di adottare uno o più decreti legislativi per la ricognizione, la semplificazione e l'individuazione delle attività oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso o è sufficiente una comunicazione preventiva, e sarà accompagnata dagli investimenti necessari per creare il repertorio nazionale di tutte le procedure e dei relativi regimi amministrativi. La seconda riguarda, invece, la semplificazione e il coordinamento dei controlli routinari sulle attività economiche, secondo le indicazioni OCSE, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e per favorire la programmazione delle verifiche.

Vanno, infine, menzionate le nuove modalità telematiche di collegamento agli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP), che puntano a completare la piena digitalizzazione del *front office* e del *back office* e ad assicurare regole *standard* per pratiche digitali più rapide e le

semplificazioni energetiche per la realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, con la liberalizzazione dell'installazione di pannelli solari, termici o fotovoltaici, sugli edifici pubblici e privati.

Un altro richiamo ricorrente da parte dei partecipanti al Tavolo ha riguardato la effettività delle semplificazioni, da garantirsi anche attraverso verifiche e monitoraggi<sup>3</sup> *in itinere* circa gli esiti degli interventi di semplificazione già introdotti dalla normativa, e segnatamente nell'ultimo triennio, unitamente all'accesso o comunque alla partecipazione a dette verifiche da parte delle Associazioni.

Particolarmente avvertita è risultata la necessità di ulteriori interventi di semplificazione in materia ambientale e di efficientamento energetico. In particolare, ricorrono esortazioni con riferimento: alle valutazioni di impatto VIA e VAS per l'implementazione degli impianti di fonti di energia rinnovabile esistenti, per cui viene auspicata una estensione dell'istituto del silenzio assenso; alla revisione del meccanismo delle aste che si reputa non agevole dell'autoproduzione e dell'autoconsumo; alla stesura di linee guida miranti a contrastare la frammentazione di competenze fra decine di Enti coinvolti in oltre 100 procedure e a censire in un "nomenclatore" i soggetti deputati al controllo<sup>4</sup>. Con riferimento alle semplificazioni nel campo della *green economy* (Capo IV del decreto-legge n. 77 del 2021, è stato avanzato l'auspicio che la loro realizzazione favorisca lo sviluppo degli investimenti necessari all'attuazione del PNIEC.

Con riferimento all'efficientamento energetico degli edifici, le sollecitazioni rilevate riguardano l'accorpamento dei vari *bonus* edilizi e la costruzione di una unica procedura semplificata, che superi la grande varietà di prassi in atto, che sia funzionale al contrasto dei fenomeni di più recente emersione della crescita dei prezzi e delle frodi. Si propone infine di valutare l'estensione del possesso da parte delle imprese della qualificazione mediante attestazione rilasciata dalle Società Organismo di Attestazione (certificazione SOA) ai fini dell'accesso al *superbonus*, in analogia a quanto richiesto per le imprese impegnate nella ricostruzione post-sisma<sup>5</sup>. Hanno poi formato oggetto di segnalazioni specifiche il sostegno alle esperienze di implementazione di molteplici "fascicoli elettronici" (lavoratore, imprese, sanitario) e l'attuazione dell'Agenda per la semplificazione di cui al decreto-legge n. 76, del 2020<sup>6</sup>.

Fra gli strumenti tecnici per la semplificazione sono stati annoverati quelli consistenti nella standardizzazione della modulistica, nella reingegnerizzazione dei procedimenti, nella ulteriore riduzione della durata delle conferenze di servizi (specie nei procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni ambientali), nell'adozione di *taglia leggi* ovvero nell'abrogazione espressa di norme, nella redazione di testi unici di riferimento, nella omogeneizzazione, ove possibile, degli *iter* differenziati incidenti su fattispecie similari, nella maggiore operatività dell'istituto del silenzio-assenso e nella generalizzazione del criterio *Once Only*. I

---

<sup>3</sup> Il 14 giugno 2022 sono state emanate le Linee guida per lo svolgimento delle attività connesse al monitoraggio del PNRR. Versione 1.0.

<sup>4</sup> Sulla tematica è intervenuta la legge 27 aprile 2022, n. 34, di conversione del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 recante "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali".

<sup>5</sup> La legge 20 maggio 2022, n. 51, di conversione del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 - *Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*, ha stabilito l'obbligo di sottoscrivere entro il 31 dicembre 2022 il contratto per acquisire la SOA per tutti gli esecutori di lavori privati, di valore superiore a 516.000 euro, che beneficiano di agevolazioni fiscali (es. Superbonus 110, Sisma bonus, Fotovoltaico, Facciate, ecc.).

rappresentanti dell'Unione delle Province hanno richiamato l'opportunità di valorizzare il ruolo delle Province e Città metropolitane quali attori di semplificazione del sistema a supporto dei Comuni.

Rispetto alle 600 procedure da semplificare individuate nell'ambito delle misure del Piano di titolarità del Dipartimento della funzione pubblica si lamenta l'assenza di interventi in materia di navigazione (salvo che nell'ambito della programmazione delle ZES e degli interventi trasversali) e si raccomanda di riconoscere priorità adeguata ai procedimenti che interessano il settore agroalimentare.

Le Organizzazioni rappresentative delle imprese hanno sottolineato la necessità di semplificazioni per l'avvio dell'attività d'impresa<sup>7</sup> e, in particolare, la introduzione di modalità semplificate per la costituzione delle cooperative s.r.l., per garantire la compatibilità tra la disciplina dell'impresa sociale e quella della start-up innovative, nonché per il procedimento di trasformazione delle associazioni in società.

Con riferimento particolare alle Società cooperative e alle imprese sociali, è stata riportata la esigenza di rafforzare il ruolo della Commissione centrale delle cooperative, di razionalizzare il sistema sanzionatorio, di garantire più trasparenza nelle erogazioni pubbliche, di razionalizzare la disciplina sull'obbligo di deposito del bilancio sociale, di aggiornare la normativa per ampliare il campo di attività delle cooperative sociali che svolgono attività di commercio equo e solidale e, infine, di eliminare gli obblighi di presentazione della relazione annuale delle cooperative edilizie di abitazione e di trascrizione del contratto di prenotazione di alloggio in una cooperativa di abitazione.

Particolare sollecitazione è stata avanzata con riferimento alle semplificazioni nel campo della *green economy* (Capo IV del decreto-legge n. 77/2021) con l'auspicio che la loro realizzazione favorisca lo sviluppo degli investimenti necessari all'attuazione del PNIEC.

Infine, si segnala che numerose disposizioni di cui al recentissimo decreto-legge n.50 del 2022<sup>8</sup> forniscono risposta a molte questioni sollevate nei richiamati interventi. Nel decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85, sono contenute, tra l'altro, disposizioni urgenti per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza. In merito al fascicolo sanitario elettronico, poi, il Ministero della salute con i due decreti del 18 e 20 maggio 2022, entrambi pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* 11 luglio 2022, n. 160, provvede sia ad integrare i dati del Fascicolo Sanitario Elettronico già indicati nel disciplinare tecnico allegato al D.P.C.M. 29 settembre 2015, n. 178, sia a dettare le Linee guida per la sua tenuta ed implementazione in linea con le previsioni del PNRR.

## **2.2 Potenziamento della capacità operativa della PA e valorizzazione del capitale umano**

Tra le misure che hanno inciso sulla valorizzazione del capitale umano, ad inizio anno è stato presentato il Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale dei dipendenti pubblici, "*Ri-formare la P.A. Persone qualificate per qualificare il Paese*", che punta a coinvolgere i 3,2 milioni di dipendenti pubblici nello sviluppo delle competenze possedute e di quelle

---

<sup>7</sup> Su questi temi la Commissione bicamerale per la semplificazione ha ascoltato il 20 aprile 2022 il Ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta, nell'ambito di un'indagine conoscitiva dedicata alla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa.

<sup>8</sup> Decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, recante "Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina".

tecniche, organizzative e manageriali che le transizioni amministrativa, digitale ed ecologica richiedono di acquisire.

“PA 110 e lode” è il primo progetto ad essere stato avviato e muove dall’idea di investire sulle competenze dei dipendenti attraverso l’innalzamento del livello di formazione universitaria e post-universitaria. 2022, un’ampia offerta, a condizioni agevolate, di lauree brevi, specialistiche e a ciclo unico, master e corsi di alta formazione. Il secondo progetto è “*Syllabus per le competenze digitali*”, volto all’alfabetizzazione informatica dei dipendenti pubblici e condotto con la collaborazione dei principali operatori del settore tecnologico e digitale, pubblici e privati, nazionali e internazionali.

Per quanto, in particolare, riguarda la formazione, il recente decreto-legge n. 36/2022, convertito nella legge 29 giugno 2022, n. 79 ha potenziato le grandi strutture di formazione del personale e la legge di bilancio per il 2022 ha rafforzato l’investimento in formazione che può contare su circa 2 miliardi entro il 2026.

Il decreto da ultimo citato ha poi avviato la riforma del lavoro pubblico, con la revisione dell’ordinamento professionale e lo sviluppo delle carriere, l’introduzione della quarta area relativa alle “elevate professionalità”, la rinnovata attenzione alla formazione e la previsione di “differenziali stipendiali” capaci di remunerare il maggior grado di competenze progressivamente acquisite dai dipendenti, ed ha introdotto concrete azioni positive volte a attribuire vantaggi specifici al genere meno rappresentato ovvero a compensare oggettivi svantaggi nelle carriere.

Nella direzione della progressiva digitalizzazione della PA sono stati adottate importanti misure nella direzione della digitalizzazione.

Dal 15 novembre, grazie alla base dati dell’Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), 14 certificati anagrafici sono resi accessibili in formato digitale, con Carta d’identità elettronica, SPID e Carta nazionale dei servizi, e dal giugno 2022, infine, è entrato in vigore il Regolamento del Ministro per l’Innovazione tecnologica e la transizione digitale che stabilisce il funzionamento della Piattaforma notifiche della PA, per la fruizione digitale dei servizi pubblici con l’obiettivo di semplificare e rendere certa la notifica degli atti amministrativi con valore legale per cittadini e imprese.

Infine, la costituzione della Società *3-I S.p.A.* con capitale INAIL, INPS e ISTAT, per lo sviluppo, manutenzione e gestione di soluzioni software e di servizi informatici a favore delle pubbliche amministrazioni centrali, risponde alle istanze di assistenza mirata e funzionale alla implementazione del PNRR.

Da quanto sopra sinteticamente riportato emerge una convergenza di posizioni su una visione della “semplificazione” intesa, da un lato, come processo continuo di adeguamento normativo e procedimentale guidato dalla puntuale rilevazione degli impatti degli interventi via via adottati in grado di individuare i correttivi necessari e, dall’altro, come “complemento” del recupero di capacità operativa da parte delle pubbliche amministrazioni, specialmente di quelle territoriali e locali.

Anche su questo ambito tematico le Parti sono intervenute sia sugli aspetti generali e strategici, sia su problematiche di ordine specifico ricadenti nel rispettivo perimetro di osservazione.

Premesso un generale apprezzamento per le iniziative di potenziamento assunte dal Dipartimento della funzione pubblica, una notazione ricorrente riguarda la capacità di rafforzare e governare l’implementazione delle politiche pubbliche che richiede adeguate

risorse umane e le relative risorse strumentali, sia presso le Amministrazioni centrali che presso le Amministrazioni locali, le quali ultime necessiterebbero di un aumento delle facoltà assunzionali. In taluni casi è stata denunciata la scarsa conoscenza, da parte degli operatori, dei processi rimessi alla loro cura, per cui occorrerebbe rafforzare la campagna di comunicazione da parte sia delle Amministrazioni interessate sia delle Associazioni sociali.

Sulle riforme riguardanti questo specifico aspetto è stata lamentata, da taluno, la mancanza di un disegno unitario dei processi e della individuazione di modelli organizzativi per scuole, ospedali e amministrazioni comunali, assistiti da strumenti di coordinamento per garantire soluzioni omogenee sul territorio nazionale.

Con particolare riferimento al potenziamento degli organici è emersa la richiesta di stanziamento di maggiori risorse per i rinnovi contrattuali unitamente alla disponibilità di dati più puntuali sulla qualità delle nuove assunzioni: individuazione delle tipologie contrattuali utilizzate; mappatura delle competenze necessarie in relazione all'utilizzo dei mille esperti che saranno assunti per l'attuazione del PNRR, dei profili professionali di inquadramento, del fabbisogno differenziato tra amministrazioni centrali e locali e in particolare dei piccoli e medi comuni del Meridione.

In generale gli investimenti sul personale della PA dovrebbero essere tesi ad aumentare la capacità, da parte degli operatori pubblici, non solo di programmare i loro interventi, ma di assumere la piena responsabilità delle operazioni poste in essere. È stato sottolineato come ciò costituisce una necessità non solo con riferimento agli *iter* attuativi delle misure del PNRR ma anche con riferimento all'efficacia e all'efficienza dell'azione amministrativa nel suo complesso. A tal fine da più parti è stata sottolineata la necessità di semplificare il sistema dei controlli, la revisione degli ambiti della responsabilità erariale e dell'abuso di ufficio e la eliminazione di "aggravamenti procedurali" non proporzionati alla natura dell'*iter*. Una particolare attenzione è stata richiesta con riferimento alla necessità di intensificare le attività formative a favore del personale in servizio che richiede interventi di riqualificazione, specie con riferimento ai profili tecnici.

In generale si è registrata una diffusa disponibilità da parte degli Ordini, dei Collegi professionali e delle Associazioni di professionisti, che hanno richiamato in proposito il *Job Act* sul lavoro autonomo (legge n. 81 del 2017) ove si prevede la possibilità per le professioni tecniche di dare un contributo alle pubbliche amministrazioni, sostenendone i processi attuativi per massimizzare le opportunità del PNRR.

Gli ambiti di intervento indicati sono molteplici: dalla integrazione della pianificazione urbanistica, ai contributi per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, di standard urbanistici e in materia edilizia; alla sinergia tra operatori privati e Centri Pubblici per l'Impiego (CPI), all'integrazione dei dati pubblici con quelli rilevati sul territorio nell'ambito delle attività di assistenza svolte dai CAF, al potenziamento e della diffusione presso le imprese dello strumento costituito dal Fondo Nuove Competenze (FNC) attraverso contributi nella stesura degli avvisi, al coinvolgimento degli enti bilaterali gestiti dalle parti sociali per molte attività relative al lavoro e al *welfare*.

### 2.3 Contratti pubblici

Il tema dei contratti pubblici, su cui si registra, come detto sopra, un forte interesse all'approfondimento in una specifica sessione *ad hoc*, ha raccolto in modo trasversale osservazioni che attengono a diversi profili: semplificazione, adeguamento normativo, innovazione, capacità operativa della PA.

Preso atto dei contenuti del disegno di legge delega in materia di riforma del codice dei contratti pubblici, successivamente approvato dalle Camere, molto sentita risulta l'esigenza di potenziamento e maggiore qualificazione degli operatori delle stazioni appaltanti<sup>9</sup> e, in generale, di una riforma del Codice degli appalti orientata allo sviluppo dei settori produttivi attraverso regole chiare e tempi certi.

Va segnalata al riguardo la esortazione, in più occasioni espressa dai rappresentanti dell'UPI, ad affidare alle Province il ruolo di stazioni uniche appaltanti, vincendo le resistenze che si ripropongono ogni volta che vengono proposti interventi in tal senso.<sup>10</sup>

Sotto il profilo organizzativo è stata rilevata la centralità di una compiuta raccolta dei dati nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC e della alimentazione del fascicolo elettronico dell'operatore economico con riferimento specifico alle verifiche di regolarità contributiva (DURC) e alla verifica della congruità della manodopera impiegata nei lavori edili (DURC di congruità) anche attraverso una maggiore interoperabilità dei dati e sistemi della PA.

Nel merito della disciplina dei contratti pubblici è stato sollevato più volte, specie nei mesi recenti, la grave incidenza, sull'attuazione di molti interventi, dell'incremento dei prezzi sia delle materie sia dell'energia. E sono stati richiesti meccanismi di revisione adeguati con riferimento tanto ai prezzi considerati nei contratti già in essere quanto a quelli da porre a base delle gare future<sup>11</sup>.

In tal senso, sono stati adottati nel tempo diversi interventi normativi e, da ultimo, il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, che, in particolare agli art. 26 e 27, prevede disposizioni finalizzate a fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici.

Ulteriori segnalazioni ricorrenti hanno riguardato: la necessità di circoscrivere il campo delle procedure di affidamento senza gara; la derogabilità del principio di rotazione (art. 36, comma 1, del Codice dei contratti pubblici), e la eliminazione di limitazioni alla riassegnazione degli appalti con riferimento alle "aree isolate"; la revisione in senso restrittivo ed il monitoraggio dell'esercizio da parte delle stazioni appaltanti della facoltà di deroga al rispetto delle quote di cui all'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021 per impedimenti riguardanti la natura del progetto, il richiamo, nei bandi di gara, della clausola sociale e dei costi della formazione del personale; la revisione della disciplina concernente la suddivisione in lotti nella direzione di migliorare le opportunità di crescita per le piccole e medie imprese; l'auspicato

---

<sup>9</sup> Al tema è dedicato uno specifico criterio direttivo nell'ambito della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici".

<sup>10</sup> Sul potenziamento del ruolo delle Stazioni appaltanti uniche l'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge delega prevede il "potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti, anche mediante la previsione di specifici percorsi di formazione, *con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano a servizio degli enti locali*".

<sup>11</sup> L'articolo 1., comma 2, lettera g), della legge delega fa riferimento alla "previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, un *regime obbligatorio di revisione dei prezzi* al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta, compresa la variazione del costo derivante dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabili in relazione all'oggetto dell'appalto e delle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, stabilendo che gli eventuali oneri derivanti dal suddetto meccanismo di revisione dei prezzi siano a valere sulle risorse disponibili del quadro economico degli interventi e su eventuali altre risorse disponibili per la stazione appaltante da utilizzare nel rispetto delle procedure contabili di spesa".

superamento del criterio di aggiudicazione fondato sul prezzo più basso in favore del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>12</sup>, allo scopo di mantenere elevati standard di qualità.

Con riferimento a quanto disposto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 10 maggio 2018 sulle modalità di svolgimento, le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, (attuativo dell'articolo 22, comma 2, del Codice dei contratti pubblici) è stato espresso generale apprezzamento dell'istituto e delle esperienze attivate in quanto detto strumento consente di comprendere più completamente di altri le esigenze e le problematiche dei territori.

Sono state tuttavia evidenziate alcune criticità e necessità di miglioramento quali: l'importanza di garantire efficienza ed efficacia al dibattito pubblico; la mancanza di strumenti per la sua valutazione; la scarsa indipendenza della figura del coordinatore del dibattito pubblico (essendo essa individuata nell'ambito della pubblica amministrazione responsabile); l'assenza di Linee Guida sulle procedure di selezione dei coordinatori esterni nonché sulle risorse da investire per il suo efficace svolgimento; la mancanza di una normativa chiara in caso di "scorrettezze procedurali".

Al riguardo viene auspicata l'estensione del dibattito pubblico ad ogni opera pubblica (e viene in proposito richiamato il "modello francese") e a talune politiche di livello nazionale; anche diminuendo il numero di firme dei cittadini necessarie per richiedere tale procedura e ampliando il termine di 45 giorni previsti dal decreto che appaiono insufficienti per formulare delle proposte qualitativamente valide.

È stata infine richiamata l'attenzione sulle criticità attuative della riforma dei contratti pubblici, con riferimento particolare alla revisione dei contratti di appalto in corso d'opera che, sebbene compiutamente affrontate dalla legge di delega, non elimina il problema di una duplice disciplina di transizione (quella oggi vigente e quella nuova che entrerà a regime).

#### **2.4 Partenariato pubblico-privato**

A seguito di richieste di approfondimento emerse nel Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, il 7 aprile 2022 si è svolta una riunione sulle problematiche del partenariato pubblico/privato (PPP), convocata dal Coordinatore del Tavolo, cui hanno partecipato esponenti della Segreteria tecnica della Cabina di Regia, dell'ANAC, della Direzione centrale per la contabilità nazionale dell'ISTAT, del Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Ispettorato generale per la contabilità e la finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nella riunione sono state illustrate le problematiche e le potenzialità dell'utilizzo di questo Partenariato, anche in relazione al PNRR, e sono state ipotizzate alcune linee di attività, per favorirne l'impiego<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> L'articolo 1, comma 2, lettera v), della legge delega per la riforma del codice degli appalti prevede la "revisione della disciplina relativa ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché a quelli di servizio ad alta intensità di manodopera, per i quali i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti devono contenere la previsione di specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo come criterio utilizzabile ai fini dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

<sup>13</sup> L'articolo 1, comma 2, lettera aa), della legge delega per la riforma della disciplina dei contratti pubblici prevede che si provveda alla "razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti-tipo e di bandi-tipo, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alle concessioni di servizi,

In particolare, è emersa l'esigenza di fornire supporto alle PA nel ricorso allo strumento, al fine di garantirne una corretta utilizzazione, di prevenire effetti negativi sulla finanza pubblica e di potenziare la strumentazione di ausilio alle amministrazioni per l'utilizzo di questa forma di partenariato in casi concreti (vedi al riguardo il *vademecum* per i RUP, aggiornamento del manuale "100 domande & risposte").

È stato altresì proposto di avviare un progetto con la SNA per completare la preparazione dei funzionari pubblici sul PPP e si è condivisa la opportunità di un approfondimento in merito alla possibilità che i fondi europei, per la parte relativa alle sovvenzioni, possano essere esclusi dalle valutazioni in merito al limite del 49 per cento sul contributo pubblico citato nel Codice dei contratti pubblici per le operazioni di PPP e concessione, ai fini della legittimità delle singole operazioni.

Al fine di rendere trasparenti le implicazioni per la finanza pubblica, è stata altresì condivisa l'opportunità di una traduzione asseverata da EUROSTAT delle norme sul trattamento contabile dei contratti di PPP, oggi disponibili solo in inglese.

La discussione ha poi affrontato il tema di una migliore rilevazione dei dati relativi all'utilizzo dello strumento.

A tal fine è emerso che la piattaforma informatica dedicata della Ragioneria generale dello Stato è in fase di avvio, il cui completamento assicurerebbe la visibilità ex ante delle operazioni in PPP. Tale piattaforma può essere legata a quella di ANAC sulla banca dati dei contratti pubblici anche allo scopo di evitare un aggravio procedurale per le amministrazioni.

È stata altresì condivisa l'esigenza di illustrare in dettaglio le differenze tra l'analisi delle operazioni effettuata da parte dell'ISTAT, della Ragioneria generale dello Stato e il tipo di supporto fornito a chi ne fa richiesta dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri (DIPE).

Conclusivamente si è concordato circa la necessità di fornire assistenza agli operatori interessati a adottare lo strumento, da parte di centri di competenza centrali (Stato o Regioni) per evitare effetti negativi non preventivati sulla finanza pubblica e circoscrivere l'uso del PPP ai casi in cui esso rappresenti una soluzione efficiente per gli obiettivi pubblici: ciò richiede necessariamente una valutazione caso per caso.

L'assistenza alle PA deve riguardare sia la fase di impostazione dei progetti di PPP che il monitoraggio per la durata del loro svolgimento, partendo da un sistema strutturato di raccolta dei dati.

In tale ottica, si è segnalato come siano oggetto di considerazione proposte normative volte a introdurre un parere preventivo, obbligatorio, ma non vincolante, del DIPE e della Ragioneria generale dello Stato sulle operazioni di importo superiore ai 10 milioni di euro, al fine di valutare la corretta formulazione dei progetti, con particolare riguardo all'allocazione dei rischi ed alla contabilizzazione dei relativi effetti<sup>14</sup>.

Oltre ai profili di finanza pubblica, che permane fondamentale ai fini dell'assunzione delle decisioni, la struttura di supporto dovrebbe assicurare l'assistenza all'ente attuatore nel valutare l'appropriatezza dello strumento rispetto all'obiettivo (analisi di efficienza ed

---

*alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche e dell'erogazione dei servizi resi in concessione, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti?*

<sup>14</sup> Il parere obbligatorio è stato effettivamente introdotto in sede di conversione del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, con l'introduzione dell'articolo 18-bis, commi da 3 a 6.

efficacia): analisi che non si deve limitare alla valutazione della convenienza economica ma deve riguardare l'efficacia/efficienza complessiva dell'operazione, a partire dalla corretta allocazione e qualificazione del rischio della gestione.

## 2.5 Partecipazione e sussidiarietà, accessibilità dei dati e conoscibilità dei bandi

Nell'assunto che il potenziamento della capacità operativa della PA non possa rinunciare all'apporto di esperienza e competenza degli operatori economici e sociali, i partecipanti al Tavolo hanno più volte segnalato la necessità di garantire un più alto livello di partecipazione ai processi implementativi del PNRR. Ciò al fine di far prevalere il principio di sussidiarietà su un'ottica "dirigista", (anche con riferimento agli articoli 55, 56 e 57 del Codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017).

Tali istanze, che mirano ad un maggiore ricorso alla co-programmazione delle *policy* e di co-progettazione degli interventi, sono argomentate dalla esigenza di valorizzazione il ruolo di *Policy Advisor* o di *Stakeholder* che possono assumere le organizzazioni datoriali, in particolare quelle rappresentative delle professioni ordinistiche, nella definizione dei programmi a livello regionale e della attuazione per la individuazione dei fabbisogni e la erogazione di servizi di formazione. In tale contesto è stata altresì auspicata, da molti rappresentanti, oltre che l'attuazione normativa, la concreta attivazione della previsione di cui all'articolo 8, comma 5-bis, del decreto-legge n. 77 del 2021 (tavoli di settore e territoriali).

L'attività di ascolto delle Parti sociali e istituzionali che caratterizza la fase implementativa del PNRR italiano anche rispetto a quello degli altri Paesi dell'Unione europea, ha trovato nella operatività del Tavolo permanente una formalizzazione e attuazione che è stata positivamente rilevata da tutti i partecipanti al Tavolo stesso.

Peraltro, la mancanza, nella fase ascendente di costruzione degli obiettivi del Piano, di un analogo livello di confronto e partecipazione sui temi più critici, ha generato diffuse aspettative di massima condivisione del patrimonio informativo, di conoscenza dell'organizzazione preposta all'attuazione e di partecipazione ai processi, attraverso istanze di *accountability* sociale della Pubblica amministrazione, di garanzia di trasparenza dei processi, di accessibilità ai dati e di confronto costante con le Parti sociali per la condivisione degli obiettivi strategici.

Molti dei rilievi emersi nella discussione sono espressione della necessità di dare risposte a tali aspettative.

Sotto il profilo della trasparenza e conoscibilità dell'apparato coinvolto nelle decisioni implementative è stata richiesta una maggiore informazione sugli avanzamenti del Piano, sui criteri di definizione dei bandi e delle diverse strutture costituite e dei rispettivi compiti (ad esempio, Commissione VIA-VAS PNIEC-PNRR, Soprintendenza speciale per il PNRR, Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici). Analogamente si è sollecitato a rendere disponibile al Tavolo permanente una mappatura delle modalità organizzative adottate dalle singole amministrazioni regionali, nonché della progressiva immissione nelle pubbliche amministrazioni a livello centrale e territoriale di risorse umane aggiuntive.

Le informazioni relative al progressivo processo attuativo degli investimenti ed interventi, in possesso delle Amministrazioni, dovrebbero, è stato sottolineato, essere rese disponibili in modo da consentire un ruolo effettivo del partenariato. Molte organizzazioni hanno infatti ribadito la necessità di disporre di dati aperti ed elaborabili anche in forma aggregata e ciò

allo scopo di consentire agli *stakeholder* la concreta possibilità di formulare valutazioni e proposte qualificate.

Nella formulazione di dette istanze alcune Organizzazioni hanno fatto riferimento a specifiche disposizioni: ad esempio, in riferimento al Piano di controllo nazionale pluriennale del settore alimentare (PCNP, articolo 3 del decreto legislativo n. 27 del 2021) si è rilevato che non si prevedono né forme di consultazione degli *stakeholder* nella fase di elaborazione del Piano, né alcuna forma di pubblicazione, anche solo statistica, dei risultati prodotti dai controlli eseguiti. Laddove sono poste garanzie espresse di accesso (articolo 9 del DPCM del 15 settembre 2021) si lamenta una scarsa disponibilità di dati aperti sulla realizzazione del PNRR, utili a valutarne la qualità e a seguire gli sviluppi nel dettaglio. Anche tenuto conto del cospicuo apparato informativo oggi disponibile sulla piattaforma *Italia Domani* si è rilevata l'assenza di interoperabilità con i dati ANAC e con *OpenCUP*.

L'esortazione generale è quella di intensificare l'impegno per garantire una comunicazione chiara, puntuale e accessibile che, pur nella complessità di norme e percorsi, agevoli l'accesso alle informazioni, in particolare a quelle concernenti i bandi relativi ai progetti del PNRR il cui calendario andrebbe reso pubblico tempestivamente e con strumenti efficaci per favorire la conoscenza delle attività delle amministrazioni interessate e per assicurare una partecipazione tanto ampia, quanto qualificata.

In alcuni casi è stato espresso l'auspicio che la messa a disposizione di dati aggiornati possa permettere la partecipazione operativa delle parti sociali alla definizione congiunta di indicatori finalizzati ad agevolare le attività di controllo e monitoraggio.

Specifiche richieste di accesso hanno riguardato ad esempio, i dati del portale di monitoraggio del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili; il *report* finale della consultazione pubblica promossa dal Ministro per la pubblica amministrazione per il periodo che va dal 16 dicembre 2019 al 15 aprile 2020; le informazioni concernenti il Piano nazionale di gestione dei rifiuti (M2C1), di cui si è richiesto di conoscere struttura e contenuti prima della pubblicazione dei bandi legati all'impianistica e all'economia circolare.

Più in generale è stata richiesta la disponibilità di un organigramma funzionale e completo sulle unità di missione per il PNRR nei vari Ministeri, soggetti attuatori o comunque titolari delle azioni previste dal Piano e dello stato di implementazione delle strutture tecniche di coordinamento all'interno di ciascun Ministero.

Tenuto conto dei dati disponibili nella piattaforma Italia domani in materia di bandi e avvisi per la selezione dei progetti da realizzare a carico del PNRR, le Organizzazioni rappresentate nel Tavolo permanente hanno sollevato varie questioni riconducibili alla esigenza di una maggiore accessibilità agli stessi e all'operatività dei criteri selettivi in essi adottati, specie con riferimento alle realtà più svantaggiate. Sotto quest'ultimo aspetto è stato proposto lo strumento dell'associazione tra più Comuni per la presentazione di candidature a progetti riguardati da più bandi, mentre la rappresentanza dell'UPI ha rivendicato, per le Province, un ruolo "aggregatore" dei Comuni di minori dimensioni ("Casa dei Comuni"), specie con riferimento all'edilizia scolastica.

Con riferimento agli interventi che richiedono specifiche conoscenze e contatto con le categorie sociali più marginali, i rappresentanti del *Forum* del Terzo Settore hanno rilevato che la costruzione dei bandi, dovrebbe consentire l'accesso diretto anche da parte di soggetti diversi dai Comuni, in quanto in grado di determinare l'*outcome* auspicato.

Le parti datoriali hanno sottolineato l'opportunità di un confronto più diretto rispetto ai singoli bandi della parte pubblica - a cui in prima battuta essi sono rivolti - con le imprese e le loro Associazioni.

Alcuni rappresentanti hanno lamentato sia la scarsa conoscibilità circa le modalità di selezione dei progetti, posto che gli aspetti qualitativi degli stessi non possono emergere solo attraverso una "checkbox"; sia l'incertezza ancora riguardante la molteplicità dei soggetti chiamati ad agire nelle differenti fasi del procedimento.

È stato infine rivolto un invito ad approfondire alcuni aspetti critici con riferimento all'utilizzo dello strumento "bando", ritenuto non sempre in grado di rispondere alla richiesta di recuperare, sul versante degli investimenti e dell'inclusione, una parte del Paese che resta indietro. Ciò è evidenziato, tra l'altro, dal fatto che alcune misure, specie nella fase di prima attuazione, non hanno avuto l'adesione desiderata.

## 2.6 Osservazioni in materia finanziaria e di trattamento contabile di voci di spesa

Si ritiene utile raccogliere nel presente paragrafo le criticità sottolineate dai componenti del Tavolo riguardanti problematiche di contabilità pubblica connesse all'attuazione del PNRR trattati in altri paragrafi.

In più occasioni è stata espressa dai rappresentanti delle autonomie Regionali la rivendicazione di un ruolo maggiore nella programmazione finanziaria delle spese connesse al PNRR. Al riguardo, i rappresentanti regionali ritengono necessaria la reintegrazione delle risorse già stanziata a legislazione vigente e poi sostituite con risorse del PNRR, destinando dette risorse alle medesime Regioni che ne erano assegnatarie.

Con riferimento agli interventi destinati anche ai grandi Comuni (ad esempio quelli relativi a rigenerazione urbana o asili nido) è stata criticata la previsione di limiti massimi alle risorse assegnabili ai singoli Comuni, che spesso pregiudicano la possibilità di attuare progetti significativi.

Ricorrenti sono state le indicazioni volte a sollecitare un utilizzo integrato, complementare o quantomeno coordinato, delle risorse di diversa natura e provenienza come quelle dei fondi strutturali, del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), delle dotazioni ordinarie del bilancio dello Stato e quelle del PNRR.

Altrettanto è a dirsi con riferimento alla necessità di prevedere risorse ordinarie per supportare gli investimenti a valere sul PNRR (in particolare le spese di gestione e di personale), ponendo attenzione alle risorse previste nell'ambito del Fondo complementare, che sono destinate solo ad alcune opere e non ad altre.

Un'ultima serie di osservazione ha riguardato la necessità di superare i "colli di bottiglia" di ordine contabile connessi alla natura della spesa, specie con riferimento agli interventi per l'attuazione della transizione digitale.

In particolare, è stata rilevata la necessità di rivedere alcuni elementi di finanza pubblica relativi all'implementazione del *cloud*. L'implementazione di questa importante rivoluzione tecnologica viene considerata a livello contabile non nella categoria dei cosiddetti *capex* (investimenti in *hardware*) - considerati patrimonio degli enti - ma nei cosiddetti *opex*, che rientrano oggi nella categoria della spesa corrente: questo poiché per il *cloud* viene utilizzato il *subscription-based pricing model*.

La implementazione di questa importante tipologia di investimento richiede un'attività *labour intensive* e, quindi, genera spesa corrente che, come noto, non è finanziata né dal PNRR né dai fondi comunitari.

Il medesimo problema si registra anche per le imprese nell'imputazione delle spese suddette all'interno degli strumenti incentivanti. Sovente, infatti, nelle misure agevolative la finanziabilità dei servizi, i cosiddetti *ASA Service*, non viene prevista, con la conseguenza che tra le spese ammissibili non possono essere ricomprese quelle per i servizi *cloud* o quei servizi a canone, che oramai rappresentano una delle tipologie di servizi digitali sempre più proposta dai *provider* ed utilizzata dalle imprese.

## 2.7 DNSH

Il generale apprezzamento manifestato dalle parti sociali in ordine al recepimento del principio *Do No Significant Harm* di cui all'articolo 17 del Regolamento relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili (UE) 2020/852 (cosiddetto Regolamento Tassonomia), in conformità agli Orientamenti tecnici della Commissione europea (2021/C/58/01), è accompagnato da rilevazioni critiche concernenti la effettiva applicabilità a determinati settori.

Lo stesso Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, nella riunione del 10 marzo 2022, ha sottolineato la difficoltà di valutare i progetti realizzando un difficile bilanciamento tra il rispetto delle tempistiche programmate e il mantenimento di un elevato livello di qualità dei progetti presentati, anche in conformità ai parametri fissati dal principio DNSH.

Nell'ambito dei progetti sulla rigenerazione urbana è stato rappresentato come molte Regioni e altre Pubbliche amministrazioni stiano riscontrando seri problemi nel reperimento di fornitori che possano assicurare la produzione di mezzi con le alimentazioni alternative ivi previste e la determinazione dei costi unitari. Allo stato, infatti, l'idrogeno, l'elettrico e il metano, per ragioni diverse, non costituiscono ancora una efficace alternativa. Sotto questo aspetto, sembrerebbe che siano stata adottata una interpretazione eccessivamente restrittiva nell'attuare il principio del DNSH, perdendo di vista, ad esempio, ciò che il comparto *automotive* è realisticamente in grado di fornire in termini di soluzioni di mobilità sostenibile. La sostenibilità andrebbe, infatti, perseguita sempre in tutte le sue dimensioni: quella ambientale, ma anche quella economica e quella sociale.

Considerata la rilevanza della rigenerazione urbana nell'ambito del PNRR, è stata segnalata l'opportunità di coordinare le disposizioni relative alla Rigenerazione urbana con gli obiettivi specifici nonché con i principi trasversali su cui si fonda il Piano stesso, tra cui appunto il principio del "non arrecare un danno significativo all'ambiente".

È stato altresì rilevato come dall'esame della Guida operativa sul rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente adottata con la circolare n. 32/2021 della Ragioneria generale dello Stato al fine di supportare le Amministrazioni nell'esperimento della valutazione, si evince che essa ha una funzione di orientamento e di "raccomandata applicazione" per la valutazione del rispetto del principio DNSH ma non è vincolante. In ogni caso si è richiamata l'attenzione sull'opportunità di non "blindare" il procedimento, per ragioni di elasticità, rapidità e speditezza e per la necessità di poter valutare di caso in caso le modalità relative all'applicazione del principio.

Di qui la preoccupazione che una procedimentalizzazione rigida del sistema, rendendone obbligatorie modalità e tempi, possa rallentare o irrigidire le procedure, determinando uno

stallo nella realizzazione delle misure e degli investimenti, o addirittura la revoca degli stessi. Al riguardo si è anche auspicato che, per attuare al meglio gli obiettivi del Regolamento Tassonomia, venga attuata una revisione della procedura di approvazione dei decreti sui Criteri Ambientali Minimi; da una parte garantendo un maggiore coinvolgimento delle parti sociali, onde permettere un'attenta valutazione di impatto dell'innovazione tecnologica e ambientale nei cicli produttivi; per altro verso un maggiore coordinamento tra le amministrazioni procedenti (Ministero della transizione ecologica, Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, ANAC, Regioni), al fine di una stesura delle regole più coerente con tutte le fasi della procedura di acquisto della pubblica amministrazione.

Con riferimento a settori specifici, alcune Organizzazioni hanno rilevato una eccessiva complessità nella verifica del rispetto del principio DNSH (ad esempio riguardo al raggiungimento degli obiettivi minimi di riciclo inteso come recupero di materia). Anche la documentazione esplicativa è da molti giudicata complicata e di difficile comprensione, ragione per cui sarebbe necessario prevedere interventi di semplificazione anche attraverso il ricorso alla consulenza di esperti. Gli interventi di semplificazione non debbono risolversi però, secondo talune Organizzazioni, nello sterilizzare tale attività, riconducendola ad azioni formali, rese automatiche in sede burocratica, senza la partecipazione delle parti sociali.

Conclusivamente, su tale aspetto, è emersa la necessità di conciliare i criteri e l'operatività del DSNH con interventi compensativi o correttivi specie nei settori ad alto rischio come trasporti, gestione rifiuti, industrie energivore.

Particolare riscontro alla tematica in esame è stato fornito dalle Organizzazioni rappresentate dall'Osservatorio civico sul PNRR secondo le quali il DNSH è strettamente legato alla valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR) avente ad oggetto la materia "ambiente" e tutte le sue declinazioni (VIA, autorizzazioni paesaggistiche, bonifiche, ecc.).

Il richiamo al criterio DNSH quale discriminante per l'ammissibilità ai finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza, potrebbe rappresentare, da questo punto di vista, il segnale di una tendenza alla progressiva estensione dell'applicazione di criteri della Tassonomia dell'Unione europea alla valutazione della ecosostenibilità di azioni, misure, strategie e politiche in ambito europeo. Vi sarebbe infatti, nei documenti di livello europeo, un buon grado di "sovrapposibilità" tra requisiti per la valutazione di impatto ambientale. Il principio DNSH, che trova applicazione anche con riferimento alle attività e non solo alle "opere", è molto più flessibile e può presentare una serie di punti di contatto con la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) applicata a piani e progetti.

La previsione dei danni prodotti dalle azioni del Piano richiederebbe la disponibilità di progetti avanzati. Ciò nonostante, già nella fase attuale sarebbe possibile identificare un insieme di azioni intrinsecamente suscettibili di produrre pressioni sull'ambiente, oltre che indicatori prioritari (pochi e fattibili) applicabili alle azioni del Piano, ferma restando la necessità che venga quanto prima esplicitato un modello ufficiale integrato di analisi e valutazione complessivo che possa costituire una guida al rispetto del principio.

### 3. - LE PRINCIPALI POLITICHE DEL PNRR

#### 3.1 Transizione digitale

Nel condividere l'importanza della digitalizzazione e della interoperabilità dei dati con l'obiettivo di recuperare efficienza e operatività della PA, si è rilevato come l'impatto positivo

di queste innovazioni tecnologiche presupponga, a monte, la razionalizzazione e la semplificazione dei processi e l'adeguamento delle connesse competenze del personale.

La percezione dei componenti del Tavolo permanente circa lo stato di avanzamento dei processi di innovazione tecnologica e digitalizzazione della PA, sulla base degli interventi normativi e degli investimenti avviati prima dell'adozione del PNRR, risulta piuttosto articolato in diversi rilievi critici.

La rilevazione più ricorrente riguarda il basso livello di interoperabilità delle basi di dati delle Amministrazioni che ne dispongono, criticità che si estende anche alla comunicazione e scambio tra unità appartenenti alla medesima struttura amministrativa<sup>15</sup>.

Ulteriori rilievi hanno riguardato la disomogeneità delle informazioni delle diverse amministrazioni nella interazione con le imprese, a causa della mancanza di un progetto complessivo di riorganizzazione dei rapporti fra gli attori pubblici e privati. Si ritiene essenziale che questo ricomprenda consistenti interventi di formazione e un piano pubblico "massivo" di formazione dei cittadini all'utilizzo dei servizi digitali, tenuto anche conto dell'età avanzata di una fascia della popolazione non in grado di interagire con una PA digitalizzata.

Sul piano tecnologico è stata lamentata l'assenza di piattaforme unitarie, nazionali in settori specifici che siano in grado di interoperare secondo *standard* europei a tutela della competitività delle imprese nazionali; nonché l'insufficienza dei livelli di connettività del territorio nazionale non solo nelle aree interne ma anche in alcune grandi città prive di infrastrutture e servizi digitali che precludono investimenti nelle cosiddette *smart cities*.

Date le criticità elencate, si è peraltro registrato un apprezzamento della complessiva strategia alla base delle tre componenti della Missione 1 del PNRR a cui hanno fatto seguito numerose indicazioni sia sugli aspetti generali della pianificata digitalizzazione, sia sugli specifici interventi.

Sotto il primo profilo è stato rilevato che la produzione dei dati conseguente alla digitalizzazione della PA richiede una *governance* molto chiara ed efficiente, anche in relazione ai profili di vulnerabilità dei dati che richiederebbe, per alcune categorie degli stessi, la qualificazione di beni comuni, utilizzabili solo al fine del soddisfacimento di interessi comuni. A tal fine, tutti i dati dovrebbero essere accessibili allo Stato, fatte salve le preminenti esigenze di tutela *privacy*.

Nella individuazione e realizzazione delle infrastrutture digitali (ad esempio il Cloud) resta centrale l'adozione di una sovranità, nazionale ed europea, che garantisca la tutela e l'utilizzo dei dati, in un perimetro protetto, da parte solo di chi territorialmente li produce. Allo scopo si reputano necessari investimenti di natura industriale per lo sviluppo delle filiere di ICT e dei relativi sistemi di sicurezza.

Parimenti importante appare la definizione di *Linee guida* circa i criteri di classificazione dei dati e l'implementazione dei processi di normalizzazione, condizione imprescindibile della effettiva interoperabilità.

Sotto tale profilo le scelte dei requisiti alla base dei progetti per l'interoperabilità in ambito PNRR debbono tener conto dello stato di avanzamento a livello europeo, evitando la

---

<sup>15</sup> Giova segnalare al riguardo la Determinazione AGID n. 172 del 17 giugno 2022 "*Regole tecniche per la gestione delle sessioni di autenticazione e del single sign-on*" relative al punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri attraverso cui i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 del Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, rendono fruibili i propri servizi in rete.

creazione di un “ecosistema nazionale”, pur coeso, interoperabile e funzionale, e tuttavia non integrabile a livello europeo, con conseguenze negative sulla competitività del sistema imprenditoriale nazionale.

Con riferimento alla interoperabilità dei sistemi delle Pubbliche amministrazioni è risultato ricorrente il richiamo alla necessaria unitarietà e coerenza delle banche dati afferenti ai vari settori: dalla zootecnia alle costruzioni, alla sanità, al lavoro, da perseguire con l’apporto delle diverse amministrazioni all’insegna della omogeneità e accessibilità.

La digitalizzazione della PA deve essere in grado di restituire servizi interconnessi al cittadino e all’impresa senza costi aggiuntivi per i fruitori: il riferimento è, ad esempio agli oneri connessi alla PEC e alla fatturazione elettronica. Il sistema pubblico dovrebbe altresì garantire l’adempimento degli operatori e gestori dei servizi di connettività (con riferimento specifico agli interventi del piano “Italia a 1 Giga”), affinché non restino prive di riscontro le istanze di connessione da parte di operatori economici situati nelle aree grigie, spesso industriali, con forti esigenze di connettività.

Risulta in ogni caso prioritaria la implementazione capillare del piano di sviluppo della banda *ultra-larga* previsto dal PNRR per realizzare l’effettiva accessibilità ai servizi da parte degli operatori dei diversi settori, con particolare riferimento a quelli operanti fuori dal perimetro delle aree urbane e industriali, come gli operatori agricoli<sup>16</sup>.

Particolare attenzione è stata richiesta agli investimenti a favore delle PMI e, in generale, alle imprese localizzate nei territori meno connessi allo scopo di realizzare una distribuzione omogenea sul territorio nazionale delle opportunità di investimento. Raggiungere tutti i soggetti imprenditoriali anche svantaggiati è prioritario per consentire il massimo accesso possibile del Paese alle opportunità della digitalizzazione.

Con riferimento specifico al settore dell’*e-commerce* e allo scopo di contenere gli effetti di impoverimento dei “negozi di prossimità” e le piccole aziende causato dai grandi gruppi multinazionali, si richiedono interventi, anche di natura normativa, che permettano alle realtà più piccole di lavorare alle stesse condizioni dei grandi (tenuto conto che non è tecnicamente configurabile nel caso di specie la “concorrenza leale”).

Nel dibattito circa la *multicanalità* dell’erogazione dei servizi digitali è emerso che anche i grandi *player* come Amazon, non agiscono più esclusivamente con i servizi digitali, ma cercano di favorire la multicanalità di vendita e la multi-operabilità dei servizi, affiancando a servizi digitali anche molto spinti, servizi fisici.

Oltre a tali rilievi generali alcune Organizzazioni hanno rappresentato necessità ovvero proposte specifiche che riguardano l’ambito degli interessi rappresentati.

Dal settore delle costruzioni proviene la sollecitazione a “adattare” il Piano nazionale Transizione 4.0 e specificamente il credito di imposta per investimenti in beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale, del settore, posto che detto Piano è concepito per la manifattura e andrebbe adattato per supportare la transizione digitale del settore costruzioni. A tal fine non sono ritenuti strettamente necessari interventi legislativi, ma piuttosto di natura regolamentare.

Con riferimento al *Digital Innovation Hub* ed al bando promosso dalla Commissione europea per favorire il processo di trasformazione digitale del sistema produttivo e della pubblica

---

<sup>16</sup> Al 29 giugno 2022 risultano assegnate tutte le gare per portare Internet veloce nel Paese. Con la conclusione del bando per le nuove reti mobili 5G e del 15° lotto di Italia a 1 Giga, investiti 5,5 miliardi nella banda ultra larga.

amministrazione, in un'ottica di crescita economica sia a livello nazionale che europeo è formulato l'auspicio che l'unico progetto per questo *hub* riguardante il settore delle costruzioni, che pesa circa il 22 per cento del PIL, rientri tra i progetti che il Governo riterrà prioritari per sostenere la trasformazione digitale delle imprese di costruzione.<sup>17</sup>

### 3.2 Transizione ecologica ed economia circolare

Le missioni riguardanti l'asse fondamentale della transizione digitale sono state oggetto di ampio dibattito presso il Tavolo.

Particolare interesse è stato riservato al tema “*End Of Waste*” con riferimento alla disciplina di cui all'articolo 184-ter (*cessazione della qualifica di rifiuto*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dall'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, e ai relativi decreti di attuazione (da ultimo il D.M. 15 maggio 2019, n. 62, il D.M. 31 marzo 2020, n. 78, e il D.M. 22 settembre 2020, n. 188).

Al riguardo è stato rilevato che la quota di materiali di scarto che seguono le sorti dei rifiuti pur avendo essi un'alta idoneità alla re-immissione nel ciclo produttivo (come gli sfalci e le potature ad esempio e anche vetro, metalli, plastiche e inerti) è ancora molto elevata, a fronte dell'obiettivo europeo del recupero del 70 per cento dei materiali inerti.

Da ciò la sollecitazione a rafforzare la strategia sull'economia circolare che, con il contributo delle Parti sociali e a promuovere la rimozione degli ostacoli, anche di natura normativa, che si frappongono alla sua realizzazione verso la più ampia tipologia di materiali.

In particolare, è stata lamentata la insufficienza negli interventi rimessi al Ministero dello Sviluppo economico, di una progettualità specifica con riferimento ai *Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche* (RAEE, in cui rientrano anche i materiali degli impianti fotovoltaici) ed ai materiali che residuano dalle costruzioni<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Il 16 giugno 2022 la Commissione europea ha inviato ai 41 candidati le lettere contenenti il giudizio sui progetti. Sono 30 i progetti italiani che hanno passato il vaglio della selezione europea. L'ammontare complessivamente richiesto come finanziamento da questi progetti è di 73,8 milioni di euro: la cifra più alta in Europa, seguita dai 50 milioni dei 23 progetti sopra soglia della Spagna e dai 48 milioni dei 19 progetti sopra soglia della Germania. Tra i 13 progetti italiani finanziati al 100 per cento vi è l'EDIH promosso dall'Ance e incentrato sul settore dell'edilizia, con valenza nazionale.

<sup>18</sup> Il 30 giugno 2022 è stato adottato il PNRG, che dedica due paragrafi rispettivamente ai rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche e ai rifiuti inerti da costruzione e demolizione. Quanto ai primi, il paragrafo 8.4 evidenzia che “*il potenziamento della raccolta e il corretto riciclo dei RAEE sono considerati strategici per il Paese, sia per raggiungere gli ambiziosi obiettivi della Direttiva europea 2012/19/UE sui RAEE, così come modificata dalla Direttiva (UE) 2018/849, sia per le potenzialità che tale filiera rappresenta in termini di produzione/recupero di materie prime critiche tra cui le terre rare, che rivestono un ruolo fondamentale per le tecnologie della transizione ecologica. (...) Il presente Programma fornisce indicazioni relativamente alle misure che possono promuovere ulteriormente il riciclo dei RAEE, quali: - promuovere la raccolta dei RAEE (es: da parte del sistema della distribuzione con modalità ritiro “uno contro uno”, “uno contro zero”, ecc.) - incentivare pratiche di preparazione per il riutilizzo favorendo lo sviluppo di appositi centri; - potenziare la capacità di intercettazione dei RAEE tramite lo sviluppo di piattaforme di conferimento e isole ecologiche, soprattutto nelle zone del paese meno organizzate; - sensibilizzare maggiormente i cittadini attraverso specifiche campagne di informazione che disincentivino l'abbandono dei RAEE; - sviluppare una rete impiantistica, possibilmente a tecnologia complessa, per il trattamento ad alta efficienza dei RAEE per il recupero materie prime critiche (CRM) contenute nei RAEE*”. Il successivo paragrafo 8.5 indica che “*i rifiuti da costruzione e demolizione costituiscono il flusso principale dei rifiuti speciali complessivamente prodotti. I rifiuti provenienti da operazioni di costruzione e demolizione rappresentano un flusso oggetto di monitoraggio da parte della Commissione Europea che ha fissato, all'articolo 11 della Direttiva 2008/98/CE, l'obiettivo, entro il 2020, del 70 per cento di preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materia, incluse operazioni di riempimento che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali. Entro il 31 dicembre 2024, la Commissione valuterà l'introduzione di obiettivi in materia di*

Sono state altresì rilevate carenze nei processi di recupero dei rifiuti, aggravate dalla cronica carenza di impianti utili a tale recupero che costringono al deposito in discarica e al trasporto transfrontaliero dei rifiuti. È apprezzabile quindi il rinnovato approccio del PNRR non dettato soltanto dall'urgenza di porre rimedio a frequenti emergenze ma che interviene sulla capacità impiantistica del Paese, nel quadro del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti con il coinvolgimento di ISPRA. Occorrerebbe, allo scopo, la valorizzazione del ruolo delle Parti sociali, indispensabile per indirizzare gli interventi regionali con garanzia di omogeneità.

Con riferimento alle modifiche all'articolo 184-ter del Codice dell'ambiente, relativo alle cosiddette autorizzazioni "caso per caso" per la cessazione della qualifica di rifiuto, è stato sottolineato che la cessazione della qualifica di rifiuto porta all'ottenimento di "prodotti" a tutti gli effetti sui quali non risultano applicabili prescrizioni relative alle "tempistiche massime" di stoccaggio in analogia a quanto vale per i rifiuti, e che la verifica del rispetto della normativa di sicurezza chimica del prodotto (ad esempio Reach CLP) è appunto riferita al prodotto e non all'attività di recupero (la competenza è delle ASL e non di ISPRA o delle ARPA).

In tale ottica non va esclusa una revisione al ribasso delle tariffe e, in prospettiva, l'ipotesi del conferimento dei rifiuti presso i punti vendita.

Da più parti è stato richiesto un intervento riformatore organico ispirato alla promozione, incentivazione e semplificazione degli *iter* e dei processi di economia circolare previa la ricognizione degli incentivi esistenti ed il loro riordino al fine di renderli più accessibili ed efficaci.

In tale ambito, come in altri, è necessario procedere alla semplificazione della normativa anche attraverso la redazione di testi unici di riferimento e schede di sintesi, nonché alla armonizzazione delle procedure, attualmente differenziate, così da offrire uno strumento coordinato di conoscenza delle disposizioni rimesse alla competenza di più amministrazioni (Ministero della transizione ecologica, Ministero dello sviluppo economico e Ministero della cultura). Tale armonizzazione e semplificazione è particolarmente urgente con riferimento ai criteri e le condizionalità per la realizzazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile. Su queste problematiche, anche in relazione all'esigenza di contenere i costi dell'energia, sono stati adottati nel tempo diversi interventi di semplificazione e accelerazione, a partire dal decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, e dal decreto 17 maggio 2022, n. 50.

Appare altresì importante procedere alla individuazione di procedure standardizzate la cui carenza è, secondo alcuni interlocutori e con riferimento più specifico ai RAEE, alla base del numero delle procedure gestite dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 118 del 2020. È uno dei motivi per cui, rispetto ai contingenti offerti, le aste per gli impianti fotovoltaici non raggiungono i livelli di partecipazione attesi.

---

*preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio dei rifiuti da costruzione e demolizione. A livello nazionale l'ultimo monitoraggio effettuato dall'ISPRA evidenzia un tasso di recupero, nel 2019, pari al 78,1 per cento, al di sopra dell'obiettivo del 70 per cento. Va tuttavia rilevato che tali rifiuti sono generalmente recuperati per essere utilizzati in rilevati e sottofondi stradali mentre sono sicuramente meno praticati utilizzi più "nobili". Inoltre, gli interventi edilizi di riqualificazione energetica previsti dal Superbonus 110 per cento, la cui estensione è prevista almeno al 2023, lasciano prevedere un ulteriore incremento della produzione di rifiuti da costruzione e demolizione, che dovrà necessariamente essere indirizzata verso operazioni virtuose di recupero. Sulla base del quadro rappresentato, si ritiene che occorra implementare misure di demolizione selettiva secondo la prassi UNI/PdR 75:2020 e sviluppare tecnologie di riciclaggio per reimmettere la materia nei cicli produttivi. Anche la realizzazione di centri per la preparazione per il riutilizzo deve essere incentivata al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi comunitari. La definizione dell'End of Waste per rifiuti inerti da costruzione e demolizione entro il 30.06.2022 (target PNRR) potrà incrementare ulteriormente le quote avviate a riciclaggio".*

L'intervento riformatore dovrebbe altresì rivolgere grande attenzione al sistema delle responsabilità ambientali ed in particolare della responsabilità del produttore, aspetto questo legato al tema della fiscalità ambientale. Al riguardo si invita a ripensare le regole di queste fiscalità, per evitare che i prelievi a monte sui materiali si traducano solo in aumenti di costi e prezzi senza portare ad una reale transizione ecologica (ad esempio, la cosiddetta *plastic tax*).

Con riferimento al connesso tema delle *bonifiche* è stata rimarcata (anche qui) la necessità di ulteriori interventi di semplificazione con la previsione di termini certi e perentori per la conclusione degli iter, specie con riferimento ai siti di interesse nazionale (SIN) e regionale (SIR). È stato proposto altresì, sempre con riferimento all'iter di bonifica, di elevare il prescritto parere rilasciato da ARPA all'esito di verifiche tecniche, ad atto sufficiente a fondare la certificazione di avvenuta bonifica.

Interventi *ad hoc* sono stati richiesti con riferimento alla bonifica delle aree portuali per lo smaltimento delle navi dismesse che continuano ad essere spedite verso altri paesi, dove possono essere trattate in conformità con il Regolamento UE n. 1257/2013 con conseguente perdita di grandi quantità di acciaio e opportunità di lavoro per i nostri cantieri.

Più in generale è stata sottolineata la necessità di programmare l'azione di riconversione industriale dei grandi impianti (come Termoli) da estendere a tante aree del Paese ove si registra la medesima e diffusa necessità di riconversione, verso la transizione ecologica e la produzione e impiego di pannelli fotovoltaici, anche tenuto conto degli strumenti incentivanti preannunciati dall'Unione europea per l'autoproduzione di energia

Infine, con riferimento alla raccolta differenziata è stato richiamata la persistenza di un forte divario territoriale Nord-Sud che richiede interventi efficaci per migliorare gli interventi.

Quanto alla produzione delle energie rinnovabili, un generale apprezzamento è emerso nei confronti delle Comunità Energetiche Rinnovabili, specie ove realizzate in forma cooperativa, perché utili alla valorizzazione degli aspetti di mutualità, collaborazione e di responsabilizzazione ambientale, sociale ed economica. Ad esse andrebbero riservati, secondo alcuni rappresentanti, specifici vantaggi e criteri preferenziali nei bandi concernenti il settore energetico delle rinnovabili e interventi diretti ad estendere il numero dei beneficiari secondo quanto già in atto in molti Paesi dell'Unione europea.

Sulle Comunità energetiche è stato anche osservato che i criteri previsti dalla legge ne limiterebbero le potenzialità e che, in prospettiva, andrebbe valutato di intervenire con modifiche normative specie per la valorizzazione dello strumento anche nei distretti industriali.

Perplessità sono state espresse sulle misure riguardanti gli impianti di biogas che non rientrano nella produzione di biometano e destinati alla dismissione e per i senza disperdere energia.

Da ultimo, alcune parti del Tavolo hanno espresso una forte raccomandazione affinché nel perseguire l'obiettivo di affrontare l'emergenza climatica e ambientale con ogni dovuta celerità e semplificazione, non si avalli una deriva pregiudizievole alla tutela dei beni artistici del nostro Paese.

Per quanto attiene al settore idrico, per il quale sussiste una competenza condivisa tra Ministero della transizione ecologica, Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, è stato osservato che sebbene tutte le Regioni abbiano provveduto a definire gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e istituito gli Enti di Governo d'Ambito (EGA) permangono criticità rispetto all'effettiva operatività di

alcuni di essi. Si tratta in particolare degli EGA regionali della Calabria, del Molise e parte di quelli siciliani e campani, con conseguenti ritardi rispetto alla definizione dei Piani d'Ambito, alla scelta delle forme di gestione e all'avvio delle procedure di affidamento del servizio.

Il ritardo nell'operatività degli EGA ha contribuito a creare il “*water service divide*”, che vede al Sud e nelle Isole, la mancanza di soggetti con le necessarie capacità economiche e gestionali, causa di situazioni di stallo che si ripercuotono sul servizio offerto agli utenti. Un esempio in tal senso proviene dagli esiti dell'Avviso pubblicato lo scorso novembre 2021 dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili in tema di “Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti” destinato ai soggetti eleggibili di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, che ha registrato solo 7 ammessi al finanziamento per mancanza dei requisiti previsti dall'Avviso.

Occorre quindi insistere maggiormente sull'operatività effettiva di tutti gli EGA, e prevedere delle *task force* di supporto a quelle rimaste più indietro; così come sarebbe necessario individuare criteri per una più equa ripartizione delle risorse al fine di consentire un accesso diffuso e inclusivo di tutte le aree interessate.

È stata altresì sottolineata l'importanza di integrare gli interventi macro con misure che favoriscano la cultura del risparmio idrico, l'efficientamento degli usi ed il riuso delle acque. Maggiore attenzione va dedicata alle acque reflue (realizzazione di fognature separate, adeguamento degli scolmatori di piena, sistemi di decantazione acque meteoriche) utili anche per la prevenzione di allagamenti e inondazioni.

### 3.3 Infrastrutture e mobilità sostenibile

La discussione generale sulla implementazione delle misure e degli investimenti rimessi al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile ha fatto emergere numerose considerazioni generali e, in particolare, la necessità di un costante monitoraggio delle clausole di condizionalità relative alla destinazione delle risorse al Mezzogiorno, ai giovani e alle donne.

In tema di progettualità le Organizzazioni dei professionisti hanno rilevato la carenza di un fondo nell'ambito del PNRR destinato a finanziare la progettualità delle opere e, al riguardo, non vedono una risposta soddisfacente nella circolare del Ministero dell'economia e delle finanze relativa all'affidamento della progettazione a dipendenti pubblici con contratto a tempo determinato.

Con riferimento alla materia edilizia, viene sottolineato che il cosiddetto *superbonus*, rappresenta un'occasione importante per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e per diminuire la dipendenza energetica del Paese e che pertanto ne andrebbe prorogata la operatività. Inoltre, è stata avanzata la necessità di modificare il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e, in ogni caso, di coinvolgere le rappresentanze dei professionisti nella Commissione per la riforma normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia.<sup>19</sup>

Le principali critiche hanno riguardato l'impostazione del PNRR ritenuta “centralista” da parte del rappresentante delle Regioni, con riferimento agli ambiti di competenza del

---

<sup>19</sup> Il decreto-legge n. 17 del 2022 ha introdotto talune modifiche volte a consentire, entro limiti definiti, anche per gli interventi su immobili vincolati, l'accesso ai *bonus* edilizi.

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili entro cui sono fatti rientrare interventi di competenza riservata alle Regioni (riciclo dei rifiuti e riciclo delle acque).

Tra i progetti rimessi alla competenza del Ministero sono stati apprezzati come prioritari quello del completamento della rete TEN-T nel contratto di programma con RFI; mentre è stata lamentata l'assenza della previsione nel PNRR di un contributo a favore del rinnovo della flotta navale che sarebbe molto utile per alimentare la cantieristica nazionale.

In materia di contratti pubblici viene proposta da più parti l'introduzione di meccanismi di revisione dei prezzi che consenta di finanziare adeguatamente le opere, da aggiudicarsi con gara (circoscrivendo gli affidamenti senza gara a vere eccezioni) e di applicare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece che quello del prezzo più basso, per mantenere elevati *standard* di qualità.

È stato anche rilevato, in detta materia, che tutti i bandi dovrebbero ricomprendere le clausole sociali e gli oneri di formazione del personale.

Tenuto conto di quanto emerso nella discussione generale, il Tavolo ha sollecitato approfondimenti sulle tematiche appresso trattate. Le disposizioni degli articoli 2 e 4 del decreto-legge n. 121 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 156 del 2021 hanno segnato il raggiungimento di due importanti traguardi relativi alle riforme di competenza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile riferiti alla semplificazione normativa per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico e alla semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica in ambito portuale.

Dette riforme sono state accolte con apprezzamento dalle Parti sociali.

Con riferimento alla riforma della **pianificazione strategica in ambito portuale** è stata sottolineata l'importanza di riportare le politiche portuali nell'ambito delle competenze statali, riconoscendo la centralità del sistema portuale nel sistema economico del Paese e della necessità di semplificare l'iter decisionale e attuativo dei programmi strategici d'intervento. Coerentemente con questa scelta, è stato espresso un giudizio critico sul testo iniziale del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, che, all'articolo 3 prevedeva la soppressione del decreto attuativo previsto dall'articolo 18 della legge n. 84 del 1994 per il rilascio delle concessioni. Si rilevava, infatti, la criticità dell'assenza di un quadro di riferimento, posto che il "Piano generale dei trasporti e della logistica" risale al 2001 e il "Piano strategico nazionale della portualità e della logistica" del 2015 è un documento di indirizzo che non ha avuto seguito<sup>20</sup>.

A questa impostazione, che vede con favore un ruolo più incisivo dell'amministrazione centrale, fa riscontro altra posizione che esprime perplessità sul nuovo assetto realizzato dal decreto-legge 121 del 2021 che pone al centro il piano regolatore e il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema Portuale (DPSS) riservando agli enti territoriali solo competenze di tipo consultivo. La "radicale" semplificazione così prevista rischierebbe di stravolgere in itinere i DPSS nel caso in cui dovessero emergere problemi ambientali non previsti. Inoltre, questa rivisitazione "centralista" finalizzata a snellire gli iter potrebbe dar vita ad un eccesso di specialità dei porti rispetto a tutti gli enti, sia territoriali che centrali. Per ovviare a questa possibilità, viene raccomandata una vigilanza più puntuale della Direzione

---

<sup>20</sup> Il testo dell'articolo 5 della legge 5 agosto 2022, n. 118, mantiene invece il riferimento all'adozione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

generale del Ministero, che rispetti l'autonomia gestionale di cui le Autorità di sistema portuali sono dotate.

In ogni caso la disciplina resta molto complessa e richiede il potenziamento della capacità tecnica degli uffici preposti delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) anche attraverso *task force*, o anche l'ausilio di centri universitari da promuovere nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per affiancare le singole Autorità nelle attività di pianificazione e realizzazione degli interventi.

Il rafforzamento del ruolo delle aree portuali all'interno di una logistica integrata delle aree urbane è funzionale alla auspicabile limitazione del trasporto su gomma (elettrico) all'ultimo miglio, alla decarbonizzazione delle attività portuali con il rafforzamento del *cold ironing* e alle connessioni con la rete ferroviaria in modo da creare filiere dei trasporti a emissioni zero.

Più nello specifico è stata rimarcata la necessità della rapida approvazione dei Documenti di Pianificazione Strategica di Sistema Portuale da parte del Ministro in sede di Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP, per promuovere il riequilibrio dei divari territoriali fornendo all'intero sistema portuale il modo di valorizzare tutte le infrastrutture esistenti e invertire la tendenza negativa ultradecennale nella bilancia dei pagamenti nel settore del trasporto mercantile.

Si sono ricordate nel dibattito alcune misure urgenti da adottare al riguardo. In particolare, si è proposto di: dare operatività, previa adozione di un cronoprogramma, alla Piattaforma logistica digitale nazionale; estendere le esperienze dei corridoi doganali con sdoganamento "a destino" (*fast corridor*) nei contesti in cui non sono ancora operativi, anche su modalità stradale, accelerando le tempistiche di rilascio delle autorizzazioni, rendendo obbligatorio il *preclearing* in ambito marittimo con la rimozione del vincolo dell'ultimo porto di approdo nazionale; quella, infine, di migliorare l'interlocuzione tra Commissione VIA del Ministero della transizione ecologica e gli enti portuali preposti alla realizzazione degli interventi, su cui molte AdSP lamentano problemi nell'individuazione dei referenti e nelle tempistiche di riscontro alle richieste.

Le Parti sociali hanno espresso una generale preoccupazione relativamente alla dinamica dei prezzi delle materie prime e dei materiali da costruzione che rappresenta un elevato fattore di rischio rispetto alla realizzazione degli interventi del PNRR, posto che le imprese non hanno ancora metabolizzato i danni conseguenti alla pandemia da COVID-19 e si trovano ora a fronteggiare un nuovo shock, in grado di incidere significativamente sulla loro capacità economico-finanziaria. Per tale ragione esse invocano misure di sostegno alle imprese in continuità con quanto previsto durante la pandemia.

Viene evidenziato in particolare che la problematica si pone anche per le opere e le manutenzioni messe a gara dal 2018-2019 e solo ora in fase di inizio esecuzione, per le quali non sono previsti adeguamenti sia negli importi che nelle modalità accelerate di pagamento. Occorrerebbe pertanto una indicizzazione automatica dei prezzi, sia pure bilanciata da adeguati correttivi per evitare spirali inflazionistiche.

Le indagini condotte con gli *stakeholders* confermano un preoccupante innalzamento dei prezzi delle materie prime e dei materiali e della disponibilità futura di tali materie prime. Al riguardo si osserva che il fatto di avere delle scadenze prefissate, con un orizzonte stabilito al 2026, e una concentrazione di realizzazione delle progettualità in un arco limitato di tempo ha influito sulle dinamiche di mercato. Le misure recentemente messe in campo del Governo e del Parlamento appaiono lenire momentaneamente alcuni problemi, ma riguardano solo il mercato delle opere pubbliche mentre la problematica riguarda tutto il sistema economico e

produttivo: dai contratti tra privati, ai processi di produzione interni alle aziende, agli approvvigionamenti di commercianti ed artigiani, ai consumi delle famiglie.

Inizialmente, le misure adottate dal Governo (decreto-legge n. 73 del 2021 e decreto-legge n. 4 del 2022) valevano inoltre per le sole gare bandite dal 27 gennaio, lasciando scoperti tutti i contratti in corso di esecuzione, compresi gli Accordi quadro per i quali non era prevista alcuna clausola di revisione. Per questo, anche l'ANAC aveva rilevato il rischio che i bandi dei soggetti attuatori possano andare deserti o che gli operatori non partecipino e, a loro volta, subappaltino ad imprese inaffidabili (ne sarebbero nate almeno 11.000).

Ancora, viene fatto notare che le modifiche relative alla revisione dei prezzi contrattuali prevedono termini per gli adempimenti degli organismi pubblici (come, ad esempio, l'ISTAT) di tipo ordinatorio e non sanzionato, il che può favorire l'apertura di nuovo contenzioso e conseguenti ritardi.

Viene sollecitata dunque una unica formula "polinomiale" di revisione del prezzo da utilizzare sia nel caso di contratti in corso di esecuzione sia nel caso di nuovi contratti; ovvero consentire agli Enti appaltatori la rinegoziazione dei contratti in corso di esecuzione aggiornandoli con i prezziari che prevedono gli aumenti delle materie prime per evitare rescissioni contrattuali o la sospensione dei lavori in corso.

Con riferimento specifico alle opere di efficientamento energetico degli edifici, viene sollecitato di prorogare di almeno 6 mesi le attuali scadenze al 30 giugno ed al 31 dicembre 2022.

Un ulteriore rilievo critico alle misure sopra citate attiene al coordinamento e applicabilità delle norme, posto che il meccanismo di compensazione è oneroso per le stazioni appaltanti. E si ritiene altresì criticabile che parte di questo possa essere finanziato con i risparmi derivanti dalle aggiudicazioni realizzate con il prezzo più basso, criterio che andrebbe completamente superato. La norma, in ogni caso, dovrebbe essere generalizzata e applicarsi a tutti gli operatori ivi compreso il settore del legno, oggi escluso, ed incentivare la realizzazione di contratti di lungo periodo con i fornitori per assicurarsi prezzi costanti.

Le organizzazioni della logistica riportano un forte impatto in termini di maggiori costi sulle imprese di navigazione, in particolare di quelle che esercitano attività di trasporto merci e passeggeri e garantiscono i servizi strategici per il Paese come le Autostrade del mare, la continuità territoriale da e per le isole maggiori e minori e i collegamenti internazionali di approvvigionamento per l'economia nazionale. Per aiutare il settore, viene proposto di riconoscere un credito d'imposta sul prezzo di acquisto del carburante navale.

Al fine di fronteggiare l'emergenza dei costi dei materiali si è espressa una decisa preferenza per meccanismi revisionali veri e propri. Infatti, mentre il meccanismo della compensazione dei prezzi dei materiali, utilizzato dal decreto-legge n. 79 del 2021, serve a riconoscere un extra importo per i rincari subiti in relazione a lavorazioni già effettuate (e senza che i prezzi di contratto vengano con ciò modificati), la clausola revisionale, invece (che trova la sua matrice nell'articolo 106, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016) ha invece la funzione – al ricorrere di taluni presupposti – di fornire aggiornamento dei prezzi contrattuali, che in tal modo si applicano *ex novo*, ivi comprese alle lavorazioni ancora da eseguire.

Il giudizio complessivo delle Parti sociali sulle semplificazioni adottate con il decreto-legge n. 77 del 2021 con particolare riferimento alla procedura prevista dagli articoli 44 e 45 del medesimo decreto per le opere strategiche di cui all'allegato IV, è positivo. Si ritiene comunque opportuno aprire un confronto per esplicitare quali semplificazioni possano

essere applicabili in via generale, anche oltre l'orizzonte temporale del PNRR e secondo le procedure ordinarie. Ciò anche al fine di favorire il supporto finanziario del settore bancario alla realizzazione delle stesse.

Sono state, per contro, reputate ridondanti le procedure che assegnano alla trattativa negoziata una funzione di accelerazione, posto che esse hanno ridotto di poco i tempi medi e hanno invece prodotto una opacità nelle procedure a discapito di una maggiore trasparenza e concorrenza. Inoltre, la procedura negoziata senza bando di gara starebbe producendo effetti negativi che potrebbero alimentare fenomeni di corruzione.

Con riferimento specifico alla procedura di cui agli articoli 44 e 45 del citato decreto-legge n. 77 del 2021, viene auspicata la sua estensione alla realizzazione di tutte le infrastrutture strategiche nazionali di trasporto previste nell'Allegato Infrastrutture al DEF con priorità per quelle inserite nel ciclo di programmazione 2014-2020 ed in generale a tutte le opere di interesse nazionale.

Riguardo alla conferenza di servizi, è stata auspicata la riduzione ulteriore dei termini sul modello della conferenza di servizi "accelerata" di cui all'articolo 13 del decreto-legge n.76 del 2020, nonché la previsione che l'approvazione del progetto di fattibilità sulla base delle posizioni prevalenti costituisca sempre "via libera" all'opera, in aderenza a quanto già previsto dalla Legge 1990.

Viene poi segnalata la necessità di effettuare azioni efficaci di verifica del riequilibrio dei divari territoriali, con una visione strategica, multimodale e sostenibile. A tal riguardo si propone di valutare il ripristino della progettualità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili denominata S.I.S.Te.M.A.4 con particolare riferimento ai Progetti Pilota "Complessità territoriali" e "Aree sottoutilizzate" che rappresentano l'occasione per infondere nuovo impulso allo sviluppo policentrico e reticolare tramite il rafforzamento delle connessioni tra grandi reti infrastrutturali e sistemi di città.

Alcune critiche emerse con riferimento al tema in discorso hanno fatto leva sulla natura "apparente" della semplificazione posto che gli interventi di cui ai citati articoli 44 e 45 comporterebbero un'ulteriore complicazione burocratica. In particolare, viene lamentato il carattere ordinatorio anziché perentorio dei termini degli adempimenti degli organismi pubblici.

Ulteriori semplificazioni sono richieste in materia di VIA, con riferimento allo strutturale sottodimensionamento delle dotazioni tecniche di molti comparti della Pubblica Amministrazione, ancor più esacerbato dalle semplificazioni di iter in oggetto, ed altresì con riferimento ad articoli del Codice della Navigazione divenuti oramai inadeguati.

Riguardo alla regolamentazione del "dibattito pubblico" (Art. 46 del decreto-legge n. 77 del 2021) sono state espresse valutazioni tendenzialmente positive ma con alcune raccomandazioni e proposte correttive.

Gli elementi di criticità riguardano la esiguità dei tempi che producono una discussione troppo accelerata che può produrre una valutazione finale superficiale o burocratica. È auspicabile, alla fine del semestre, una valutazione complessiva di questo percorso di sperimentazione del dibattito pubblico, per modificare gli aspetti che si riterranno critici.

Per contribuire ad una valorizzazione dell'iter progettuale è opportuno che il confronto con i portatori di interessi avvenga in presenza di vere alternative progettuali e, inoltre, con elementi informativi e di contesto in grado di consentire un confronto, oggettivo ed equilibrato tra parte tecnica e portatori di interessi.

A questo proposito, sarebbe opportuno prevedere la predisposizione dell'istruttoria del dibattito da parte di un soggetto terzo, rispetto a quelli coinvolti nella realizzazione delle opere. Va infatti evitato che il dibattito pubblico si risolva in un "rito", basato più sulla comunicazione che sulla consultazione e discussione. Sulla base degli esiti dei dibattiti pubblici avviati potrebbe essere attuata l'estensione delle procedure velocizzate anche alle opere fuori PNRR e Fondo complementare.

Una ulteriore criticità è stata riscontrata nel fatto che la procedura di dibattito pubblico necessita di tempistiche non sempre comprimibili, specie per opere di rilevante complessità, per le quali la costruzione di un consenso informato degli stakeholders è particolarmente complesso.

Su questi punti si ritiene opportuna una circolare/linea guida del MIMS per cercare di uniformare il più possibile la disciplina ed evitare che il dibattito pubblico si svuoti della sua importante funzione consultiva.

Si è anche segnalata l'opportunità di implementare il sito della Commissione Nazionale Dibattito Pubblico (CNDP), fornire indicazioni uniformi di trasparenza e rendicontazione da parte della CNDP; incrementare i tempi di progettazione; migliorare la fruibilità dei materiali informativi per un pubblico di non esperti; escludere il criterio del massimo ribasso per l'affidamento dei servizi relativi; rafforzare la figura del Coordinatore; pubblicare l'elenco nazionale dei coordinatori di dibattito pubblico e dei requisiti per l'iscrizione all'elenco su piattaforma informatica; abolire la possibilità di deroga introdotta con l'articolo 8, comma 6-bis del decreto n. 76 del 2020; ampliare l'ambito di attuazione dei Dibattiti pubblici; ampliare le possibilità della cittadinanza di richiederle anche laddove non siano obbligatori.

Con riferimento alle linee di intervento di competenza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili relative alla sperimentazione dell'idrogeno nei trasporti ferroviario e stradale, i componenti del Tavolo hanno formulato diverse osservazioni.

Alcuni contributi sostengono che l'uso del vettore energetico (o lo stoccaggio chimico) dell'idrogeno può avere significato energetico solo per quei mezzi di trasporto in cui non sia possibile l'uso diretto di elettricità. Ciò in quanto, l'impiego di energia necessaria alla produzione di Idrogeno "verde" rende il rendimento di questa fonte alquanto basso (30-35 per cento). Invero tale basso rendimento, l'onerosità economica e le problematiche sul fronte della sicurezza di questo vettore energetico suggeriscono prudenza nel prevederne la maturazione commerciale nei trasporti. Nel frattempo, andrebbero promosse quelle alimentazioni alternative, come il gas metano e il GNL, già disponibili, che offrono strutture e soluzioni propedeutiche anche allo sviluppo in prospettiva della filiera dell'idrogeno. Al riguardo si ritiene fondamentale istituire un Tavolo di approfondimento sul tema dell'idrogeno verde.

Alcune organizzazioni hanno peraltro rilevato che occorreranno molti anni per avere una diffusione di stazioni di rifornimento di idrogeno o di colonnine di ricariche per i mezzi elettrici, è importante intraprendere da subito la realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di idrogeno su larga scala, aumentare la sensibilizzazione e la fiducia della gente verso questa nuova fonte di energia pulita; realizzare un piano formativo scolastico che permetta di avere tecnici preparati sulle nuove fonti energetiche.

Altre organizzazioni hanno invece sottolineato come la fonte idrogeno è l'unica non climalterante se prodotta da fonti rinnovabili e questo aspetto la renderebbe particolarmente opportuna per il trasporto su gomma di lunga percorrenza. Ciò, tuttavia, rende necessaria una rete di impianto, di produzione e di stoccaggio dell'idrogeno verde che potrebbe trovare

la sede naturale nei principali interporti del Paese. La notevole densità energetica farebbe dell'idrogeno il combustibile principale per la movimentazione di veicoli di grande massa e lunga percorrenza (aerei e navi, soprattutto portacontainer, oltre che per treni in zone non elettrificate). Ma l'energia elettrica per la sua produzione deve provenire da fonti alternative, soprattutto l'eolico, e non da centrali termoelettriche a metano o a combustibile nucleare, in quei territori dove l'energia elettrica prodotta ha un surplus rispetto alle altre (Puglia e Basilicata).

Viene poi fatto notare che gli investimenti 3.3 e 3.4 non prevedono l'utilizzo dell'idrogeno nel trasporto pubblico locale. La sperimentazione su scala urbana e regionale andrebbe invece promossa, considerati alcuni vantaggi degli autobus ad idrogeno. In particolare, avendo una produzione di idrogeno verde locale, l'utilizzo per il TP ridurrebbe la dipendenza dalle batterie, di produzione al momento prevalentemente estera.

Viene valutata con favore la soluzione transitoria dell'utilizzo dell'LNG e si rileva che l'ammoniaca "verde", è uno dei carburanti a basse emissioni più promettenti che, secondo l'Agenzia internazionale dell'energia (AIE), entro il 2070 raggiungerà i 130 milioni di tonnellate utilizzate dalla navigazione marittima. Tuttavia, l'energia prodotta da tale combustibile è meno densa di quella del petrolio, il che significa che le navi consumeranno fino a cinque volte più carburante in volume.

Entro la fine dell'anno 2022 dovrà completarsi la riforma 1.3 della Componente 2 della Missione 3, che prevede la riduzione a un massimo di dodici mesi della procedura di autorizzazione per la costruzione di infrastrutture di trasporto dell'energia volte a fornire elettricità da terra alle navi durante la fase di ormeggio (cosiddetto *cold ironing*).

Al riguardo le parti sociali del settore trasporti hanno ritenuto maggiormente utile ai fini della transizione ecologica l'adozione delle seguenti principali misure:

- realizzazione di schemi di finanziamento o cofinanziamento pubblico per accelerare la transizione del sistema portuale italiano verso la sostenibilità;
- definizione di una tariffa elettrica dedicata al *cold ironing* in modo da renderla competitiva rispetto all'utilizzo dei motori di bordo;
- sviluppare una *roadmap* nazionale che preveda l'elettificazione dell'intero sistema portuale. L'abilitazione al *cold ironing* dei 39 porti italiani del network TEN-T permetterebbe, infatti, ogni anno di evitare la combustione di oltre 635mila tonnellate di gasolio marino;
- sviluppare le infrastrutture ferroviarie nei porti e le interconnessioni con la rete al fine di favorire il trasporto elettrico e su ferro per lunghe e medie distanze;
- provvedere a che i traghetti e le navi da crociera, siano dotati degli apparati tecnici di bordo per utilizzare questa tipologia di alimentazione.

A latere dell'accelerazione delle infrastrutture di *cold ironing* nei porti, è ritenuto urgente omogenizzare la tariffa elettrica per lo stazionamento in banchina delle navi a livello transnazionale e di cluster geografico al fine di evitare che la discrepanza della tariffa dell'energia elettrica diventi un fattore competitivo per uno specifico porto o per gli scali di un Paese rispetto ad altri porti.

Sono altresì apprezzati i programmi di investimento del PNRR dedicati ai *green port*, in materia di efficientamento energetico dei porti, che puntano sull'adeguamento delle reti di fornitura dell'energia elettrica sia all'interno dei porti che nelle sezioni di adduzione ai porti.

Con riferimento al Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQuA) – M5C2, investimento 2.3 per il finanziamento di progetti di rigenerazione urbana e di edilizia residenziale pubblica presentati da Regioni, Comuni e Città Metropolitane i componenti del Tavolo hanno fornito le seguenti osservazioni.

Si è ritenuto necessario un approccio di sistema nella programmazione e progettazione degli interventi all'insegna della integrazione e della complementarità delle risorse (Fondi Strutturali Europei, Piani e Programmi inseriti nel Next Generation EU, Fondi nazionali, tra cui in particolare il Fondo Sviluppo e Coesione) e che si sviluppino attività cooperative con quanto verrà messo in campo nelle aree fragili del Paese.

Si rileva che spesso è assente il coinvolgimento degli attori economici locali, da parte dei Comuni, nella definizione delle proposte di intervento e dei progetti preliminari presentati non hanno tenuto nella adeguata considerazione non solo gli aspetti economici della rigenerazione urbana ma anche il ruolo sociale svolto dalle imprese del terziario di mercato in aree urbane degradate e periferiche.

Viene apprezzato l'aver tenuto conto dell'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale (IVSM) in maniera proporzionale alla popolazione residente nelle Regioni ciò che permette una ripartizione territoriale delle risorse efficace. I target intermedi previsti nella realizzazione degli interventi, se da un lato appaiono importanti per velocizzare la spesa degli enti locali, dall'altro lato impongono un monitoraggio assiduo dei finanziamenti.

Dato che il nostro Paese soffre di un'emergenza abitativa diffusa (1,5 milioni di famiglie presentano un disagio abitativo), è urgente sollecitare la realizzazione dei progetti di livello definitivo ed esecutivo per poter bandire le gare e realizzare gli interventi.

Da ultimo viene sottolineata l'opportunità di dotare il Paese di una nuova *governance* nazionale delle politiche urbane, che attribuisca la competenza ad un unico organo e preveda una strategia unitaria sul modello dell'Agenda urbana europea. Attualmente i Piani e i programmi per la città/la rigenerazione/le periferie sono di competenza di soggetti diversi (Ministero delle infrastrutture, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'Interno) e hanno obiettivi differenti, mentre occorre coordinare tutte le risorse, comprese quelle del PNRR e dei Fondi strutturali europei, attraverso l'unificazione della gestione.

È stato espresso favore verso l'annuncio da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, dell'attivazione dell'Osservatorio Nazionale della Condizione Abitativa (ONCA), che è da costituire rapidamente, stante la necessità di indagare con puntualità l'area del disagio, le caratteristiche della domanda e le fasce di emergenza, calandole nelle realtà territoriali.

È stato altresì ritenuto urgente il procedere all'istituzione di una sede di coordinamento degli interventi di politica urbana, attualmente in capo ad amministrazioni diverse. La riattivazione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), rispetto al quale è stata annunciata la firma di un DPCM orientato a ridefinirne funzionamento e attribuzioni, deve vedere un significativo avanzamento.

È infine, importante attivare un monitoraggio dei risultati sia rispetto agli interventi realizzati che all'impatto sociale nelle periferie coinvolte, nella capacità di coinvolgere soggetti del territorio al fine di consentire una rigenerazione non solo fisica degli spazi.

### 3.4 Le politiche per lo sviluppo economico

La discussione generale svolta presso il Tavolo alla presenza di rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico ha fatto emergere, come in altri contesti della presente Relazione, occasioni, la richiesta dei rappresentanti delle varie organizzazioni di una maggiore ed effettiva partecipazione della micro e PMI e delle sue aggregazioni, specie con riferimento ai contratti di sviluppo, ideati essenzialmente per le grandi imprese.

Con riferimento al capitolo relativo alla transizione ecologica nella progettualità del Ministero dello sviluppo economico, che si sostanzia in investimenti su energia rinnovabile, da un lato, e supporto a *start up* attive nell'ambito di progetti "verdi", dall'altro, si rileva che la prima linea si rivolge esclusivamente a grandi progetti (*Gigafactory*) rivolti ad un sistema industriale di grande dimensione (anche non nazionale), rispetto ai quali le micro e piccole imprese potranno beneficiare solo degli effetti indiretti di nuovi investimenti produttivi. Pur comprendendo la necessità di dotare l'Italia di poli di eccellenza, anche tecnologica, per la produzione di Fonti di Energia Rinnovabile (FER), va evidenziato come tale linea escluda le piccole imprese e le imprese artigiane che, nella filiera delle rinnovabili, giocano un ruolo fondamentale.

Altro tema ripreso da più organizzazioni è stato quello di valutare anche in queste missioni le ricadute occupazionali, sia quantitative che qualitative per individuare azioni efficaci al loro sviluppo. Lo sforzo va in ogni caso rivolto alla creazione di competenze adeguate alla realizzazione delle diverse progettualità sviluppate, posto che molte aziende non dispongono delle risorse umane con le competenze necessarie per avere accesso alle misure nonché per identificare un percorso di crescita nella gestione dei progetti.

Viene pertanto raccomandato di prestare maggiore attenzione alla fase di avvio di tutte le nuove imprese, non solo le *start-up*, attraverso forme di tutoraggio e formazione, considerando che i dati sulla permanenza in vita di tali imprese indicano una sopravvivenza piuttosto breve.

Sotto questo aspetto sono state richiamate misure già previste in passato, rivelatesi utili a supportare le imprese nel potenziamento delle risorse interne nell'ambito delle iniziative di Industria 4.0, come quelle relative ai *Digital Innovation Manager*, e al ricorso a voucher per l'assunzione di manager per un periodo determinato, prevedendo stanziamenti aggiuntivi.

Ulteriore sottolineatura ha riguardato la necessità di individuare forme di condizionalità per l'accesso alle misure da parte delle imprese, correlandole alla capacità di incrementare ovvero stabilizzare i dati occupazionali.

Tavoli settoriali con la partecipazione delle parti sociali, andrebbero poi dedicati per valutare gli impatti delle politiche industriali sulle diverse filiere produttive strategiche, a partire da quella dell'*automotive*, e su specifiche realtà industriali, come l'ILVA e le imprese operanti in aree di crisi complessa.

L'ANCI ha manifestato la piena disponibilità a offrire il proprio contributo per supportare la realizzazione delle misure, anche promuovendo i raccordi tra imprese e territori, rafforzando i canali di comunicazione e collaborazione. A tal fine, si ritiene utile realizzare, in tempi brevi, adeguati investimenti sulle risorse umane e strumentali dei comuni, per supportare l'attuazione del PNRR nei tempi previsti, anche nel Mezzogiorno.

Rappresentanti datoriali hanno esortato a migliorare talune misure, del programma Transizione 4.0, soprattutto con riferimento alle filiere. Con riferimento al trasferimento delle competenze tecnologiche e digitali, si ritengono necessarie maggiori informazioni sui 42

nuovi *hub* da creare e su quale spazio continuerà ad esserci per la rete dei *Digital Innovation Hub* già in essere e nati nell'ambito di precedenti piani di finanziamento. A tale ultimo riguardo si evidenzia la necessità di assicurare collaborazioni operative con le altre amministrazioni competenti, e in particolare con il Ministero dell'università e della ricerca, al fine di costituire veri e propri ecosistemi dell'innovazione. Infine, rispetto agli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI), sono invocate precise azioni di supporto e di monitoraggio.

Sulla base di quanto emerso nella discussione generale e su impulso del Coordinatore del Tavolo sono stati richiesti alcuni approfondimenti sui temi maggiormente discussi.

Il programma Transizione 4.0 che assorbe risorse importanti (13 miliardi di euro, sui 18 della transizione digitale), risulta apprezzato nell'impostazione generale: per la estensione della platea di imprese coinvolte e degli investimenti immateriali agevolabili, per l'aumento della intensità di aiuto e dell'ammontare massimo di investimenti incentivati, in particolar modo, per il riconoscimento del credito d'imposta su un orizzonte temporale più definito. Apprezzamento ha ricevuto anche la scelta di istituire il Comitato Scientifico per la valutazione d'impatto economico della misura a garanzia della corretta rappresentazione di tale impatto specie sui sistemi delle micro, PMI e l'eventuale implementazione di misure correttive laddove necessarie. L'istituzione di un Comitato Scientifico rimanda peraltro alla necessità di riattivare un Tavolo di confronto fra il Ministero dello sviluppo economico e gli *stakeholder* del Programma (sistema della rappresentanza, *Competence Center* ecc...), necessario strumento di *assessment* e revisione delle *policy*.

I rappresentanti del mondo cooperativo hanno salutato con favore la conversione degli incentivi di Impresa 4.0 in crediti di imposta nell'ambito di Transizione 4.0, in quanto l'obiettivo e le tendenze del mondo cooperativo, sono quelle di investire in beni tangibili e intangibili quali sensori e robot in agricoltura, nella logistica, nelle pulizie, nell'assistenza socio sanitaria, nei servizi *cloud*, piattaforme *online* e altri strumenti di intelligenza artificiale, ritenuti in grado di aumentare produttività, competitività e migliorare le condizioni di lavoro.

Pur condividendo la scelta di concentrare le risorse sulla digitalizzazione e innovazione, alcune Organizzazioni hanno ravvisato alcune criticità nell'impianto Transizione 4.0. Una di esse attiene alla misura piuttosto bassa degli incentivi (6 per cento delle spese ammissibili, come nel caso del credito d'imposta innovazione tecnologica di cui all'articolo 1, comma 1064, lettera f), della legge n. 178 del 2020), soprattutto se ripartita in tre anni, potrebbe essere insufficiente per favorire gli investimenti in innovazione tecnologica. Solo in pochi casi, se aggiunto ad altri incentivi del Piano, tale credito d'imposta fornisce supporto adeguato al completamento dell'investimento.

Più componenti del Tavolo hanno richiamato l'esperienza condotta nell'ambito del Piano Impresa 4.0 ritenuta efficace e inclusiva, attraverso lo strumento del *Voucher* digitalizzazione PMI (articolo 6, commi da 1 a 3, del decreto-legge n. 145 del 2013). Tale misura, nell'unico bando del 2018, ha registrato un'ampia partecipazione con oltre 90.000 domande presentate dalle PMI e 350 milioni di euro impiegati in tutto il territorio nazionale.

Ulteriore criticità riguarda la qualificazione della spesa ammissibile perché soprattutto nell'ambito dei processi di innovazione e digitalizzazione, le agevolazioni attivabili risultano ancora troppo restrittive sul lato della spesa ammissibile. Negli ultimi anni, si è sempre più diffuso ricorso alla tecnologia in modalità "*As a Service*" che prevede l'utilizzo di attrezzature/macchinari interconnessi e di software gestionali e altri applicativi innovativi sotto forma di servizio esterno all'impresa. L'attuale impostazione dei bandi sull'innovazione

non prevede l'ammissibilità di tali spese relative ai canoni per servizi esterni, riconoscendo esclusivamente le spese per macchinari, attrezzature e software immobilizzabili in bilancio.

Il Piano Transizione 4.0, ha come misura principale il credito d'imposta per l'acquisto di beni materiali 4.0 con intensità di aiuto alta (50 per cento), mentre per l'acquisto dei beni immateriali previsti dall'allegato B il credito d'imposta è solo del 20 per cento. Andrebbe quindi dato adeguato impulso anche agli investimenti in spese immateriali quali software e sistemi gestionali, organizzativi, di vendita, di marketing, ecc.

Superato il tema della cumulabilità tra incentivi e **crediti d'imposta** (anche alla luce della circolare della Ragioneria generale dello Stato n 33 del 31 dicembre 2021), si pongono ulteriori problematiche anche di ordine tecnico, tra le quali quella della univocità dei codici ATECO. Per il comparto agroindustriale molte cooperative agricole, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 228 del 2001, pur esercitando attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli conferiti dai soci, (attività distinta dalla produzione primaria), possiedono un codice ATECO dell'agricoltura (01), essendo, in punto di diritto, imprenditori agricoli (ad esempio cantine sociali, caseifici, centri di lavorazione dell'ortofrutta fresca ecc.). Tale specificità deve essere tenuta in debita considerazione sia per l'accesso al bando sia per la normativa inerente agli aiuti di stato.

Inoltre, è stato segnalato il problema relativo ai termini procedurali, talvolta inadeguati, specie quelli per le consegne dei beni 4.0 ordinati entro il 31 dicembre 2021 che, se non monitorati e prorogati, rischiano di impedire l'utilizzo dei crediti d'imposta per ragioni non dipendenti dalle imprese.

In ogni caso è ritenuto necessario un efficace monitoraggio per analizzare dove e come sviluppare gli investimenti produttivi stimolati dal piano e le connesse ricadute sull'occupazione in termini qualitativi e quantitativi. Molto importante si ritiene su questa misura la tenuta della clausola di condizionalità per la destinazione del 40 per cento delle risorse al Sud.

Ai fini della diffusione della cultura innovativa tra le piccole e medie imprese e per favorire i loro processi di digitalizzazione, sarebbe auspicabile un intervento per il rafforzamento dei *Digital Innovation Hub*.

Il Piano Nazionale Impresa 4.0, in coerenza con le priorità strategiche europee, ha attribuito particolare rilievo alla nascita e allo sviluppo degli Ecosistemi Digitali per l'Innovazione (EDI) e dei *Digital Innovation Hub* (DIH) in considerazione delle loro caratteristiche di strutture organizzative dedicate a servizi di orientamento e formazione specialistica alle imprese, allo sviluppo di nuova imprenditorialità e di start-up innovative, nonché all'attuazione di progetti di ricerca industriale, sviluppo sperimentale, innovazione e trasferimento tecnologico.

Al riguardo è stato osservato che tali strutture sono meritevoli di sostegno pubblico proprio in considerazione del loro presidio di un "mercato" complesso e difficile quale è quello dell'innovazione nelle PMI tradizionali. A tal fine è auspicabile l'istituzione di un Fondo nazionale che potrebbe essere alimentato dalla programmazione 2021-2027 del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nonché dal PNRR attraverso l'intervento 2.3 "Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria" della Missione 4, Componente C2.

Si tratta di un tema di estremo interesse per il sistema produttivo italiano e, in particolare, per le micro e PMI. Occorre però che la costituzione di nuovi soggetti avvenga a valle di una ricognizione di quelli esistenti e di una loro razionalizzazione tanto nel numero quanto nelle

funzioni. Ciò al fine di evitare la proliferazione di entità collocate nello snodo fra ricerca e trasferimento tecnologico che non hanno ad oggi prodotto quei risultati che sarebbe stato lecito attendersi.

In secondo luogo, è imprescindibile che la missione di questi centri di trasferimento tecnologico si integri con il network dei DIH promossi dai sistemi della rappresentanza, i quali svolgono un insostituibile ruolo di interfaccia tra imprese e mondo dell'innovazione, e spesso faticano a trovare interlocutori con i quali progettare interventi di trasformazione digitale inclusivi rivolti alle micro e PMI.

Anche per tali risorse viene auspicato il rispetto della clausola che prevede la destinazione di almeno il 40 per cento delle somme alle Regioni del Mezzogiorno.

Con riferimento all'accessibilità ai fondi è stato rilevato che vi sono i presupposti normativi per aumentare l'accesso delle imprese di più piccole dimensioni anche attraverso il contratto di rete. Ma tale previsione formale non è sufficiente per garantire l'effettivo accesso e l'apporto proveniente da parte del sistema delle MPMI. Viene pertanto richiesto che siano previste modalità di coinvolgimento preventivo delle MPMI anche con azioni istituzionali, sotto forma di tavoli di concertazione preventiva, che permettano a tutti gli attori delle aree interessate di partecipare attivamente allo sviluppo dei progetti e delle azioni successive. Così è necessario migliorare l'attività di comunicazione e sensibilizzazione per aumentare la conoscenza di tali incentivi; ciò senza dimenticare il ruolo delle Banche, come le BCC, o degli investitori istituzionali delle cooperative che possono rientrare nelle fasi di cofinanziamento dei programmi di investimento.

L'obiettivo di quaranta nuovi Contratti di sviluppo, posto come *target* del PNRR, appare premiare imprese o raggruppamenti di grandi dimensioni rispetto ad istanze presentate da PMI (o loro contratti di rete). Occorre allora prevedere una "riserva" di risorse dedicata alle PMI, cui collegare una sezione del Fondo Centrale di garanzia delle PMI.

La riforma del contratto di sviluppo, introdotta dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 2 novembre 2021, prevede nuovi requisiti volti a valutare la rilevanza strategica dei relativi programmi. Tra essi deve trovare spazio effettivo l'impatto occupazionale.

Inoltre, occorre definire le modalità attraverso cui il Ministero dello sviluppo economico intende selezionare i progetti industriali per "la competitività e la resilienza delle filiere" da finanziare attraverso lo strumento dei Contratti di sviluppo. A parere del Tavolo, proprio l'aver individuato specifici settori (alimentare, design, moda e arredo, automotive, microelettronica e semiconduttori, metallo ed elettromeccanica, chimico/farmaceutico) richiede la messa in campo di corrispondenti programmi settoriali di sviluppo condivisi con le Parti sociali anche al fine di individuare i criteri territoriali di allocazione.

Infine, per rafforzare gli interventi di politica di sviluppo territoriale serve una riforma normativa dello strumento delle aree di crisi complessa da accompagnare a quella dei Contratti di sviluppo.

Sia con riferimento al finanziamento delle *start-up* innovative nella transizione ecologica, attraverso CDP Venture Capital, sia al rifinanziamento del Fondo nazionale per l'innovazione, è stata sottolineata l'esigenza di mantenere aperti gli sportelli delle misure a supporto delle imprese che non rientrano in quelle fattispecie. Per ciò che concerne lo stanziamento di parte dei 400 milioni di euro, aggiuntivi rispetto alla misura Nuove Imprese a Tasso Zero (NITO – ON), si è colta l'occasione per rappresentare la necessità che a tale

misura siano garantite risorse continuative nel tempo, al fine di evitare chiusure temporanee dello sportello.

Quanto alle *start-up*, con specifico riferimento al ruolo delle cooperative, vengono sollecitati interventi di ulteriore semplificazione nella loro costituzione (anche attraverso l'adozione di un modello standard di atto costitutivo) e per la transizione delle stesse verso la forma societaria, mediante una procedura straordinaria semplificata. Infine, è stato richiesto di risolvere la questione della compatibilità tra status di *start-up* innovativa e di impresa sociale (al momento una cooperativa sociale, pur avendo i requisiti di una impresa innovativa, non potrebbe acquisirne lo *status*).

Sia nella disciplina legislativa, sia nei documenti progettuali facenti capo al Ministero dello sviluppo economico, è stata rilevata la debolezza delle politiche di sviluppo economico delle aree svantaggiate. I vari strumenti, infatti, – primo fra tutti la Strategia nazionale per le aree interne – puntano sul ruolo cruciale degli enti pubblici ma non prevedono una concreta politica di reinsediamento delle attività economiche nelle aree critiche e di sostegno delle attività aventi una funzione sociale e comunitaria. Al riguardo è auspicato l'intervento di una norma nazionale che “scommetta” sulla cooperazione di comunità quale strumento in grado di assicurare ad un tempo “ripopolamento economico” e “legame comunitario”.

Il Fondo Impresa femminile è una misura molto attesa sul territorio ed in grado di determinare un impatto potenzialmente significativo sul sistema economico. Ma il *target* di sole 2.400 imprese appare decisamente troppo limitato e in contrasto con le condivise finalità di diffusione della cultura dell'impresa femminile.

Gli interventi previsti scontano la scelta di non prevedere nuovi strumenti rispetto alle misure già esistenti come proposto dalle parti sociali.

Al riguardo viene segnalato come, nella fase ascendente del Piano, non sia stato assicurato un dialogo ampio e partecipato sui temi critici legati alla condizione femminile, per cui è auspicato che, a partire da ora, venga garantita la trasparenza e l'accessibilità dei processi e il pieno coinvolgimento tanto delle associazioni delle donne, quanto degli operatori del Terzo Settore.

Rispetto alle previsioni decreto ministeriale che ha definito le modalità di intervento del Fondo<sup>21</sup>, si è segnalata la necessità di disposizioni in materia di “spese ammissibili”. Si è osservato che per i previsti “percorsi di assistenza tecnico-gestionale per attività di *marketing* e comunicazione” attraverso un sistema di *voucher*, l'importo dei contributi dovrebbe essere rivisto al rialzo, in quanto la somma massima prevista, pari a 5.000 euro, è ritenuta insufficiente.

Più organizzazioni hanno rilevato che a fronte della grande mole di risorse stanziata dal PNRR andrebbe resa organica e rafforzata una politica industriale necessaria a contrastare l'indebolimento dell'intero sistema produttivo nazionale specialmente nel Mezzogiorno.

La maggiore attenzione verso tale industria nasce dalla constatazione che in un modello economico e di sviluppo *export-led* come quello nazionale, la produzione di beni e la sua razionale distribuzione rappresentano il *primum movens* che dà il via a vari e diversi segmenti economici.

Il *Logistic Performance Index* della Banca Mondiale pone il sistema italiano nella diciannovesima posizione. Occorre dunque cogliere l'occasione offerta dalle politiche innescate dal PNRR

---

<sup>21</sup> Decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le pari opportunità e della famiglia del 30 settembre 2021.

per tentare, almeno, di ridurre il differenziale con il resto d'Europa. Nel settore sono presenti tre volte il numero di imprese di autotrasporto operanti in Germania, ma con un quarto dei volumi tedeschi (Isfort) che denota un'offerta di trasporto stradale debole e frammentato.

In quest'ottica i rappresentanti della logistica hanno sottolineato la necessità di una “politica industriale” per la logistica che – sul modello di Industria 4.0 – si ponga l'obiettivo di accompagnare e far evolvere il settore. Non con meri sussidi ma con incentivi agli investimenti finalizzati al salto dimensionale, tecnologico, formativo, green. E' ritenuto necessario, al riguardo, concordare fra Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile e Ministero dello sviluppo economico strategie di sviluppo dei prossimi anni di investimenti in innovazione, declinati principalmente attraverso: l'estensione del paradigma 4.0 come processo di digitalizzazione in grado di modificare la struttura e l'organizzazione delle imprese, insieme alle competenze e alle conoscenze richieste ai lavoratori; la previsione degli investimenti necessari a modificare la struttura organizzativa interna delle imprese, e riqualificazione e valorizzazione del capitale umano; controllo maggiore della propria catena di fornitura per accedere a competenze e risorse non attivabili internamente.

### 3.5 Le politiche per il lavoro

La consapevolezza che la materia del lavoro e dell'occupazione assume una valenza trasversale nell'ambito del PNRR ha sollecitato numerose osservazioni delle Parti sociali espresse in occasione degli incontri con i vertici delle amministrazioni oltre che dell'incontro con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Di seguito sono raccolte le più ricorrenti opinioni legate all'oggetto della Componente 1 della Missione 5 (“Politiche per il lavoro”) del PNRR.

Con riferimento al potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI) o *Public Employment Service* (PES), è comune la percezione di una insufficiente soddisfazione delle aspettative, soprattutto con riguardo ai tempi degli interventi programmati.

A fronte della ritardata elaborazione, in concerto con le Regioni, di una soluzione condivisa per il piano di rafforzamento dei CPI e per la messa in campo del programma GOL, si lamenta il ritardo con cui si procede alla pubblicazione dei bandi per il reclutamento di risorse aggiuntive (viene in proposito segnalato che sono state effettuate solo il 20 per cento delle assunzioni effettuate rispetto a quelle programmate).

Secondo talune Organizzazioni il ritardo è da imputare altresì alla carenza di un sistema informatizzato nazionale dei CPI, carenza comune anche ad altri settori: il ricorso al lavoro stagionale, spesso si scontra con i limiti della regionalizzazione dei sistemi informatici.

È stato segnalato che nella maggioranza dei concorsi di reclutamento delle Regioni non sono stati previsti punteggi *ad hoc* per lavoratrici e lavoratori dipendenti dei CPI, di cui si rischia di disperdere il bagaglio di competenze e conoscenze acquisite.

Analoghi ritardi sono stati segnalati con riferimento agli ammortizzatori sociali ed alle attese circolari dell'INPS a fronte degli intercorsi accordi sindacali in conseguenza dell'avvio della riforma.

Con riferimento ai temi della Riforma 1.1 (*politiche attive del lavoro e formazione*) della M5C1 e all'obiettivo di sostenere sia i percorsi di riqualificazione e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati, sia, in stretto coordinamento con le Regioni, la definizione e di livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili, le Parti sindacali hanno osservato che gran parte delle risorse è destinata all'innovazione e alla digitalizzazione,

attraverso misure incentivanti destinate alle imprese. Sarebbe dunque necessario inserire forme di condizionalità per l'accesso alle risorse previste a favore del sistema produttivo, correlate alla capacità dell'impresa di incrementare ovvero stabilizzare i dati occupazionali. Inoltre, un'azione di vera riforma delle politiche attive, dovrebbe essere caratterizzata da modifiche strutturali "definitive", e non da interventi legati al periodo di operatività del PNRR.

Il sostegno alla transizione lavorativa rende poi necessaria l'adozione di strumenti tesi alla valutazione del saldo tra i posti di lavoro creati e quelli persi, in modo da favorire la creazione di nuova occupazione, stabile e di buona qualità e promuovere la sostenibilità economica e sociale degli investimenti e il rafforzamento del tessuto sociale e produttivo.

Con riferimento agli inoccupati è necessario che il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) accolga un riferimento ai *sistemi bilaterali* previsti da molti CCNL, compresi quelli con i dirigenti, attraverso la stipula di accordi quadro con il Ministero ovvero di patti territoriali fra le regioni e le Parti sociali interessate.

I ritardi fin qui riscontrati richiedono una decisa accelerazione e un maggior coordinamento nazionale con le Regioni, presso cui si registra altresì il mancato coinvolgimento delle parti sociali.

A fronte della *governance* particolarmente complessa di tali programmi, che vede coinvolti, oltre al Ministero del lavoro, l'ANPAL, le Regioni e le Parti sociali, occorre il coordinamento nella gestione del sistema, soprattutto a livello territoriale, per mantenere omogeneità delle misure adottate.

Gli interventi di riforma debbono riguardare anche il personale in servizio nelle istituzioni pubbliche competenti, attraverso adeguati stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali. Il sistema delle politiche attive dovrebbe intendersi applicabile a tutti i lavoratori, compresi i dirigenti, seppur con interventi differenziati.

In generale si è sottolineato che gli interventi del PNRR devono essere funzionali alla riforma del mercato del lavoro ed al conseguimento dei suoi obiettivi di bilanciamento degli squilibri nel rapporto fra le politiche attive e passive, affinché il mercato del lavoro sia più dinamico, e più aperto, capace di offrire opportunità soprattutto alle categorie deboli e alle persone che perdono un'occupazione con gli interventi da mettere a sistema per consolidare la riforma.

A tal fine occorre altresì ridefinire e migliorare i sistemi di cooperazione tra i servizi che promuovono l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e inoltre sviluppare studi approfonditi sugli impatti occupazionali e sull'analisi previsionale delle prospettive di nuova occupazione e di nuove imprese.

Il rafforzamento delle previsioni relative alle politiche attive del lavoro e agli interventi volti a promuovere l'occupabilità richiede infatti puntuali verifiche e misurazioni, che dovrebbero includere indicatori di sviluppo sostenibile (SDGs) comprensivi dei dati occupazionali.

Pressoché unanime, nei dibattiti condotti dal Tavolo permanente è stato il riconoscimento della centralità della formazione professionale, specie con riferimento all'esigenza di riqualificazione derivante dalle transizioni in atto e dai mutamenti del sistema produttivo connessi con l'attuazione del Piano, necessari per l'ottenimento dell'*outcome* atteso dagli interventi del PNRR.

Le osservazioni formulate al riguardo sono state molteplici, ma hanno concordato sull'opportunità di adottare un approccio collaborativo fra Istituzioni pubbliche e soggetti privati con il pieno coinvolgimento delle parti sociali; volto a praticare interventi quanto più

possibile personalizzati, per garantire il sostegno agli individui per tutto l'arco della loro vita ai fini della loro riqualificazione.

Allo scopo vanno assicurate collaborazioni operative con il Ministero dell'università e della ricerca, al fine di costituire veri e propri ecosistemi dell'innovazione.

Le organizzazioni che dispongono al loro interno di istituti di formazione e piattaforme *e-learning*, devono ricercare una base comune di contenuti coerenti con il progetto dell'Amministrazione centrale per raggiungere tutti i territori e tutte le aziende nel modo più capillare possibile: un obiettivo indispensabile anche rispetto agli obiettivi di recupero del cd. *digital divide*.

Con riferimento in particolare alle competenze digitali è stata evidenziata l'urgenza di predisporre un grande piano di *upskilling* e *reskilling* delle persone già presenti nella Pubblica amministrazione, con le necessarie risorse, anche per sostenere l'attuazione dei programmi del PNRR, che sempre più richiedono interlocutori competenti.

Analogamente si ritiene necessario intervenire con incentivi alla formazione professionale legata alle transizioni energetica e digitale ed attuare un coordinamento delle istituzioni competenti con gli enti bilaterali esistenti in molti settori.

A monte si ritiene necessario procedere ad un riordino del sistema del diritto allo studio, a livello centrale, regionale e delle agenzie, anche per contrastare il rischio di dispersione delle competenze.

Rispetto alla formazione dei lavoratori e al Fondo Nuove Competenze sono sollecitate misure che facilitino l'accesso da parte degli operatori delle PMI e riducano gli oneri burocratici per agevolarne la diffusione tra le imprese, anche attraverso accordi a livello aziendale.

In merito alla valorizzazione della formazione in azienda con riferimento sia alla transizione scuola-lavoro, è stata lamentata la carenza di un progetto specifico di promozione del sistema duale dell'apprendistato duale che dovrebbe concretizzarsi in un più forte investimento sui percorsi formativi e su figure di facilitatori del rapporto tra scuola e università, da una parte, e imprese, dall'altra, per promuovere questo tipo di percorso nelle aziende.

Il ricorso all'apprendistato professionalizzante è stato richiamato come uno strumento utile a coniugare qualità e formazione per i giovani nel contesto delle garanzie di "lavoro di qualità".

A tal fine, più in generale, è stata formulata la proposta di introdurre un vincolo - analogo a quanto previsto per l'occupazione giovanile e femminile - che imponga a chi utilizzi le risorse del PNRR a fare ricorso, almeno in parte, a lavoro stabile, privilegiando quello a valenza formativa come l'apprendistato, oppure stabilisca che una quota delle assunzioni legate ai progetti del PNRR debba essere a tempo indeterminato e in apprendistato.

La creazione di "lavoro buono" richiede altresì di rafforzare il percorso finalizzato al contrasto all'illegalità e al lavoro sommerso tramite un controllo maggiore e più sinergico, delle istituzioni competenti (INL, INPS, INAIL). In tale quadro rientrano il contrasto al *dumping* contrattuale con l'attenzione al rispetto dei contratti comparativamente più rappresentativi, e la lotta alle false imprese, con il sostegno all'impresa che crea lavoro regolare. Viene proposto al riguardo un piano nazionale di lotta al lavoro sommerso, povero, mal pagato e alla precarietà in tutte le sue forme, che agisca sulla qualità dell'occupazione generata dal PNRR, con forme contrattuali regolari e caratterizzate dalla valorizzazione della componente formativa.

Anche le imprese vanno coinvolte nell'impegno a creare una occupazione stabile, sicura e di qualità.

Le medesime esigenze di occupazione di qualità sono state espresse in particolare con riguardo alle categorie sociali più fragili affinché i costi sociali della transizione ecologica non ricadano su di esse in modo prevalente. Allo scopo occorre un'integrazione tra gli interventi di competenza del Ministero della transizione ecologica e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le altre politiche pubbliche interdipendenti in atto.

### 3.6 Le politiche per l'Università e la ricerca

Nella interlocuzione con i rappresentanti del Ministero dell'Università e della ricerca le parti sociali hanno manifestato un deciso apprezzamento delle attività in corso e delle misure illustrate e in corso di adozione.

Diverse organizzazioni hanno posto l'accento sulla necessità di un loro maggiore coinvolgimento nei processi attuativi del PNRR sollecitando la convocazione del Tavolo settoriale relativo all'Università e alla ricerca e la realizzazione di organismi quali un Osservatorio nazionale delle politiche di ricerca e innovazione (sul modello di quello già operante nel passato costituito in base ad un accordo tra Conferenza delle Regioni, organizzazioni sindacali confederali, parti datoriali e Ministero dell'Università e della ricerca), e una Agenzia cui affidare la gestione dei tirocini.

Più in generale viene sollecitata l'attivazione di tavoli di confronto preventivi per assolvere ad esigenze di informazione che non possono essere soddisfatte da "informative sullo stato di attuazione".

In particolare, questi tavoli sono richiesti per il reclutamento del personale, per individuare forme di collaborazione più efficaci per il contrasto al fenomeno della drastica riduzione, negli ultimi vent'anni, degli adolescenti che desiderano iscriversi all'università, nonché per discutere la riforma dell'esame di Stato e della organizzazione dei corsi di laurea.

Con riferimento alle risorse del PNRR in generale (e quindi anche delle risorse nella responsabilità del Ministero dell'Università e della ricerca) è stata evidenziata la necessità di definire la destinazione alle filiere strategiche, per dare agli investimenti un chiaro quadro di riferimento.

Avvertita è risultata l'urgenza di una razionalizzazione della *governance* del sistema di ricerca e innovazione con riferimento al consolidamento strutturale, finanziario ed occupazionale degli enti pubblici di ricerca e degli atenei, anche attraverso un ripensamento dei modelli organizzativi.

Le organizzazioni sindacali hanno, in proposito, sottolineato che dalla razionalizzazione del sistema di ricerca non dovrà scaturire un indebolimento delle istituzioni pubbliche di ricerca, cui deve essere riservato un ruolo centrale e garantita una piena partecipazione non limitata agli Enti vigilati dal Ministero dell'Università e della ricerca.

La valorizzazione del capitale umano e la sua stabilizzazione deve riguardare tutto il personale all'interno dei vari enti di ricerca e dell'università conformemente ai dettati delle riforme.

Sul tema della laurea abilitante sono stati espressi apprezzamenti positivi, purché attuata nello spirito della riforma con l'obiettivo di fare chiarezza sui percorsi e sulle competenze degli ordini professionali che dovranno portare a esaurimento le "sezioni B" degli Albi (professionisti con laurea triennale).

Si è osservato che il finanziamento della riforma richiede la complementarità delle risorse del PNRR con quelle ordinarie europee e con il Fondo per lo sviluppo e la coesione ed in particolare con gli investimenti della strategia nazionale di specializzazione intelligente che vanno mantenuti.

La sinergia tra risorse PNRR e risorse nazionali è necessaria anche per rafforzare le dotazioni delle infrastrutture della conoscenza nel nostro Paese che si colloca sempre agli ultimi posti nel rapporto spesa corrente/PII, e per evitare che al termine dell'operazione PNRR si torni al "*business as usual*".

Circa il rapporto tra il nuovo istituto delle lauree abilitanti (legge 8 novembre 2021, n. 163) e la disciplina contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328, da un lato si rileva che le nuove norme superano alcuni ostacoli che storicamente hanno reso difficoltosa l'organizzazione ordinistica e le possibilità di formazione dal venir meno dell'univocità del rapporto tra corsi di laurea e professioni; dall'altro si osserva che il decreto citato ha avuto il merito di collegare le lauree triennali agli accessi agli albi professionali, mettendo questi ultimi in concorrenza fra loro con effetti positivi importanti, ad esempio in termini di occupazione. Pertanto, esso andrebbe potenziato e non rimosso in nome della razionalizzazione, in quanto scopo delle lauree abilitanti e di quelle professionalizzanti è di consentire l'immissione più veloce dei giovani nel mondo del lavoro. La riforma delle lauree abilitanti va monitorata nel corso del tempo, per verificarne le ricadute di occupazione qualificata, sia nella PA che presso le imprese.

Nella consapevolezza delle difficoltà relazionali della ricerca col tessuto imprenditoriale caratterizzato da micro e piccole imprese, è stata evidenziata l'opportunità di mettere in campo anche soggetti facilitatori da identificarsi nelle associazioni di rappresentanza del mondo della micro e piccola impresa. Le PMI vanno infatti aiutate a trarre vantaggio dalle potenzialità espresse dagli ambiti della ricerca e dell'innovazione, resa difficoltosa da fatto che le misure del PNRR sono spesso di tipo verticale, con conseguente perdita della capacità di interloquire con la piccola media industria.

Risulta pertanto necessario un atteggiamento collaborativo tra le università e gli enti che sono preposti alla rappresentanza delle micro e PMI che permetta a tali imprese di avere un'interlocuzione continuativa e, soprattutto, di sfruttare le opportunità che si possono creare dall'intersezione tra attività di ricerca svolta in università e quella svolta a livello di PMI.

Il raggiungimento della PMI è necessario per realizzare il salto di qualità atteso dall'attuazione del PNRR in tema di ricerca e di trasferimento tecnologico, per il cui obiettivo vanno utilizzati gli strumenti del partenariato di ricerca e di centri nazionali o ecosistemi. A questo riguardo risulta molto importante il coordinamento delle azioni del Ministero dell'Università e della ricerca con quelle del Ministero dello sviluppo economico, nell'ambito della componente del Piano "Dalla ricerca all'impresa", con un dialogo necessario per lo sviluppo complessivo del Paese.

È stato sottolineato il crescente fabbisogno da parte delle imprese del terziario di figure specializzate da inserire in azienda, che potrebbe essere soddisfatto dagli ITS. Lo sviluppo di questi istituti va visto in sinergia e non in sovrapposizione con le lauree professionalizzanti, perché l'integrazione tra i sistemi ITS e il mondo accademico, non può che avere ricadute positive. Si dà atto che, in tal senso, grazie al PNRR, con la legge 15 luglio 2022, n. 99 "Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore" ha preso avvio la prima riforma organica per il settore dei cosiddetti "TTS Academy".

Sulla riforma delle classi di laurea che prevede per le lauree triennali un allargamento dei settori disciplinari e una maggiore flessibilità nella programmazione dei singoli corsi, viene espresso l'auspicio che possano essere fornite concrete risposte alle esigenze di tutti i comparti produttivi. Il tasso di laureati italiani è basso, così come il tasso di assorbimento di laureati nel mercato del lavoro. Per alzare queste proporzioni, si richiede, da un lato, una migliore fruibilità del diritto allo studio che deve essere rafforzato, dall'altro lato, la qualificazione delle persone che si formano all'università e nei centri di ricerca in modo tale da renderle collocabili nel tessuto operativo.

Sugli interventi di competenza del Ministero dell'Università e della ricerca tesi ad aggiornare l'ordinamento scolastico e universitario con una maggiore apertura all'accesso nel mondo del lavoro e alla pubblica amministrazione, molte parti sociali hanno espresso l'avviso che l'incremento del numero di adulti in possesso di un titolo di studio terziario per il miglioramento dell'offerta di capitale umano qualificato possa essere efficacemente perseguito con misure tese a:

- riformare l'orientamento e intensificarne le attività coerentemente con le richieste del mercato del lavoro provenienti anche dalle imprese di minori dimensioni e con il concorso di tutti gli stakeholder, in modo particolare del mondo produttivo;
- aumentare le risorse per finanziare le borse di studio degli studenti meritevoli;
- migliorare l'*housing* universitario in modo da allinearli ai livelli medi europei (20 per cento degli studenti fuori sede) ciò che richiede la creazione di 100.000 posti letto attraverso il superamento delle criticità maggiori quali l'assenza di una asset class specifica riconosciuta a livello di sistema appetibile per gli investitori, la frammentazione della governance legata all'eterogeneità degli attori coinvolti e la mancanza di un quadro incentivante in termini fiscali e burocratici;
- ridurre l'elevato livello di tassazione degli studi terziari (secondo solo al Regno Unito);
- contrastare il precariato nei dottorati allo scopo di evitare l'uscita dal sistema italiano di ricerca pubblica e privata;
- adottare logiche non restrittive nell'accesso dei giovani agli studi terziari, sostenendo in modo particolare coloro che provengono da una situazione socioeconomica svantaggiata e da aree del Paese nelle quali si rintracciano minori opportunità;
- ridisegnare il sistema dell'istruzione, improntando ad un maggiore grado di flessibilità dei percorsi e caratterizzando con un'offerta formativa che si avvalga di nuove modalità di insegnamento/apprendimento e di valorizzazione di percorsi.

Quanto al miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro (*mismatch*) le parti sociali hanno indicato l'importanza di:

- potenziare le iniziative che creano una relazione strutturale tra scuola, università e impresa (apprendistati di terzo livello, dottorati industriali, tirocini curriculari co-progettati con le imprese, forte internazionalizzazione, progetti realizzati in partnership pubblico-privato.), anche tramite agevolazioni di natura fiscale;
- introdurre la didattica laboratoriale ed esperienziale e la didattica su competenze trasversali, basate su modelli innovativi, collaborativi ed attivi che allo stato attuale sono patrimonio di una minoranza del corpo docente, progettano percorsi formativi per i docenti delle scuole secondarie che includano l'apertura alle opportunità del mondo universitario e del lavoro;

- prevedere figure di orientamento interne a ciascuna istituzione formativa, dotate di specifica professionalità e in grado di attivare relazioni di *counseling* con gli studenti durante tutto il percorso di studi;
- ricorrere al sistema duale nei percorsi di istruzione terziaria (oltre che secondaria), anche attraverso la programmazione di percorsi di studio che prevedano contratti di apprendistato di terzo livello;
- intensificare la collaborazione tra Ministero dell'Istruzione e Ministero dell'Università e della ricerca per una riforma dell'orientamento;
- azzerare le tasse universitarie e adottare interventi sul diritto allo studio e per la formazione terziaria a partire dalle aree del Paese dove l'offerta formativa è più carente;
- fornire informazioni sui fabbisogni professionali delle imprese italiane, e sulle competenze necessarie anche attraverso l'uso di piattaforme su Competenze e Lavoro.

Con riferimento alla M4C2, Investimento 3.3 “Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l’assunzione dei ricercatori da parte delle imprese”, destinato al Mezzogiorno nella misura del 40 per cento delle risorse disponibili, le parti interpellate hanno osservato che questo investimento prioritario verso il Mezzogiorno potrebbe consentire alle imprese del Sud di attrarre studenti (non soltanto del Sud, ma anche dal resto del Paese e dall'estero) e quindi incrementare il livello complessivo del capitale umano in questi territori. A cascata, esso potrebbe innescare diverse economie esterne, se supportato da una rete di collaborazioni, al Mezzogiorno, tra le imprese e le università impegnate su questa misura al fine di amplificarne gli effetti in una logica di sistema ed esorcizzare il rischio di isolamento di “casi eccezionali”.

L’investimento in dottorati innovativi potrà colmare i divari territoriali attuali solo se accompagnato da politiche economiche che incentivino l’impresa a localizzare con maggiore frequenza anche al Sud le proprie sedi produttive.

Parimenti necessaria è la realizzazione di un reale processo di responsabilizzazione dei giovani ricercatori, assegnando posizioni e funzioni adatte al loro talento, al loro livello di maturazione e alla loro capacità di leadership.

In ogni caso, occorre sviluppare il partenariato con le imprese, tanto nelle attività di ricerca, a tutti i livelli, da quella di base a quella applicata, quanto nei processi didattici di sviluppo delle competenze. Le imprese, dal canto loro, debbono investire in capitale umano altamente qualificato anche attraverso la contrattazione collettiva e legando una parte della retribuzione ai risultati di innovazione e di crescita della produttività e ricondurre a sistema le misure per premi di produttività, welfare aziendale e formazione continua certificata. Ad avviso delle Parti sociali occorre, inoltre:

- continuare, anche dopo il 2026 a sostenere gli strumenti finanziari per la formazione come i fondi interprofessionali, il Fondo nuove competenze, il credito d’imposta e il sistema duale;
- legare in modo più forte l’offerta formativa degli atenei del Mezzogiorno alle aree tecnologiche e produttive che hanno maggiori potenzialità di sviluppo in quei territori, anche al fine di garantire agli studenti meridionali la possibilità di rimanere nel loro territorio;
- destinare alla ricerca un’adeguata parte del PIL per mantenere lo standard che si andrà a consolidare e migliorare con le risorse del PNRR.

Al riguardo, si è ritenuto discutibile che progetti di dottorato direttamente finalizzati ai fabbisogni di innovazione delle imprese possano rivelarsi maggiormente efficaci nel

trasferimento di tecnologia e innovazione, rispetto a progetti di ricerca di base “*curiosity driven*”. Ciò in quanto le grandi innovazioni industriali ed economiche sono avvenute a partire da tematiche di ricerca di cui non era immediatamente prevedibile una applicazione industriale.

Con riferimento all'introduzione dei “*Patti territoriali dell'alta formazione delle imprese*” (articolo 28 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50), è stato osservato che l'intervento sull'innovazione dei corsi di studio, pure necessario, non potrà da solo consentire il raggiungimento dell'obiettivo di riqualificazione del capitale umano, perché è necessario anche favorire la mobilità dei ricercatori fra pubblico e privato con modelli contrattuali, accordi e incentivi adeguati.

Allo stesso tempo è strategico valorizzare il ruolo degli Enti pubblici di ricerca, rivedendo le regole sul reclutamento e sulla progressione di carriera in raccordo con Università e ricerca privata, nonché attraverso l'attivazione, presso di essi, di dottorati da parte di Enti pubblici di ricerca.

Alcune Organizzazioni sindacali hanno espresso posizioni critiche riguardo l'utilità della misura in esame ovvero rilevando la necessità di non “affaticare” il sistema con troppi modelli alternativi che rischiano di produrre dispersione di risorse e aggravamenti burocratici.

Allo scopo, le misure in esame andranno coordinate con quelle contenute nel progetto di riforma del sistema terziario di istruzione tecnologica superiore che prevede, tra l'altro di rendere organici i rapporti tra ITS e Università attraverso patti federativi allo scopo di realizzare percorsi flessibili e modulari utili ad una rapida transizione nel mondo del lavoro.

Quanto alla partecipazione femminile nel campo degli studi universitari e nella ricerca (STEM), le parti sociali individuano nell'adozione di un efficace sistema di orientamento un indispensabile strumento per incrementare tale partecipazione.

Al riguardo viene rilevata la necessità di realizzare adeguati investimenti che non si esauriscano nel limite di risorse del PNRR. Inoltre, si sottolinea che tali azioni dovranno essere avviate a partire dalle scuole del primo ciclo e coadiuvate dal coinvolgimento di donne che abbiano un vissuto professionale soddisfacente nelle carriere scientifiche e tecniche in moda da presentarle come modelli di riferimento per le giovani generazioni.

È stato rilevato che trattandosi di una questione che rientra nel tema più generale del divario di genere, essa va affrontata in sinergia con le politiche del lavoro e di sostegno alla famiglia e alla genitorialità

A tale proposito è necessario incentivare misure di sostegno per i genitori, volte a conciliare impegni professionali e vita privata sia attraverso specifiche disposizioni normative nell'ambito della legge 7 aprile 2022, n. 32 recante “Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia”, sia con specifiche iniziative promosse dalle aziende per soddisfare le necessità dei lavoratori.

Oltre ad una maggiore flessibilità oraria e all'introduzione del lavoro agile, si dovrebbero prevedere ulteriori misure di *welfare* pubblico e privato, quali attività ludiche e educative, nidi d'infanzia, asili nido, buoni per l'acquisto di servizi di baby-sitting che risulterebbero utili a riequilibrare i carichi lavorativi ed equiparare le opportunità lavorative tra uomini e donne.

### 3.7 Le politiche per la salute

Con riferimento alla realizzazione degli obiettivi della Missione 6 ed in particolare di un sistema integrato sociosanitario, tutte le Parti sociali hanno evidenziato l'importanza sia del loro coinvolgimento, sia della partecipazione del mondo delle Autonomie locali e delle Regioni cui va demandato di regolamentare i piani di collaborazione con Province, Comuni e loro unioni. Esse ritengono di poter giocare un ruolo indispensabile nella rilevazione dei fabbisogni, delle opportunità e delle risorse dei territori, nella formulazione dei criteri per lo sviluppo di modelli predittivi di stratificazione della popolazione, nel monitoraggio e nella formulazione degli obiettivi assistenziali.

A tal fine, le “convenzioni” dovrebbero essere finalizzate a costruire un “sistema di responsabilità condivisa” fra soggetti istituzionali e soggetti sociali con il coinvolgimento del volontariato e del privato.

In particolare, uno stretto dialogo e confronto con le parti sociali e con le associazioni del terzo settore, è necessario per le scelte e la progettazione delle misure riguardanti la Missione 6, attraverso lo sviluppo di una logica di co-programmazione e co-decisione.<sup>22</sup> Serve anche la realizzazione di un quadro di competenze adeguate ai nuovi modelli di sanità, con particolare riferimento ai professionisti, ai quadri intermedi e ai responsabili di servizio.

Le Parti sociali possono in ogni caso rendere un contributo effettivo, favorendo l'avvicinamento dei cittadini alla nuova *governance* del sistema e il superamento della frammentazione delle prestazioni e degli attori, pubblici e privati. Al riguardo è importante costruire un nuovo ruolo del Distretto con valenza strategica/gestionale di sintesi e delle politiche territoriali (e non solo di autonomia tecnico-gestionale) anche attraverso norme riguardanti la composizione dei soggetti istituzionali, le responsabilità degli enti locali e delle Regioni, di cui va rafforzata l'efficacia programmatica.

Riconoscere tale ruolo attivo nei processi di *governance* locale agevolerebbe la implementazione, il monitoraggio e valutazione degli investimenti, con la valorizzazione delle esperienze e delle potenzialità e la strutturazione di reti per rispondere a bisogni plurimi dei cittadini e stimolarne la propositività. Al riguardo sono state formulate proposte per la trasformazione in *voucher di servizi* delle indennità legate ai programmi di tutela alla persona, quali ad esempio le indennità di accompagnamento e per istituzionalizzare l'assistenza erogata dalle assistenti familiari e dai *caregiver*, prevedendo una adeguata formazione e l'istituzione di una specifica procedura di accreditamento.

Con riferimento al processo di adozione del decreto ministeriale che definisce i nuovi *standard* e modelli per l'assistenza territoriale, è stato sollecitato un maggior coinvolgimento delle Parti sociali, degli enti locali e della società civile, che è stato effettivamente assicurato dal Ministero della salute. Quanto al merito del provvedimento, è stato lamentato un certo grado di genericità sulla integrazione del Servizio sanitario con i servizi socioassistenziali, in quanto non si definirebbero le modalità attuative di tale integrazione. In particolare, lo *standard* di personale per la Casa della comunità (CDC) *Hub* (ogni 40-50.000 abitanti), prevede solo un assistente sociale per un bacino di popolazione così elevato con la conseguenza che questa figura potrà svolgere solo un ruolo di interfaccia tra i servizi sanitari interni e quelli sociali presenti sul territorio.

---

<sup>22</sup> Decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 23 maggio 2022, n. 77, allegato 1; (...) - attraverso la valorizzazione della partecipazione di tutte le risorse della comunità nelle diverse forme e attraverso il coinvolgimento dei diversi attori locali (Aziende Sanitarie Locali, Comuni e loro Unioni, professionisti, pazienti e loro caregiver, associazioni/organizzazioni del Terzo Settore, ecc.).

Lo stesso rilievo varrebbe con riferimento al Punto Unico di Accesso (PUA) che le Case delle comunità devono assicurare, ma solo in relazione ai servizi sanitari.

Inoltre, lo *standard* di una Casa ogni 37-47mila abitanti renderebbe problematico concentrare in una stessa sede i professionisti operanti in piccoli comuni distribuiti su un vasto territorio, lontani dalla CDC. Sarebbe altrettanto problematico per i cittadini affetti da patologie croniche gravitare su una casa che non si può definire di prossimità, specie per gli abitanti in zone disagiate. In assenza di un frame organizzativo adeguato, il rischio di fallimento dell'istituto sarebbe reale.

Non risulta chiaro come i vari attori e strumenti, medici di famiglia e specialisti, infermieri di famiglia e comunità, assistenti domiciliari, cure palliative, consultori famigliari, attività psicologiche, attività di prevenzione, etc., possano integrarsi all'interno delle Case della Comunità intese come perno dei rispettivi territori di riferimento e come esse possano funzionare con entità appaltabili all'esterno.

Da più parti è stata rilevata la inadeguata esplicitazione del ruolo dei medici di medicina generale (MMG), dei pediatri di libera scelta e delle equipe multiprofessionali e il mancato riferimento alla salute mentale e alle dipendenze, con il rischio che tali ambiti restino esterni o, persino, controparte del sistema distrettuale.<sup>23</sup>

Sul piano operativo le Parti ritengono necessaria la presenza dei MMG nelle Case di Comunità, perché senza un rafforzamento del ruolo e di una formazione adeguata, sarà difficile assicurare la tenuta degli obiettivi previsti dal decreto ministeriale n. 77 del 2022. Tale problema va affrontato, per alcune delle Parti, rafforzando la sinergia delle politiche di formazione dei professionisti sanitari prevedendo corsi di laurea per la formazione dei MMG e programmando il numero dei corsi offerti dalle scuole di specializzazione in stretta coerenza con il fabbisogno sanitario. La formazione universitaria dei MMG garantirebbe l'acquisizione delle conoscenze mediche specialistiche attraverso una standardizzazione dei programmi universitari omogenei su tutto il territorio nazionale.

Un'altra preoccupazione emersa riguarda la capacità di effettiva integrazione del personale interessato dalla riforma con le nuove realtà di assistenza territoriale. Se tale processo non saprà coinvolgere la rete dei medici di famiglia, realizzando le opportune sinergie, il rischio è che non siano colti gli obiettivi prefissati. Non è solo un problema di revisione della formazione universitaria di tali soggetti, ma anche di un loro maggior coinvolgimento nella relazione tanto con il sistema pubblico quanto con quello privato, in termini sia di sanità privata sia di imprese della filiera salute, che formano una componente essenziale della catena di assistenza e con le quali la rete dei MMG deve interagire.

Infine, la maggior parte delle Organizzazioni ritiene che la formazione dei MMG non debba avvenire su base regionale bensì universitaria.

Sul tema centrale della "prossimità" e delle connesse problematiche riguardanti i nuovi standard, la distribuzione del personale e la formazione dei medici di medicina generale, la discussione del Tavolo ha evidenziato articolate osservazioni e proposte.

Si rileva innanzitutto la consapevolezza che il concetto di prossimità non è meramente spaziale ma implica l'implementazione delle infrastrutture che permettano l'erogazione dei

---

<sup>23</sup> Il citato decreto ministeriale 23 maggio 2022, n. 77, allegato 1, punto 2 fa riferimento alla "integrazione tra assistenza sanitaria e sociale e lo sviluppo di equipe multiprofessionali che prendano in carico la persona in modo olistico, con particolare attenzione alla salute mentale e alle condizioni di maggiore fragilità ("Planetary Health")".

servizi di telemedicina e la formazione del personale sanitario destinato a utilizzare tali strumenti.

La realizzazione di un sistema di servizi sanitari diffusi capillarmente sul territorio e di facile accesso ai cittadini richiede una distribuzione delle Case e degli Ospedali di Comunità non fondato esclusivamente sul criterio del bacino di popolazione di riferimento ma che tenga conto anche delle caratteristiche orografiche del territorio, per evitare che le aree interne risultino ancora una volta svantaggiate. A tal fine occorre definire i criteri di densità di popolazione per determinare il numero di abitanti da considerare nella definizione del “Distretto” e garantire una effettiva assistenza territoriale che rispetti il concetto di prossimità. La realizzazione deve altresì essere accompagnata da una revisione complessiva delle infrastrutture (ivi comprese quelle stradali) nonché da una profonda rivisitazione del Fondo Sanitario Nazionale

Sotto tale profilo, è stato espresso l'avviso che il finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale e dei diversi fondi sociali, risulta inadeguato se al concetto di prossimità si vuole far corrispondere una risposta al bisogno di salute ispirata all'uguaglianza. Al riguardo occorre basare il modello gestionale su solide basi pubbliche, laddove la definizione di distretto come “committente” sembra invece preludere ad una esternalizzazione di attività assistenziali.

Al concetto di prossimità si unisce quello di flessibilità e personalizzazione, nonché la necessità di superare la frammentazione delle risorse, delle risposte e dei sostegni. Al riguardo una nuova opportunità può essere rappresentata dal Budget di salute, quale strumento attraverso il quale ricomporre le risorse private, pubbliche, delle reti formali e informali per attuare progetti di vita per le persone non solo nell'ambito della salute mentale, dove è stato inizialmente sperimentato, ma anche in situazioni di non autosufficienza e disabilità. Equipe multiprofessionali, dovranno essere presenti, non solamente nelle Case-famiglia, ma anche negli Ospedali di Comunità.

La costruzione di una effettiva prossimità richiede interventi molteplici: la messa in rete dei piccoli ospedali con la loro riconversione in strutture territoriali per aumentare la massa critica in termini di casistica e *competence* clinica, anche attraverso equipe itineranti; mantenere le Unità operative nei piccoli ospedali con il correttivo di adottare logiche di specializzazione in determinate vocazioni così da redistribuire e concentrare la casistica all'interno della rete ospedaliera e rispettare gli *standard*; concentrare le tecnologie e le grandi attrezzature clinicamente più efficaci e produttive, per aumentare tasso di saturazione della capacità produttiva; ridurre i costi di gestione, per l'economia di scala e per il rinnovo infrastrutturale. Inoltre, l'ottimizzazione della rete territoriale non può prescindere da una ristrutturazione dei servizi di pronto soccorso ospedaliero.

Sulle questioni afferenti ai nuovi standard e alla revisione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) l'opinione prevalente delle Parti è che siano necessarie risorse aggiuntive.

Viene rilevato che mancano studi e simulazioni che possano individuare gli effetti economici prodotti dagli interventi previsti dal decreto ministeriale n. 77 del 2022, soprattutto per quanto riguarda il costo del personale, in termini di spesa pubblica aggiuntiva.

Nello scenario attuale di sanità regionalizzata e ancora declinata in “*silos*”, è preoccupante il mancato raccordo tra il PNRR e i modelli *standard* per la medicina del territorio e *standard* qualitativi, strutturali e tecnologici ospedalieri (decreto del Ministro della salute n. 70 del 2015), che andrebbero rapidamente ammodernati. La mancata messa a regime, per motivi di natura economica e finanziaria, delle Case e degli Ospedali di Comunità metterebbe ulteriormente in crisi le strutture di pronto soccorso e gli ospedali italiani.

I LEA andrebbero rivisti alla luce dell'organizzazione della sanità territoriale prevista dal decreto ministeriale n. 77 del 2022, specificando le prestazioni che dovranno essere assicurate dalla sanità territoriale per evitare che gli ospedali debbano “surrogare” al territorio erogando prestazioni non complesse.

Una organizzazione sindacale ha proposto l'istituzione di un quarto livello essenziale dedicato all'area della emergenza-urgenza ospedaliera e territoriale, con risorse dedicate, attraverso la creazione di una rete unica e l'introduzione di uno stato giuridico unico per il personale che lavora nel settore.

È stato infine osservato che per la definizione dei requisiti standard dell'assistenza territoriale e l'uniformità dei LEA, il margine di autonomia delle Regioni parrebbe eccessivo, dato il rischio di produrre ulteriore frammentazione del Servizio sanitario nazionale.

Sulle tematiche dell'innovazione tecnologica e della telemedicina in particolare, le Parti sociali oltre a sottolineare i presumibili tempi lunghi di attuazione hanno evidenziato la necessità di investimenti dedicati per la messa in sicurezza dei dati e per garantire la conformità dei servizi (e dei dispositivi digitali che ne abilitano l'erogazione) agli elevati standard di sicurezza richiesti.

La digitalizzazione dei servizi di cura non si risolve nella loro dematerializzazione informatica, ma deve scaturire da un processo di riforma e ripensamento del modello di erogazione dei servizi, secondo logiche innovative e a maggior valore aggiunto per la totalità degli *stakeholders* coinvolti.

Al riguardo è stato riportato che sono ancora poche le aziende che raccolgono e integrano diverse fonti di dati per la gestione sociosanitaria del paziente e, soprattutto, che questi dati non vengono resi fruibili alla filiera professionale per l'attività clinica quotidiana.

Occorre uscire dalla contrapposizione pubblico/privato, coinvolgendo gli operatori di mercato esperti in innovazione digitale e sanitaria e ricercando le *best practices* già esistenti nel settore sia privato sia della sanità integrativa. Secondo l'apprezzamento di un'altra organizzazione, la piattaforma deve essere nazionale, pubblica e proprietaria e vedere la strutturazione della rete secondo il principio della *privacy by design*.

Al riguardo, diverse Organizzazioni hanno ritenuto che il settore “Salute” debba essere espressamente incluso all'interno del Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica (decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133 e articolo 3 del DPCM 30 luglio 2020, n. 131), anche nella considerazione che il settore “salute” potrebbe comunque rientrare fra i “servizi digitali” o fra le “tecnologie critiche” di cui al Regolamento (UE) 2019/452.

Inoltre, l'utilizzo degli strumenti di telemedicina andrebbe monitorato da un'apposita struttura che tuteli la sicurezza dei dati, sia in tema di *privacy* che di *cybersecurity*, fatta salva l'autonomia dei professionisti.

In ogni caso le Parti concordano sulla necessità di investimenti specifici a ciò dedicati.

Molto avvertito dalle Parti sociali è il tema della dotazione di personale necessaria alle trasformazioni pianificate nelle riforme, tanto più che non risulterebbe chiaro quali saranno le reali dotazioni organiche necessarie a garantire il buon funzionamento del sistema. Si osserva, infatti, che il decreto ministeriale n. 77 del 2022 richiede di definire gli standard del fabbisogno del personale, indicando il numero dei professionisti da prevedere per ogni ambito e per ogni singolo profilo con particolare riferimento all'assistenza domiciliare.

Attualmente, non vi sarebbe, secondo alcuni componenti del Tavolo, personale a sufficienza per riempire le strutture ipotizzate (specie con riferimento all'assistenza territoriale). I piani di stabilizzazione del personale precario sono lenti, i nuovi piani assunzionali non decollano ancora e il mancato rinnovo dei contratti nazionali del comparto e della dirigenza sanitaria, scaduti da tempo, non aiutano il processo di reclutamento.

Resta pertanto la strada di procedere ad un importante piano di assunzioni, - e correlato piano formativo mirato ad acquisire le competenze necessarie all'utilizzo delle nuove tecnologie - superando gli attuali limiti previsti dalle norme non solo sui tetti di spesa per le assunzioni, ma anche sui fondi contrattuali necessari a garantire il riconoscimento economico di tutte le indennità. Al riguardo occorrerebbe una norma di delega, che individui principi e criteri di intervento.

Le suddette preoccupazioni relative alla copertura dei servizi sono principalmente legate ai criteri che stabiliscono il numero di medici e di infermieri previsti per numero di abitanti e per struttura sanitaria. Questo in quanto, il numero di medici e di infermieri previsto appare esiguo.

Sulla formazione del personale sanitario, di carattere specifico e integrato, anche nel versante tecnologico e informatico, è stata espressa la raccomandazione di realizzare una stretta collaborazione pubblico/privato. Essa andrebbe affidata a enti certificati e dare luogo al conseguimento di crediti per l'Educazione Continua in Medicina (ECM).

Si è rilevato che la misura M6C2, Investimento 2.2, "*Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario*", non prevede un sub-investimento per finanziare corsi di formazione in telemedicina. Questi corsi potrebbero essere inseriti nella programmazione di quelli erogati per l'ECM.

Percorsi formativi ad hoc vanno garantiti altresì per il personale amministrativo chiamato a trattare i dati prodotti dalle attività di telemedicina. In generale tutti i professionisti coinvolti dovranno essere in grado di adempiere agli obblighi prescritti dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, ed al costante aggiornamento della documentazione privacy e rispetto delle norme poste dal Garante.

### **3.8 Le politiche per l'agricoltura**

La costituzione, anche formale, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del Tavolo settoriale di cui all'articolo 8, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 77 del 2021, è un passo giudicato molto rilevante dalla generalità dei componenti del Tavolo permanente. Viene infatti ribadita, anche per questo settore, la grande utilità del dialogo sociale.

Altrettanto condivisa è risultata la logica che ha presieduto alla individuazione delle misure di competenza del Ministero come illustrate dai rappresentanti dello stesso (per un totale di 3,68 miliardi) destinati a energia rinnovabile, acqua, logistica, mercati e prodotti.

È stato tuttavia osservato che, data la relazione che intercorre tra le questioni dell'energia e della siccità, entrambe collegate con il cambiamento climatico e con la transizione ecologica, le misure affidate al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ancorché di grande rilevanza, rischiano di non risultare sufficienti una volta superata l'emergenza ove non si provveda a programmare adeguate risorse ordinarie a carico del bilancio dello Stato.

Si apprezza altresì, in generale, la logica che ha presieduto alla strutturazione dell'investimento 2.1 (*sviluppo logistica per il sistema agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo*) della M2C1 tenendo conto degli elementi distintivi delle diverse tipologie di imprese (agricola primaria, agrituristica e di trasformazione). Con riferimento allo sviluppo della logistica, viene raccomandato di individuare indicatori di priorità che tengano conto delle diverse dimensioni dei progetti di logistica e dei diversi impatti sulle filiere di riferimento, allo scopo di finalizzare le risorse all'implementazione di una progettualità di sistema.

In tema di investimenti per la meccanizzazione del lavoro agricolo e il rinnovamento del parco macchine, considerata l'approvazione della proposta della Commissione europea sull'interruzione della produzione dei motori termici anche per le macchine agricole, segnala la necessità di elaborare strategie da mantenere per i prossimi anni anche rispetto al mercato del settore ed in correlazione con gli scenari evolutivi dell'agri-solare, destinato ad aumentare la disponibilità di energia elettrica per le aziende. Con riferimento a detto investimento, peraltro, andrebbe perfezionata la *governance* degli organismi pagatori, poiché non risulta ancora chiaro se le risorse verranno assegnate dal Ministero direttamente o per il tramite delle Regioni. In ogni caso è necessario un maggiore raccordo sul tema tra Stato, Regioni e Organismi pagatori.

Si è criticata una certa "settorialità" nella costruzione degli investimenti che avrebbero seguito un approccio, almeno in parte, industriale, poiché paiono puntare sulle opere da realizzare, ancorché necessarie, mentre dovrebbero operare in una ottica più olistica (ad esempio le misure sull'impatto ambientale e sulla irrigazione non si specificano in relazione alla localizzazione delle aree destinatarie). Se non si tiene in considerazione il grado di impoverimento del terreno in termini di capacità biologica, ogni intervento nel settore dell'idrico e di lotta alla siccità potrebbe rivelarsi inefficace.

Il suolo, è stato osservato, è una risorsa non rinnovabile o solo scarsamente rinnovabile per cui è importante garantire l'apporto di sostanza organica che, non solo, rende i terreni fertili, ma è anche utile all'assorbimento e trattenimento di acqua. Elementi, questi, che indurrebbero a ripensare e collegare tra loro diverse questioni, tra cui anche quella relativa all'utilizzo delle biomasse e sfalci, anche attraverso interventi normativi a livello statale, specie con riferimento agli sfalci e potature urbane che sono ritenuti rifiuti speciali ma senza possibilità che siano inseriti nel circuito delle biomasse. A tal fine occorrerebbe altresì l'impiego di macchinari in grado di trasformare e recuperare tali materiali.

In merito all'investimento 4.3 (*investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche*) è stato sottolineato come la progettualità dei Consorzi di bonifica, cui va estesa la capacità di realizzare impianti per la produzione di FER, può costituire importanti opportunità per i territori.

Più in generale sussiste la necessità, è stato osservato, di un coordinamento e di una sinergia tra le misure a carico del PNRR e la regolamentazione comunitaria, affinché le rispettive misure non risultino scollegate. A tale proposito viene segnalata l'attivazione di numerosi iter normativi di fonte europea (proposte di regolamento, direttive e linee guida) sui temi della sostenibilità nell'agroalimentare. In particolare, le proposte di regolamento sull'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari in agricoltura e sul restauro della natura, importanti anche ai fini dell'attuazione del PNRR. In tali atti si prevedono interventi che incidono profondamente sul funzionamento del settore agricolo e sulle regole ambientali e agroambientali. Si reputa pertanto necessario un esame continuo delle strategie nazionale e

comunitaria, onde evitare che le misure del PNRR legate all'agricoltura non restino “scollate” rispetto all'evoluzione regolatoria della realtà a cui fanno riferimento.

È stata evidenziata l'esigenza di condurre un *focus* sulle infrastrutture irrigue (viene richiamata la notizia dell'apertura delle chiuse di due dighe, a Trapani e in Basilicata, perché non erano stati fatti interventi di manutenzione). È dunque necessario rivolgere una attenzione particolare alla manutenzione degli impianti esistenti quale soluzione preferibile rispetto alla messa a terra di grandi progetti *ex novo*.

Con riferimento ai contratti di filiera finanziati per 1,2 miliardi di euro a valere sul fondo complementare (decreto-legge n. 59 del 2021) che riservava una quota del 25 per cento, delle risorse alla filiera biologica, si esprime perplessità sulla effettiva attrazione di progetti nei contratti di filiera, dovendosi rispettare l'obbligo previsto dalla norma richiamata.

È stato poi lamentato l'ulteriore slittamento dell'apertura dello sportello per il V bando. Il V bando filiera e il bando logistica sono di grande interesse per le imprese italiane dei mercati all'ingrosso e alimentari che sono attori centrali soprattutto nella logistica e richiedono il coinvolgimento delle Organizzazioni preposte alla cura degli interessi più direttamente coinvolti. Per queste misure i profili organizzativi sono assai rilevanti e la cooperazione rappresenta sicuramente uno strumento per raggiungere una pluralità di soggetti e ottenere benefici in maniera allargata.

È stato infine rilevato che le filiere che occorrerebbe incentivare con maggiore priorità sarebbero quella del biologico e dei marchi storici del *made in Italy*, in un percorso di valorizzazione complessivo che deve coinvolgere il totale delle risorse stanziare.

I rappresentanti delle Parti sociali auspicano il definitivo superamento, con riferimento ai parchi agri solari, del limite del cosiddetto “autoconsumo” nella concessione degli aiuti in favore delle imprese del settore agricolo, zootecnico e agroindustriale per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (in linea con quanto previsto dall'articolo 8 del decreto-legge n. 50 del 2022), ed anzi si richiede l'applicazione immediata di detta norma senza attendere la modifica espressa delle disposizioni amministrative previgenti. Soddisfazione è stata espressa altresì per l'avvenuta richiesta di autorizzazione alla Commissione europea del regime di aiuti, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Particolarmente sentita è stata infine l'esigenza del pieno rispetto delle clausole di condizionalità di cui all'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021 ed in particolare di quella riferita al Mezzogiorno in merito a cui si ritiene che vadano rafforzati i criteri generali per gli investimenti da indirizzare alla “piccola pesca” e al Mezzogiorno.

### 3.9 Le politiche per l'istruzione

Con riferimento alle politiche demandate al Ministero dell'istruzione un primo aspetto esaminato dalle Parti sociali ha riguardato le risorse finanziarie allocate, ritenute da alcune di esse non del tutto adeguate in rapporto al PIL e rispetto alla centralità del sistema dell'istruzione per il futuro del Paese. Per questo è stata auspicata la massimizzazione delle risorse disponibili con il ricorso alla complementarietà delle risorse ordinarie, dei fondi europei e del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Ciò anche nella considerazione che il mantenimento dei servizi (mense, asili nido e tempo pieno) oltre il 2026, richiede adeguate risorse ordinarie a regime, anche rispetto al passaggio dalla spesa storica ai *costi standard*.

Ciò richiede una efficace programmazione delle risorse ordinarie da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sulla partecipazione delle Organizzazioni e sul ruolo del partenariato sono state evidenziate diverse criticità e la richiesta di attivazione di tavoli tematici e settoriali. Sotto questo profilo è stato sollecitato l'accesso, anche in itinere, ai dati puntuali per il monitoraggio.

Sul piano metodologico è stata sottolineata la rarità di occasioni di confronto con il Ministero circa l'utilizzo dei fondi ad esso assegnati per l'attuazione del PNRR nonostante l'elevato ammontare degli stessi. Tanto più, viene lamentato, che il coinvolgimento delle Parti sociali è previsto dal Protocollo per la partecipazione e il confronto nell'ambito del PNRR sottoscritto il 29 dicembre 2021 con il Presidente del Consiglio, concernente i tavoli nazionali di settore per il confronto preventivo sulle ricadute sociali, economiche e occupazionali degli investimenti di settore. Ciò ha ridotto le possibilità di contribuire alle decisioni afferenti a vari interventi come, ad esempio, quelli disposti con il decreto ministeriale n. 170 del 2022 relativo alla distribuzione di 500 milioni per le scuole e alla lotta alla dispersione, ovvero l'individuazione delle misure nel decreto-legge n. 36 del 2022.

Criticità sono state sottolineate dalle Organizzazioni sindacali riguardo al tema del reclutamento del personale scolastico e della formazione invitando il Ministro a considerare le ragioni che sono alla base della conflittualità espressa da una vasta platea di lavoratori della scuola, attraverso un Tavolo *ad hoc* su detta materia.

Pur prendendo atto dei buoni risultati assunzionali già raggiunti anche attraverso le stabilizzazioni, è stato espresso scetticismo rispetto alla possibilità di continuare a basarsi su un'organizzazione concorsuale centralizzata. A tal proposito è stato proposto di attribuire alle scuole facoltà assunzionali, come avviene in altri Paesi e di introdurre stabilmente figure strutturali di *middle management*, per i docenti o anche per il personale ATA, che si faccia carico di rilevanti compiti organizzativi.

Nel merito della riforma del reclutamento è stato osservato che la previsione di un concorso riservato, ancorché selettivo, non supererebbe i vincoli europei sui contratti a termine. Analogamente, con le scelte operate in riferimento al reclutamento dei precari, non soddisfano appieno le istanze di contrasto sul precariato. È reputato dunque necessario un intervento correttivo anche in relazione agli orientamenti del Comitato Europeo sui Diritti Sociali ed in ogni caso una revisione delle circolari attuative per facilitare le immissioni in ruolo e il superamento dei vincoli posti al reclutamento.

È stato anche sottolineato come le disposizioni introdotte nell'ambito del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, non considerano il personale Ausiliario Tecnico e Amministrativo (ATA), riguardando esclusivamente i docenti. Ciò mal si concilierebbe con la rilevata criticità della dotazione quali-quantitativa delle segreterie scolastiche coinvolte nei processi di innovazione della scuola che dovranno essere in grado di gestire le risorse, onde evitare che le scuole non riescano a spendere tutte le somme loro destinate (tanto più che non è previsto un meccanismo di sostituzione del Dirigente dei Servizi Generali e Amministrativi - DSGA).

Con riferimento al tema della formazione è stata criticata l'esclusione, *ex lege*, del personale precario, spesso utilizzato dai dirigenti scolastici e dalle scuole dell'autonomia, dall'accesso alla formazione incentivante, così come la legge 107 del 2015 già aveva escluso i precari dai benefici del *bonus* di 500 euro per la formazione, che, invece, a giudizio della Corte di Giustizia europea, spetterebbe anche ai precari. Sul punto viene dunque richiesto un correttivo a favore dei 200 mila docenti precari.

Grande interesse è stato riservato alla riforma dell'orientamento scolastico. Anche su tale tema è stato lamentato uno scarso coinvolgimento delle Parti sociali che, a pochi mesi dalla scadenza, non dispongono di un testo da analizzare sul quale formulare proposte utili al successo di questa riforma cruciale, mentre è ritenuto molto positiva la previsione di azioni orientative nelle scuole secondarie di I grado.

Occorrerebbero strumenti concreti affinché le linee guida, ritenute molto avanzate, siano implementate nelle scuole. Ciò richiederebbe un centro di coordinamento (Osservatori, Cabina di regia) per la rilevazione delle azioni di orientamento che le scuole pongono in essere e, inoltre, risorse interne ed esterne alla scuola per rafforzare le azioni nell'ambito di piani strutturati.

Dalle imprese è fortemente avvertita la mancanza di efficacia dell'orientamento per aiutare famiglie e ragazzi ad effettuare la scelta del percorso di studi con la dovuta consapevolezza, in quanto alcuni percorsi formativi non sono presi in considerazione perché poco conosciuti o ignorati. Viene riportato che tre studenti su quattro ignorano gli ITS e, più in generale, che sussiste un forte pregiudizio verso gli istituti tecnici e professionali.

L'attività di orientamento non deve esaurirsi in incontri isolati ma deve essere affidata ad orientatori specificamente formati, anche attraverso la creazione di una rete di relazioni con gli *stakeholders* del territorio, per aumentarne la profittabilità. Sarebbe inoltre opportuno introdurre la figura del *counselor* professionalmente dedicato alla guida e orientamento degli studenti, come accade in altri Paesi.

Il sistema di orientamento dovrebbe, secondo alcuni componenti del Tavolo, prestare particolare attenzione ai momenti di passaggio di grado dell'istruzione, e, in particolare, al passaggio tra il primo e il secondo ciclo.

Generale apprezzamento è stato espresso verso la riforma degli ITS, di cui viene sottolineata la stretta funzionalità rispetto al riallineamento di domanda e offerta di lavoro e in cui il Parlamento ha avuto un ruolo molto importante, in interlocuzione positiva con il Governo, con le parti sociali e con le regioni.

Si richiama tuttavia l'importanza sia di ricorrere alla complementarità con le risorse del bilancio e del Fondo Garanzia Giovani, sia di curare la redazione dei decreti attuativi cui è demandata la soluzione di problematiche quali l'autorizzazione territoriale, la polifunzionalità, l'individuazione delle aree tecnologiche.

A tale riguardo viene espresso l'auspicio che si tenga conto di tutti i settori dell'attività economica, permettendo così la creazione anche di quei percorsi che finora non è stato possibile sviluppare compiutamente, a causa dell'assenza di un'area idonea ove incardinarli. È pertanto ritenuto molto rilevante per le associazioni di imprese direttamente coinvolte, avviare un confronto su questa fase attuativa della legge.

Troppo spesso, infatti, la costruzione dell'offerta formativa prescinde dal contesto territoriale e non garantisce l'adeguamento ai fabbisogni espressi dalle imprese, così alimentando il paradosso del mercato del lavoro italiano, dove ad elevati tassi di disoccupazione, si accompagnano diffuse difficoltà di reperimento del personale da parte delle aziende, in particolare per determinati profili.

Le parti hanno altresì apprezzato l'attenzione per la riforma degli istituti tecnici e professionali in quanto attesta il riconoscimento del ruolo dell'istruzione professionalizzante quale canale formativo in grado di incidere positivamente sull'occupabilità dei giovani e

contrastare il fenomeno del disallineamento delle competenze rispetto ai fabbisogni delle imprese.

Detta riforma deve prendere le mosse dalla crisi ingenerata dalla “liceizzazione” degli stessi depotenziando gli aspetti laboratoriali, tecnici e pratici, oltre che dall’elevato numero di materie e frammentazione degli insegnamenti a scapito dell’apprendimento degli studenti.

Va, dunque, potenziata l’area di laboratorio, con interventi infrastrutturali e la disponibilità di docenti di laboratorio in grado di gestire tali insegnamenti. A tale riguardo viene anche ipotizzata la “chiamata diretta” di professionisti provenienti dal mondo del lavoro da destinare a tali tipi di insegnamenti, anche per valorizzare l’esperienza che proviene dal mondo professionale.

Viene proposto altresì di ridurre a quattro anni la durata dei corsi di istruzione tecnica e di ricercare una nuova denominazione degli stessi per dare pari dignità rispetto ai licei tradizionali.

Quanto agli interventi infrastrutturali e, in particolare, di messa in sicurezza delle scuole è stata espressa soddisfazione per la quantità di risorse dedicate rammentando, tuttavia, che risulta ancora incompiuta la riforma del decreto legislativo n. 81/2008, che prevede l’attribuzione delle competenze in materia di valutazione dei rischi strutturali degli edifici in capo agli enti locali (a causa della difficoltà che si registra in sede di Conferenza unificata nel definire il livello di competenza e di responsabilità degli enti locali).

Gli interventi sulle mense realizzano una idea di scuola intesa come *civic center*, ovvero collettività scolastica estesa anche alle ore pomeridiane e ricreative. Ma essi non devono esaurire i servizi di cura offerti dalla scuola che vanno invece estesi a servizi integrativi, quali il *pre-scuola* e *post-scuola*, e ai centri estivi.

Anche con riferimento al tema della dispersione scolastica, viene segnalata la necessità di operare con un approccio di complementarità finanziaria. Il riferimento è ai fondi europee e al PON Città metropolitane 2021-2027 che allargherà, per il Sud, il suo raggio di azione anche alle città medie. Infatti, la lotta alla dispersione richiede nelle aree metropolitane interventi più incisivi.

Il decreto ministeriale n. 170, sopra citato, desta perplessità sotto due profili: il mancato recepimento delle indicazioni della Commissione istituita dal Ministro, che individuava la realizzazione di patti educativi territoriali essenziale per gli interventi anti-dispersione (laddove nel testo finale essi sono facoltativi o aggiuntivi).

Con riferimento poi al tema della povertà educativa dei minori, anch’esso trattato nel citato decreto ministeriale n. 170, si lamenta l’assenza di misure tese al contrasto della povertà educativa degli adulti posto che, secondo tutte le indagini, principale determinante della povertà educativa dei minori risiede nella povertà educativa degli adulti. È necessario, pertanto, recuperare tale lacuna in attuazione della legge n. 92 del 2012 e dell’Accordo in Conferenza unificata del 2014.

Quanto, infine, al tema del divario territoriale è stata richiamata la legge di bilancio per il 2022 dove, su impulso dello stesso Ministro dell’Istruzione, è stata introdotta la possibilità di derogare ai criteri sul dimensionamento delle classi ai fini di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica. Tale deroga, tuttavia, è approvata con invarianza di costi con la conseguenza di un modesto incremento (8.000 unità) a fronte del più alto tasso di dispersione scolastica presente in Europa.

In punto di metodo viene, poi, osservato che lo specifico gruppo di lavoro istituito presso il Ministero dell'Istruzione non include nessun rappresentante della scuola, (né i dirigenti scolastici né i rappresentanti degli studenti), con ciò indebolendo l'efficacia delle proposte formulate.

### 3.10 Le politiche per la cultura

Le organizzazioni rappresentate nel Tavolo hanno largamente condiviso le priorità e le misure del PNRR rimesse all'attuazione del Ministero della cultura, ed hanno espresso un plauso per il rispetto della tempistica e della trasparenza da parte del Ministero.

Altrettanto generalizzata è stata l'esortazione ad una *governance* partecipata da tutti i soggetti istituzionali e dalle associazioni di categoria sul territorio, utile a valutare l'impatto economico, occupazionale e sociale ed a garantire uno sviluppo armonico della implementazione delle misure, come nel caso del *Comitato borghi* che con la presenza di molteplici componenti interne e soggetti privati, soprattutto di tipo sociale e del terzo settore, è in grado di contribuire alla rigenerazione territoriale.

Particolare apprezzamento hanno ricevuto gli investimenti della Misura 2 (*Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale*) in ragione del fatto che essi attuano un'azione coordinata rispetto agli obiettivi di attrattività, ripopolamento, ricostruzione post-sisma, valorizzazione del paesaggio rurale e valorizzazione identitaria dei luoghi.

Per invertire la tendenza allo spopolamento, soprattutto nel Sud, gli interventi riguardanti l'attrattività dei borghi richiedono di superare la frammentarietà in favore della trasversalità e della collaborazione interministeriale con riferimento alle misure di competenza di altri Ministeri (scuola, istruzione e formazione, infrastrutture, mobilità sostenibile, connettività digitale, comunità energetiche, *green community*, servizi pubblici efficienti, Strategia Nazionale delle aree interne e montane), da attuarsi anche attraverso la complementarità con le altre risorse disponibili per il settore (Programma Nazionale Cultura, cofinanziato con i fondi strutturali d'investimento europei 2021-2027 e con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione programmazione 2014-2020).

Viene tuttavia sollevata la persistente criticità della dotazione di personale il cui fabbisogno, ancorché quantificato rispetto alle necessità del PNRR, risente tuttavia dei ritardi nei concorsi e nelle conseguenti assunzioni che fanno sì che a fronte di una dotazione organica di circa diciannovemila unità, ne sono presenti in organico poco più di 10.500. Questo sbilanciamento del *turnover* richiede decisioni politiche idonee ad accelerare l'immissione di personale di ruolo.

Più organizzazioni auspicano che si possa aprire un Tavolo di confronto specifico anche con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali per il contrasto alle forme contrattuali connotate da forte precarietà che non qualificano il settore stesso.

Gioverebbe allo scopo, portare a termine l'istituzione della Soprintendenza speciale per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di cui all'articolo 29 del decreto-legge n. 77 del 2021. Al riguardo è stato peraltro suggerito di curare il monitoraggio dell'attività di questa struttura e di renderne trasparenti gli esiti e la *performance* anche al fine di replicarne l'esperienza in altri ambiti a beneficio degli investimenti pubblici e privati nel Paese.

Parimenti, vanno accelerati gli iter di riforma in atto riguardanti sia l'ordinamento professionale delle guide turistiche (decreto legislativo n. 79 del 2012), che interesserà novemila operatori e che dovrà essere coordinata con le misure riguardanti i borghi, con la

possibilità di una didattica specializzata e l'obiettivo di dare forma al "turismo esperienziale" considerata la nuova frontiera del Paese, al quale possono partecipare anche nuovi soggetti imprenditoriali costituiti dalle stesse comunità, sia il riconoscimento dell'impresa culturale e creativa, sia, infine, la riforma del settore dello spettacolo.

Generale apprezzamento è stato manifestato per la misura 3. "Industria culturale e creativa 4.0" e, in particolare, per l'investimento 3.3 "Capacity building per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde". Ma è stato anche osservato da una organizzazione che il tema della "conoscenza" non deve essere lasciata al mercato attraverso finanziamenti all'industria della cultura, in quanto questo comporterebbe una limitazione all'accesso ai beni e prodotti culturali.

Nella considerazione che le imprese che operano nella cultura hanno natura "ibrida", è stato formulato l'invito a non procedere, per il loro coinvolgimento, con logiche di settore (e a non ripetere l'errore commesso durante la pandemia di ricorrere ai codici ATECO per selezionare i soggetti beneficiari) per non escludere o limitare le potenzialità delle imprese di settore.

Condivisa l'importanza della transizione digitale e *green*, viene segnalata la necessità di immettere nel sistema innovazione sociale, nuovi modelli, filiere e reti, partenariato pubblico-privato per cui le imprese e le amministrazioni locali necessitano di un rilevante trasferimento di nuove competenze. Per quanto riguarda la realizzazione dell'infrastruttura digitale per il patrimonio culturale si sottolinea la necessità di avviare un percorso di *governance* partecipata, attraverso un Tavolo *ad hoc* dedicato a questi processi.

Condivisione è stata, altresì, espressa per le iniziative tese a potenziare la fruibilità dei siti archeologici e storici ed è stata altresì riportata la vasta richiesta, da parte delle imprese, in merito all'intervento previsto per giardini e dimore storiche che deve tener conto dei limiti alla fruibilità pubblica degli stessi a causa dei rilevanti oneri di manutenzione.

Sull'abbattimento delle barriere architettoniche e sensoriali si richiede una decisa accelerazione data la loro, tuttora elevata, diffusione.

È stato, infine, considerato che tutti gli interventi posti in essere dovrebbero contribuire ad una destagionalizzazione del turismo, attraverso una strategia permanente di ampliamento dell'offerta delle strutture turistico-ricettive (anche attraverso gli strumenti già utilizzati quali *bonus* alberghi e altri *bonus*), al fine di creare un sistema culturale nuovo e buona occupazione.

#### 4. - LE PRIORITÀ TRASVERSALI DEL PIANO

Le parti sociali hanno condiviso l'impostazione del Piano in base a cui la persistenza di disuguaglianze ai danni delle persone con disabilità, dei giovani, delle donne e del Sud, come l'assenza di pari opportunità a prescindere da provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, costituisce un ostacolo significativo anche alla crescita economica.

La inclusione della riduzione delle disuguaglianze o dei divari fra gli obiettivi trasversali delle Missioni in cui si articola il PNRR ha, quindi, riscontrato un elevato interesse da parte delle Organizzazioni presenti nel Tavolo permanente che hanno indicato tali obiettivi tra quelli che necessitano di trattazione specifica, con particolare riferimento alla valutazione e all'esigibilità della norma di cui all'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021. Ciò anche in considerazione della funzionalità degli stessi rispetto agli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, in particolare rispetto all'obiettivo (8.5) di conseguire entro il 2030 piena

occupazione produttiva e lavoro dignitoso per tutte le donne e per tutti gli uomini, inclusi i giovani e le persone con disabilità, di garantire parità di retribuzione a parità di lavoro.

All'iniziale sollecitazione a pubblicare Linee guida relative all'applicazione dei criteri posti dall'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021 è seguita, dopo l'avvenuta pubblicazione, la sottolineatura della necessità di attuare una costante rilevazione dei dati per il monitoraggio delle cosiddette clausole di condizionalità.

Con riferimento a specifici settori rappresentati, è stato evidenziato che la clausola in discorso deve essere monitorata e resa sostenibile, per tutti i soggetti interessati, ivi comprese le cooperative. Esse possono contribuire al raggiungimento di questo importante obiettivo stante il fatto che oltre la metà degli occupati delle cooperative sono donne e che la quota di imprese cooperative giovanili è più alta della media generale delle imprese giovanili.

Con riferimento alle Linee guida per l'applicazione dell'articolo 47 in discorso sono stati offerti alle parti sociali specifici quesiti rispetto ai quali si riferiscono i principali riscontri.

a) Gran parte degli intervistati ritengono che la verifica del rispetto delle prescrizioni in materia di vincoli assunzionali non possa prescindere da una partecipazione delle Parti sociali lungo tutto l'iter (dal bando, o avviso, alle verifiche *ex post*). Ciò andrebbe attuato con la costituzione di tavoli partenariali a livello territoriale.

Viene riconosciuta la validità del monitoraggio centralizzato intestato all'ANAC che tuttavia andrebbe condotto, secondo alcuni componenti, anche con il coinvolgimento della consigliera o del consigliere nazionale di parità e non escludere il ricorso a visite ispettive presso l'azienda. Inoltre, viene proposto di prevedere l'estensione dei meccanismi premiali anche alle procedure non rientranti nel perimetro del PNRR.

Secondo alcune organizzazioni potrebbero essere efficaci azioni da porre *ex ante* come ad esempio la valorizzazione, in occasione della partecipazione a gare, delle imprese in grado di dimostrare, attraverso il DURC, l'avvenuto rispetto dei requisiti in pregresse procedure di affidamento.

Sempre in una ottica di prevenzione si collocano la proposta di campagne informative dei metodi applicativi con la redazione di report periodici di monitoraggio da condividere con l'Osservatorio delle politiche di genere e giovanili e la proposta di istituire un'unità amministrativa dedicata che fornisca una consulenza adeguata alle stazioni appaltanti, nell'elaborazione dei bandi di gara, anche in riferimento alla corretta applicazione dei criteri di deroga e nella definizione di criteri/linee guida per l'individuazione delle deroghe, con l'apporto delle parti sociali, al fine di indirizzare in maniera omogenea il lavoro delle stazioni appaltanti nel territorio nazionale.

Con riferimento alla selezione degli operatori si è ritenuto necessario che gli avvisi prevedano, nelle griglie di valutazione, punteggi premiali per chi garantisce l'assunzione di giovani e donne con contratti stabili che possano garantire tutele, durata e formazione e che si attui un migliore coordinamento con le clausole sociali previste negli appalti pubblici con riferimento alla derogabilità del nuovo disposto normativo, per salvaguardare la stabilità occupazionale.

Le organizzazioni rappresentative della PMI ritengono che vada salvaguardato l'accesso alle gare da parte delle piccole imprese per le quali ogni vincolo aggiuntivo può costituire un ostacolo al confronto competitivo. Al riguardo si ipotizza una suddivisione degli appalti in lotti prestazionali e funzionali in grado di tener conto delle diverse realtà imprenditoriali presenti nel mercato che, per non essere escluse, devono avere garantita la pari opportunità di partecipazione rispetto alle medie e grandi imprese.

b) Circa l'opportunità di procedere ad una revisione delle Linee guida, i componenti del Tavolo hanno ritenuto utili modifiche da apportare con l'intensificarsi dell'implementazione del Piano. Secondo molte Organizzazioni occorrerebbe stabilire meccanismi di deroga meno generiche e chiarire l'estensibilità delle clausole contrattuali al solo aggiudicatario o anche ai fornitori, l'adottabilità di clausole premiali con soglie più bassa per le aziende che rientrano nella deroga, modalità di rilevazione della frequenza e delle modalità con cui le stazioni appaltanti hanno concesso la deroga.

È stato anche rilevato che l'assunzione di giovani e donne non può in nessun caso essere ritenuta *“impossibile o contrastante con gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

Inoltre, è stato proposto che copia del rapporto dell'azienda sulla situazione del proprio personale sia allegata al DURC, affinché si possa verificare la veridicità delle dichiarazioni (es. incongruenze con i versamenti contributivi rispetto alla numerosità del personale).

Alcune Organizzazioni hanno proposto altresì interventi per l'estensione opzionale dell'applicazione delle linee guida anche alle imprese con meno di 50 dipendenti al fine dell'accesso alle premialità negli appalti, e l'estensione agli avvisi a valere sui Fondi strutturali di investimento europei e, a livello nazionale, sul Fondo per lo sviluppo e la coesione.

In ogni caso è opportuno evitare che le premialità siano collegate al mero rispetto di norme di legge.

c) Il divieto di partecipare per un anno a procedure di affidamento – prevista al comma 6 dell'articolo 47 per le imprese che non presentino la relazione di genere – va esteso a quelle imprese che non rispettano la quota percentuale di assunzione prevista per giovani e donne e/o che non presentano la dichiarazione relativa alle norme sul diritto al lavoro delle persone con disabilità.

La violazione dell'obbligo di redazione della relazione di genere determina, l'impossibilità di partecipare in forma singola ovvero in raggruppamento temporaneo, per un periodo di dodici mesi, ad ulteriori procedure di affidamento afferenti agli investimenti pubblici finanziati con le risorse derivanti da PNRR e PNC. Tale “sanzione” non è prevista per gli operatori economici che occupano un numero pari o superiore a cinquanta dipendenti. Sul punto, una possibile proposta volta a rafforzare il livello di efficacia delle misure previste dall'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021 potrebbe riguardare gli effetti del provvedimento di esclusione, prevedendo un limite temporale (ad esempio di 3 mesi) di inibizione dalle future procedure di affidamento.

In aggiunta a quanto già previsto dall'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021, si ipotizza una norma che consenta di invalidare le assunzioni che non rispettino le quote legate a parità di genere e inclusione giovanile e che subordini la derogabilità oltre che a adeguata motivazione, anche al confronto con le organizzazioni sindacali

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro va coinvolto per dare indicazioni alle proprie strutture territoriali al fine di indirizzare gli organi ispettivi nella verifica del rispetto delle norme in materia di occupazione femminile e giovanile.

Va prevista una clausola da inserire nei bandi di gara secondo cui al momento della presentazione del progetto, i soggetti coinvolti devono aver assolto agli obblighi di legge sul

lavoro delle persone con disabilità, riservare il 30 per cento delle assunzioni da destinare all'occupazione giovanile e femminile, tenendo conto tuttavia del settore professionale, della tipologia e della natura del contratto e del progetto.

d) Alcune organizzazioni fanno affidamento sulla efficacia sanzionatoria e propongono di stabilire per le aziende dei criteri di qualità (concordati con le parti sociali) per le nuove assunzioni realizzate grazie ai fondi del PNRR, prevedendo l'applicazione di sanzioni elevate ovvero la sospensione dell'appalto, alle imprese inadempienti.

Più frequentemente, si propende per interventi incentivanti nella considerazione che un'impresa che vede premiata la propria organizzazione aziendale, in termini di occupazione giovanile e femminile, nell'ambito dell'affidamento di opere/attività pubbliche, sarà in grado di poter riflettere il valore riconosciuto all'esterno e all'interno della propria struttura.

La maggior parte delle Organizzazioni propone interventi di contesto quali:

- investire in programmi di formazione professionale anche a vantaggio di lavoratori autonomi e PMI, con particolare riferimento a donne piccole imprenditrici/lavoratrici autonome e a giovani;
- rafforzare il regime dell'Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa (ISCRO) per tutti i lavoratori autonomi;
- operare per un welfare equivalente per le piccole imprenditrici e per le professioniste;
- ampliare il congedo parentale maschile;
- azioni complementari (esempio voucher di spesa a sostegno della imprenditoria e professionismo femminile) per chi ha bisogno di piccoli aiuti;
- efficace pianificazione nei campi asili nido, scuola dell'infanzia, tempo pieno scolastico, mense scolastiche, attività extracurricolari;
- contrasto della dispersione scolastica, innalzamento dei livelli qualitativi dei percorsi di istruzione e formazione con garanzia del diritto alla formazione permanente, riduzione delle tipologie di avviamento al lavoro per contrastare la precarietà del mercato del lavoro che colpisce particolarmente donne e giovani.

Infine, sul piano finanziario viene proposta una maggiore integrazione e tra fondi nazionali, regionali e comunali, per evitare dispersioni di risorse e di rendere strutturali gli incentivi previsti per l'occupazione femminile, giovanile e di soggetti svantaggiati (proroga della decontribuzione prevista per i giovani con meno di 36 anni, ai sensi dell'articolo 1, commi 10-15, della legge n. 178 del 2020, e per le donne svantaggiate, ai sensi dell'articolo 1, comma 16, della stessa legge n. 178 del 2020). Inoltre, ulteriori interventi volti a favorire l'occupazione femminile possono riguardare la proroga dello sgravio previsto per le aziende in possesso di certificazione di genere (articolo 5 della legge n. 162 del 2021).

#### **4.1 Le politiche di genere**

Con riferimento specifico alla parità di genere è stato osservato che, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 47 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, la legge 5 novembre 2021, n. 162 ha disposto talune modifiche all'articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale. Tale testo prevede l'inserimento dell'articolo 46-*bis* che, con decorrenza dal 1° gennaio 2022, istituisce la certificazione della parità di genere al fine di attestare le politiche e le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di

genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità.

Inoltre, tale norma concede alle aziende private, che alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento siano in possesso della certificazione della parità di genere, la possibilità di fruire di un esonero dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro.

Nell'ambito degli interventi di promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, particolare attenzione deve dunque essere posta agli interventi a sostegno della parità di genere in tutte le sue forme e attività, ivi compresa la certificazione delle misure adottate per promuoverla.

Da ultimo si segnala l'esigenza che le misure finalizzate a garantire le pari opportunità, nelle diverse declinazioni (generazionali, di genere, disabilità, territoriali) trovino una effettiva correlazione e implementazione tramite i contratti pubblici stipulati in attuazione del PNRR e del PNC.

Il tema del divario di genere, nelle sue molteplici forme di manifestazione, è affrontato nel PNRR con un approccio trasversale rispetto al quale, talune organizzazioni, pur condividendone la necessità, ne rilevano tuttavia la maggiore complessità rispetto ad un approccio "verticale". Ciò ha indotto ad esprimere la necessità di un monitoraggio effettivo (non "burocratico") da cui far emergere gli aspetti qualitativi oltre che quantitativi.

Detto monitoraggio, dovrebbe altresì restituire il livello del contributo di ciascuna missione alla riduzione del divario di genere, posto che alcuni interventi (il riferimento è alla M5C1) risulterebbero frammentari e non coerenti con l'approccio trasversale dichiarato.

Con riferimento all'accesso delle donne nel mercato del lavoro è stata sottolineata la relazione esistente tra la nascita di figli e la riduzione dell'occupazione femminile. In proposito occorrerebbe fare tesoro di quanto fin qui attuato che non ha impedito il fenomeno delle dimissioni dal lavoro da parte di donne alla nascita del secondo figlio.

Centralità assumono pertanto gli interventi sulla fascia 0-6 anni che dovrebbero concretizzarsi nella realizzazione di infrastrutture, e comunque nella individuazione e destinazione di strutture esistenti; inoltre, il bilancio dello Stato dovrebbe garantire maggiori risorse per la copertura dei costi di gestione delle stesse, rispetto a quanto stanziato con i commi 172 e 173 della legge di bilancio per l'anno 2022.

È stato anche osservato come il sistema degli asili nido debba realizzare un mutamento di finalità: da *servizio a richiesta* a vero e proprio *servizio educativo*.

Alcuni interventi hanno sottolineato l'aspetto che lega gli interventi sulla fascia di età 0-6 e quelli della legge sulla non autosufficienza, quali componenti essenziali di un sistema di cura che richiede garanzie da attuarsi anche con un adeguato sistema sanzionatorio, affiancato da un sistema premiale e correlato a criteri di valutazione della efficacia e dell'effettività.

Le osservazioni delle Parti sociali hanno poi valutato positivamente le misure tese allo sviluppo della imprenditorialità femminile, con la rilevazione che negli ultimi 10 anni l'impresa femminile è cresciuta del solo 19 per cento.

Ma sul fondo impresa femminile è stato lamentato come l'accesso ad esso non sia stato ottenuto da molte richiedenti a causa della esigua dotazione finanziaria che corrisponde allo 0,21 per cento dell'ammontare del Piano. Al riguardo è stato sollecitato da più parti il rifinanziamento del fondo con garanzia di copertura di tutte le richieste, con carattere di stabilità e con un maggiore coinvolgimento delle associazioni datoriali.

In materia di certificazione di parità è stata lamentata dalla generalità delle parti sociali il mancato coinvolgimento nella fase pianificatoria (fatta eccezione per la consultazione pubblica avviata dal Ministero dello sviluppo economico) e specificatamente di individuazione delle prassi di riferimento UNI. Come pure è stato rilevato che, dei 24 componenti dell'Osservatorio sulla parità di genere, solo 5 appartengono ad associazioni specialistiche. In attesa di una certificazione del rispetto delle prescrizioni sulle pari opportunità, andrebbe comunque valorizzato il patrimonio informativo già disponibile per effetto delle comunicazioni obbligatorie a carico delle imprese con più di 50 dipendenti, che anzi andrebbero estese anche alle imprese al di sotto di detta soglia.

Con riferimento al fenomeno della violenza sulle donne che costituisce un fattore ostativo al raggiungimento della parità, e tenuto conto della strategia complementare (Piano strategico 2021-2023) per contrastare il fenomeno, è stato richiesto che alcune delle misure previste nel Piano siano dirette anche alla protezione delle vittime della violenza, richiamando, ad esempio, come il progetto GOL dovrebbe essere specificatamente destinato alle donne che subiscono violenza.

Nel settore privato come nel pubblico il numero delle donne impiegate in mansioni dirigenziali o direttive è inferiore a quello degli uomini. La certificazione della parità di genere dovrebbe contribuire a contrastare anche tale divario.

Nel settore pubblico, l'articolo 5 del decreto-legge n. 36 del 2022 prevede che le pubbliche amministrazioni adottino misure che attribuiscono vantaggi specifici ovvero evitino o compensino svantaggi nelle carriere per il genere meno rappresentato. A tal fine, entro il 30 settembre 2022, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Dipartimento delle pari opportunità, adotterà specifiche linee guida in materia.

Ciò premesso, il Tavolo ha sollecitato i suoi componenti attraverso specifici quesiti anche allo scopo di ricavare elementi utili alla costruzione delle *policy* sopra indicate.

a) La maggior parte delle Organizzazioni ritiene che la certificazione non garantisca la parità di genere e non può essere l'unico mezzo per il suo raggiungimento. Tuttavia, essa ha indubbio valore in relazione a detto scopo, almeno nel settore privato, e può contribuire al migliore livello di collocamento delle donne in ruoli dirigenziali. Ciò a condizione che si adotti un sistema di premialità più vantaggiose per le imprese adempienti e, per contro, vengano fissate sanzioni amministrative superiori a quelle oggi previste che operino da reale deterrente alla mancata presentazione della certificazione, e fatta salva la valutazione meritocratica delle risorse di genere maschile e femminile.

Altre Organizzazioni ritengono che il sistema di certificazione oggi previsto e le sue prassi di riferimento non sono adeguati a promuovere la parità di genere e a certificarla, in quanto basato sulla informazione a posteriori e non sulla contrattazione. Peraltro, non risulterebbero chiari i criteri che vi presiedono, i soggetti attestatori, il sistema di premialità che ne consegue e le modalità di verifica della permanenza delle condizioni di certificabilità.

Analogamente si è dubitato che lo strumento abbia le capacità (e il compito) di indirizzare le aziende verso le assunzioni di manager donne. Sarebbe più efficace prevedere un incentivo all'assunzione e/o al posizionamento di personale femminile nei ruoli apicali o dirigenziali.

Altre Organizzazioni ritengono, infine, che la questione sia in primo luogo culturale e che si debba superare la necessità di politiche a salvaguardia della parità di genere, puntando invece a consolidare un'organizzazione aziendale e sociale basata sulle competenze di ciascuno e sulla valorizzazione delle differenze di ogni genere.

b) Quanto ai criteri di discriminazione positiva di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 36 del 2022 le Parti hanno individuato, in particolare, i seguenti:

- l'assegnazione di posizioni dirigenziali deve realizzare una parità numerica tra i generi in ciascun dipartimento e in ciascuna direzione generale di una Pubblica amministrazione;
- in presenza di un disallineamento di genere, la riserva di posti al genere meno rappresentato e l'assegnazione di una precedenza nell'assegnazione di incarico dirigenziale a detto genere a conclusione delle successive procedure concorsuali;
- parità numerica di genere anche nell'individuazione dei destinatari di incarico dirigenziale ai sensi dei commi 5 e 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001;
- limitazione della deroga ai precedenti criteri solo nel caso di assenza di aspiranti alle posizioni dirigenziali suddette appartenenti al genere meno rappresentato presso l'ufficio o la direzione in considerazione;
- in caso di assunzione, o di passaggi verticali interni a parità di punteggio dare priorità alla categoria di genere meno rappresentata;
- in caso di assegnazione di sede per nuove assunzioni o procedure interne che comportino la necessità di cambio di sede ipotizzare criteri per dare priorità di scelta alla categoria di genere meno rappresentata.

Alcune Organizzazioni hanno osservato che, dal punto di vista degli orari e delle agevolazioni, il pubblico impiego è maggiormente favorito sulle politiche di conciliazione. I criteri di discriminazione positiva, di conseguenza, dovrebbero considerare eventuali "buchi curriculari" per accedere alle posizioni dovuti a mancate opportunità per maternità o compiti di cura. Nel pubblico impiego la discriminazione positiva sarebbe necessaria solo qualora la natura della mansione lo richieda (corpi armati ad esempio).

Nell'ambito del pubblico impiego (nel quale non vige la discrezionalità assunzionale tipica del settore privato) e delle norme che regolano le prove concorsuali, l'indicazione di criteri dovrebbe fondarsi su mere valutazioni di merito. La discriminazione positiva rilevarebbe solo qualora la mansione lo richiedesse (come, ad esempio, nei corpi armati).

c) I giudizi sulla utilità delle quote in favore del genere meno rappresentato sono stati differenziati fra quanti ritengono la misura utile, nel breve periodo, ad attenuare i divari esistenti e quanti mostrano una maggiore resistenza alla deroga al criterio meritocratico. Appartengono al primo gruppo le considerazioni che seguono.

Secondo un primo gruppo di opinioni, il sistema delle quote è uno strumento utile che può contribuire, nel breve-medio periodo, a ridurre il divario oggi esistente, ma che deve essere accompagnato da un forte intervento culturale e contrattuale. Esso richiede un temperamento fra gli obblighi (in termini di quote) posti a carico delle società e la valutazione obiettiva dei candidati. In proposito è richiamata la proposta di direttiva dell'Unione Europea volta a migliorare l'equilibrio di genere nelle società quotate in linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>24</sup>. In ogni caso il sistema delle

---

<sup>24</sup> In base alla decisione richiamata può essere "accordata una preferenza al sesso sottorappresentato nella selezione per un impiego o una promozione, purché il candidato del sesso sotto-rappresentato abbia qualifiche pari a quelle del concorrente dell'altro sesso in termini di idoneità, competenza e rendimento professionale, e purché questa preferenza non sia automatica e incondizionata ma possa non venire accordata se specifici motivi inerenti alla persona del candidato dell'altro sesso fanno propendere a suo favore, e purché la domanda di ciascun candidato sia sottoposta a una valutazione obiettiva che prenda in considerazione tutti i criteri relativi ai singoli candidati".

quote non deve limitare la libertà economica e gestionale dell'impresa e la sua temporaneità è necessaria per la valutazione e della sua efficacia.

Lo strumento delle quote, per quanto non possa ritenersi la soluzione ideale al problema (che andrebbe innanzitutto affrontato dal punto di vista culturale e partendo dall'infanzia), si è rivelato ad oggi l'unico in grado di generare miglioramento rispetto alla partecipazione femminile nelle posizioni apicali e di *leadership*. Si ritiene pertanto che, in attesa che si compia l'auspicato "salto culturale" e che si riesca quindi a superare lo strumento delle quote, queste siano fondamentali per il raggiungimento dello scopo che ci si prefigge.

Il criterio che deve guidare la collocazione delle risorse umane è, secondo altri componenti del Tavolo, quello di premiare la meritocrazia e far emergere i talenti e le capacità. La questione è in primo luogo culturale e l'obiettivo deve essere quello di superare la necessità di imporre politiche a salvaguardia della parità, puntando invece a consolidare un'organizzazione aziendale e sociale basata sulle competenze di ciascuno e sulla valorizzazione delle differenze di ogni genere.

Il progetto di superare le disparità di genere deve essere valutato nel lungo termine e perseguire l'obiettivo di dirimere in maniera permanente detta disparità. Si dovrà piuttosto lavorare per omogeneizzare fra i generi e i livelli, le competenze tecnologiche, le retribuzioni, il divario economico, sociale e culturale, attraverso l'ingresso delle donne ai posti di lavoro tecnici e di alto livello, superando ostacoli e stereotipi nel campo dell'istruzione e in quello professionale e assicurando l'apprendimento digitale lungo tutto l'arco della vita per impedirne l'esclusione dal mercato del lavoro.

Processi di maturazione graduale, come quello determinato dalla certificazione, accompagnati da un sistema premiante, appaiono più efficaci di altri strumenti imposti dall'alto e subiti dalle aziende, come il sistema delle quote femminili.

#### 4.2 Le politiche per i giovani

Il tema è stato affrontato dal Tavolo nel medesimo contesto "trasversale" che gli è attribuito dal PNRR e cioè nella stretta interrelazione che esso presenta con molte delle Missioni e delle relative Componenti che compongono il Piano.

Emerge in particolare la stretta connessione con le misure e i programmi che afferiscono al mercato del lavoro che vede i giovani vittime di occupazione irregolare e mal pagata e quindi destinatari di politiche attive tese a creare le condizioni per una occupazione regolare e di qualità.

Emerge, altresì, la connessione con la complessiva tematica della formazione a cominciare dalla lotta alla dispersione scolastica, e che vede coinvolto il tema dell'orientamento e dell'attuazione effettiva del diritto allo studio, della transizione scuola-lavoro, delle borse di studio e della maggiore indipendenza economica per l'inserimento nella vita civile.

L'orientamento è stato ritenuto uno strumento importante per guidare i giovani nel percorso di formazione e nella transizione dalla scuola al lavoro e per conferire consapevolezza delle opportunità del sistema produttivo e delle proprie vocazioni. Tematiche tutte al centro dell'attenzione del Governo da ultimo illustrate nello studio del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato "*La condizione dei giovani in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per migliorarla*".

Oggetto e finalità della politica per i giovani è quella di promuovere la riduzione del divario generazionale. In tale contesto si inserisce l'opera ed il mandato primario del Ministro per le politiche giovanili che ha dato conto dell'istituzione, presso il Dipartimento, del "Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche" (CO.V.I.GE.), per l'analisi e la verifica sistematica dell'impatto delle politiche, dei programmi e dei progetti destinati direttamente o indirettamente ai giovani. È stato evidenziato come tale verifica debba seguire i parametri posti dall'Agenda 2030 (SDGs).

Più specificamente, con riferimento alle politiche attive del lavoro e lo stato di attuazione degli interventi di cittadinanza attiva, il Ministro ha illustrato i contenuti della M5C1, Investimento 2.1: Servizio Civile Universale di cui il Dipartimento è direttamente titolare.

Il Servizio Civile Universale, retto dall'omonimo Centro Nazionale, con sede a L'Aquila, è uno strumento di apprendimento non formale per favorire l'occupazione giovanile e promuovere l'avvicinamento tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro, valorizzando la creazione di competenze, specialmente nel campo ambientale, digitale e sportivo.

Le Parti sociali hanno preso atto con favore dell'avanzato stato di implementazione del nuovo strumento ritenuto idoneo per le finalità che gli sono attribuite ed anzi meritevole di un sostegno permanente, o che comunque vada oltre la scadenza del 2026.

Al riguardo è stato proposto che l'espletamento del Servizio civile sia completato dalla "certificazione" dell'apprendimento informale acquisito, tale da integrare il patrimonio curricolare del giovane.

Per altro verso sono state espresse perplessità riguardo all'inserimento del Servizio civile all'interno delle politiche attive del lavoro, posto che un tale approccio rischia di far perdere al Servizio civile, gli obiettivi per cui nasce: cioè di partecipazione giovanile e acquisizione di competenze di cittadinanza (non lavorative).

Piena consapevolezza è stata espressa dai rappresentanti presenti al Tavolo circa il ruolo determinante che la risorsa "giovani" rappresenta per l'economia del Paese, sia per il contributo all'occupazione dipendente sia al lavoro autonomo e imprenditoriale.

Soprattutto ove si consideri che negli ultimi 10 anni, sono state perse 156.000 imprese, formazione e autoimprenditorialità costituiscono leve che occorre attivare.

A tal fine sono strumenti essenziali il completamento della riforma della formazione professionale e degli ITS (che deve realizzare una stretta correlazione con le vocazioni economiche dei territori) insieme con il ricorso all'apprendistato professionalizzante, quale strumento utile a coniugare qualità e formazione per i giovani nel contesto delle garanzie di "lavoro di qualità". Altrettanto è a dirsi per la riforma degli Enti pubblici di ricerca distribuiti capillarmente su tutto il territorio nazionale e che hanno una tradizione di collaborazione con i soggetti privati, ciò che può consentire di attrarre giovani motivati con percorsi di studio qualificati e prospettive di lavoro nelle aziende.

Ciò richiede, secondo più Parti, una maggiore decisione e coordinamento istituzionale dei diversi livelli di governo territoriale coinvolti nelle azioni di sostegno al lavoro e all'imprenditoria giovanile, con la partecipazione attiva delle Parti sociali, che si tradurrebbe nel sostegno all'economia attraverso l'immissione di nuove competenze nel sistema produttivo.

Richiede, altresì, una Pubblica amministrazione territoriale e locale adeguatamente dimensionata rispetto ai bisogni delle attività produttive. È stata riportata al riguardo una

grave carenza nell'evasione delle richieste di agevolazione per le imprese anche giovanili da parte della Pubblica amministrazione locale; mentre da analisi condotte sulle cessazioni di impresa, è stato rilevato che maggiori sono state le cessazioni nelle Regioni in cui più deboli sono le strutture amministrative territoriali.

Tenuto conto della scadenza (30 giugno 2022) della proroga concessa dalla Commissione europea con la sesta modifica del *Temporary Framework* concernente, tra l'altro, le agevolazioni per le assunzioni di giovani di età inferiore a 36 anni, è stata sollecitata un'azione incisiva di sostegno all'occupazione per l'effettiva operatività della riserva di occupazione dei giovani a valere sulle misure del PNRR e per l'effettiva integrazione delle politiche occupazionali con le politiche giovanili.

Ciò porta a considerare la centralità di un monitoraggio accurato e ampiamente partecipato, delle ricadute delle misure adottate che vadano oltre il dato finanziario degli investimenti attivati e dia, invece, conto delle ricadute degli investimenti, nonché l'importanza della emanazione tempestiva di linee guida circa le modalità applicative della disposizione e di rilevazione dei dati. Tanto più che l'attuazione di detta clausola presenta minori difficoltà oggettive rispetto a quella relativa all'occupazione delle donne. Al riguardo è particolarmente sentita tra le Organizzazioni sindacali la necessità che l'occupazione generata dal PNRR non sia trainata prevalentemente dai contratti a termine, e che venga contrastato il ricorso alle false collaborazioni coordinate e continuative, partite IVA e ai finti tirocini. Fenomeni distorti che colpiscono soprattutto i giovani.

D'altro canto, però, è stato osservato, la natura trasversale della politica per i giovani rende meno agevole il monitoraggio rispetto ad una sua configurazione come "pilastro" dedicato alle nuove generazioni, tenuto anche conto che le risorse dirette per i giovani ammontano a circa il 4 per cento delle risorse complessive del Piano.

Il PNRR è orientato alla formazione e all'occupazione dei giovani. L'investimento 1.4 "Sistema duale" e l'investimento 2.1 "Servizio Civile Universale" previsti nell'ambito della Missione 5, Componente 1, hanno l'obiettivo di rendere i sistemi di istruzione e formazione in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, nonché di promuovere l'occupabilità dei giovani e l'acquisizione di nuove e differenti competenze, soprattutto nelle aree più marginali del Paese.

In risposta al quesito posto in ordine agli strumenti finalizzati ad avvicinare i percorsi di istruzione e formazione al mondo del lavoro, favorendo un migliore incontro tra domanda e offerta occupazionale, le Parti hanno valutato positivamente gli interventi per migliorare il raccordo tra formazione e lavoro. Il divario crescente tra le competenze possedute dai giovani "in uscita" dal sistema educativo e quelle richieste dalle imprese e dal mondo del lavoro, fa sì che molte imprese faticano a trovare le professionalità di cui hanno bisogno.

Il sistema duale dovrebbe diventare il canale principale di accesso dei giovani nel mercato del lavoro e dovrebbe essere incentivato non solo nelle scuole professionali e negli istituti tecnici, ma anche nelle fasi conclusive dei percorsi di laurea. La sua forza consiste nella possibilità dell'impresa di formare un giovane sulla base delle proprie esigenze, in cambio di un investimento in costi e tempo di formazione. Il lavoratore oltre ad avere diritto ad un corrispettivo adeguato all'attività svolta, nonché l'applicazione dei trattamenti economici e normativi previsti dei contratti collettivi nazionali di lavoro, avrà la possibilità di acquisire una qualifica o un titolo di studio.

Va, pertanto, introdotto un sistema strutturale di incentivazione per l'impresa per i costi sostenuti per la formazione dell'apprendista, non trascurando di semplificare la normativa e, soprattutto, prevedendo modalità uniformi per disciplinare la formazione.

Le Parti sociali, si sono impegnate per rendere lo strumento meglio utilizzabile prevedendo una speciale disciplina dell'istituto all'interno del CCNL del Terziario, a partire dall'accordo interconfederale per il riordino complessivo sulla disciplina dell'apprendistato del 24 marzo 2012. Inoltre, nel 2016, è stato raggiunto un accordo con le organizzazioni sindacali per integrare la disciplina di legge sull'apprendistato di primo e di terzo livello, riconoscendo a tali strumenti un carattere prioritario per l'acquisizione delle competenze utili allo svolgimento della prestazione lavorativa.

Sono, tuttavia, state espresse preoccupazioni circa i tempi di realizzazione delle misure, che necessitano di un insieme efficiente di infrastrutture e di capacità organizzative. Ancora oggi, restano valide le conclusioni di alcuni studi risalenti ad alcuni anni fa secondo cui, a sei mesi dalla conclusione del tirocinio, un tirocinante su tre resta fuori dal mercato del lavoro dipendente. Al Sud gli esiti sono peggiori. Il tirocinio non è strumento utile per tutti: non funziona per i giovani con bassi titoli di studio, maggiormente scoraggiati rispetto alla ricerca attiva di un lavoro e con minori strumenti per muoversi nel mercato del lavoro. Per questo si ritiene utile a ridurre la possibilità di utilizzo dei tirocini extracurricolari, intervenendo per restringerne il campo di applicazione. In questo quadro è fondamentale attivare i sistemi regionali di certificazione delle competenze, secondo quanto previsto dalle Linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze, in ottemperanza a quanto previsto dal Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, sul diritto individuale all'apprendimento permanente.

Dunque, anche nella forma extra curriculare, il tirocinio deve restare una misura formativa e di orientamento che non deve avere una finalità produttiva. Per utilizzarlo correttamente bisogna riconoscerne la natura di misura formativa, ridurre la durata massima, definire i requisiti necessari per essere soggetto ospitante, valorizzando gli standard minimi di servizio a livello nazionale: il Progetto formativo individuale, il Dossier individuale e l'attestazione finale, la cui responsabilità è a carico del soggetto promotore (e non ospitante) del tirocinio. In tale senso, sarebbe importante stabilire una relazione tra la durata del tirocinio e il sistema di certificazione del Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF) e garantire la certificazione delle competenze acquisite.

La finalità che sottende il ridisegno del tirocinio extracurricolare è condivisibile, ma resta il timore che l'introduzione di eccessivi vincoli limiti l'utilizzo di questo strumento, che pure ha costituito in questi anni un importante canale di inserimento nel mondo del lavoro. Il primo ostacolo potrebbe derivare da una rigida e restrittiva interpretazione circa la ricorrenza della "difficoltà di inclusione sociale".

Va osservato come la maggior parte dei criteri con cui si vorrebbe normare ex novo l'istituto si limiti a ribadire i principi già in vigore, dall'indennità di partecipazione all'obbligo di comunicazione obbligatoria alla durata massima al rispetto integrale delle norme relative a salute e sicurezza. Si tratterebbe di utilizzare questa occasione per declinare in maniera più stringente alcuni dei criteri preesistenti. Tra i criteri introdotti ex novo è apprezzabile quello relativo alla certificazione delle competenze. Desta invece preoccupazione il criterio introdotto dalla legge di bilancio che limita l'utilizzo del tirocinio extra-curricolare ai "soggetti

con difficoltà di inclusione sociale”. Meglio sarebbe, operare una restrizione dei soggetti ammessi basandosi principalmente sul criterio della distanza temporale dal conseguimento del titolo di studio (ad esempio, entro 12 mesi), cosa che preserverebbe la natura dello strumento e prevedere la non ripetibilità di un tirocinio sulla stessa posizione.

Al riguardo, si potrebbe impiegare il criterio europeo che include i giovani che hanno interrotto il percorso di studi nonché i disoccupati di lunga durata. Tale definizione è in linea anche con le previsioni delle Linee guida dell’ANPAL per l’attuazione del programma GOL. Ciò unitamente a misure sanzionatorie e di controllo più stringenti per contrastare eventuali abusi e ad un sistema di premialità, in termini di attivazione di tirocini ulteriori rispetto a quelli consentiti per legge, qualora una percentuale di tirocinanti, variabile a seconda della dimensione aziendale, sia assunta con contratto di lavoro subordinato.

Il tirocinio gestito virtuosamente, attraverso la fase progettuale ed operativa, può rappresentare per il tirocinante, un’importante opportunità di esperienza e di apprendimento. In tale ambito, infatti, il soggetto può essere coinvolto nei reali processi aziendali ed acquisire progressivamente, attraverso l’ausilio della figura del *tutor* aziendale, una conoscenza costruita contemporaneamente allo svolgersi dell’azione. L’uso del tirocinio deve essere temperato con le esigenze di tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

Sarebbe opportuno ampliare la sfera di applicazione includendo anche i disoccupati di lunga durata, senza vincoli di età e i NEET.

È avvertita l’esigenza di definire uno statuto generale dei tirocini e/o CFU, da disciplinare e finanziare, scongiurando che, specie quelli non curriculari, siano fonte di abusi nei confronti dei giovani. La formazione come CFU deve essere chiaramente disciplinata e differenziata dallo svolgimento dell’attività lavorativa. Andrebbe meglio delineata la parte premiale per l’azienda e lo studente, rispettivamente, ad ospitare e svolgere il tirocinio.

La disciplina individua nell’apprendistato lo strumento principe per l’inserimento nel mercato del lavoro, ma non definisce o non riporta gli strumenti di “avvicinamento” al mercato del lavoro, a cominciare dai Percorsi per le Competenze Trasversali e l’Orientamento (PCTO), già alternanza scuola-lavoro. Se si valuta positivamente il ricorso all’apprendistato “duale” è necessario che ci sia un percorso di filiera che gradualmente avvicini i giovani a un vero e proprio contratto di lavoro. In questa logica si ritiene di non dover limitare eccessivamente, cosa che invece fa la Legge di bilancio per il 2022, il ricorso al tirocinio extra-curricolare che ha comunque mostrato la sua utilità occupazionale (oltre metà dei tirocinanti viene assunta dalle imprese ospitanti) e che, se si vuole ridimensionare, deve trovare un riequilibrio attraverso il potenziamento dei tirocini curriculari. Riequilibrio che non sembra emergere dalla proposta di legge, a testo unificato, in discussione in Parlamento.

Maggiore attenzione si dovrebbe dedicare ai tirocini curriculari, in specie quelli da svolgere durante i corsi universitari che preparano all’esercizio delle professioni tecniche regolamentate. La legge n. 163 del 2021 (cosiddetta “Legge Manfredo”), infatti, ha previsto che i titoli di studio universitari divengano direttamente abilitanti all’esercizio della professione se includono un tirocinio pratico valutativo di regola semestrale da svolgere presso professionisti, amministrazioni, aziende ed enti del terzo settore, previa stipulazione di una convenzione con l’università. Essi vanno incentivati e finanziati, in modo da favorire la disponibilità sia dei tutor, con le strutture ospitanti, sia degli studenti, perché senza risorse

economiche dedicate, si corre il rischio che l'importante riforma rimanga sulla carta. Le agevolazioni non dovrebbero essere solo di tipo economico, ma anche di tipo reputazionale. La premialità, peraltro, deve essere riconosciuta anche agli studenti che frequentano i tirocini e si laureano per entrare nel mondo del lavoro. Il superamento del tirocinio, infatti, è necessario per completare il percorso di studio, anche per conseguire l'abilitazione professionale onde realizzare l'accesso diretto e qualificato nel mondo del lavoro.

È necessario evitare che gli adempimenti connessi al bilancio e alla certificazione delle competenze comportino eccessivi oneri per le imprese. Per un migliore inserimento dei giovani nel lavoro, servono politiche che rendano conveniente per l'azienda investire sull'assunzione giovanile: flessibilità, multifunzionalità e mobilità, connessione continua con le informazioni e con le persone, accesso alle tecnologie, alle risorse educative aperte, apprendimento attivo e collaborativo, creatività, utilizzo di metodologie didattiche innovative, potrebbero essere ambienti e temi di apprendimento che rafforzerebbero il posizionamento nel mercato del lavoro.

Con riferimento alla componente “dalla ricerca all'impresa”, va prestata particolare attenzione al mondo delle PMI ed ai tanti ambiti in cui esse operano (si pensi solo a come il *retail* si sia dovuto adattare alle nuove esigenze di consumo durante la pandemia) si ritiene che vada offerta alle PMI, anche per il tramite delle Associazioni di categoria, la possibilità di ricercare modalità di organizzazione del lavoro che la fase post COVID richiederà.

Analizzando nel dettaglio gli interventi previsti nel Piano, non si evidenziano misure di sostegno al lavoro rivolte ai giovani e riteniamo che questa, soprattutto alla luce del basso tasso di occupazione giovanile e dell'elevato numero di NEET che ci fa essere fanalino di coda in Europa, rappresenti una profonda carenza nel PNRR. Risultano assenti misure volte a promuovere occupazione di qualità per i giovani e, per quanto riguarda i NET, il Programma Garanzia giovani necessita ancora di essere implementato secondo le raccomandazioni emanate dalla Commissione europea nell'ottobre 2020 per superare i limiti e le carenze che lo hanno reso non particolarmente efficace.

Occorre superare l'annosa frammentazione istituzionale, soprattutto tra politiche dell'istruzione e della formazione da una parte e quelle del lavoro dall'altra, che ha impedito una strategia di investimento di sistema a favore delle nuove generazioni e privilegiato interventi a pioggia a basso impatto. Serve un coordinamento di tali politiche che preveda il coinvolgimento continuativo del partenariato economico e sociale, finora del tutto insufficiente.

Quali misure utili all'occupazione giovanile si menziona il ricorso al “*job shadowing*”: un breve periodo lavorativo presso un'organizzazione con la finalità di apprendere buone pratiche, acquisire nuove competenze, sviluppare nuovi partenariati, realizzare l'arricchimento reciproco in campo professionale, culturale ed umano.

Ulteriore strumento è visto nelle *start up*, in quanto sappiano coniugare una “imprenditorialità ingegnosa”, con la capacità di mettere insieme tutte le componenti che portano dall'idea alla progettazione e realizzazione, fino alla fase commerciale, tipica di persone che hanno maturato una forte competenza manageriale nel loro percorso professionale.

Infine, è valutato positivamente l'investimento in dottorati industriali che sono uno strumento utile per "educare" i giovani, e anche i meno giovani, alla ricerca applicata e per contribuire a rafforzare le connessioni università-impresa.

### 4.3 Il riequilibrio dei divari territoriali e gli interventi nel Mezzogiorno

La discussione degli interventi destinati al Mezzogiorno è avvenuta dopo la pubblicazione, nel mese di marzo del 2022, della prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, a cura del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Alla luce dei dati ivi riportati la generalità dei componenti del Tavolo ha posto l'accento sulla necessità di semplificare le procedure di accesso ai finanziamenti e sulla assoluta priorità di potenziare la capacità operativa delle amministrazioni locali del Sud.

In molti casi è stata espressa piena consapevolezza che i fattori di ostacolo alla destinazione delle risorse come pianificata dal PNRR possono essere affrontati con interventi mirati più che attraverso soluzioni generali.

L'azione correttiva inoltre non deve prescindere da un efficace monitoraggio qualitativo e quantitativo, né dalla partecipazione delle Parti sociali. Con riferimento a tali aspetti è stata avanzata la proposta di attivare meccanismi di controllo da attuarsi con il confronto preventivo, come per i fondi per la coesione, e di un monitoraggio che non intervenga solo ex post. Inoltre, considerato che il ricorso alla co-programmazione e co-progettazione risulta una scelta piuttosto rara sia a livello ministeriale che negli enti locali, viene sollecitata l'assunzione, da parte della Cabina di regia, di una direttiva per tutti gli attori istituzionali, nazionali e territoriali, per garantire un livello minimo di co-progettazione, co-programmazione e di partenariato.

Con riferimento alle performance più critiche rispetto all'obiettivo di assegnazione al Sud di almeno il 40 per cento delle risorse stanziare, che emergono dalla Relazione sopra richiamata (prima fra tutte quella con il 19 per cento per il credito d'imposta del Piano 4.0 di competenza Ministero dello sviluppo economico), i componenti del Tavolo hanno ritenuto la necessità di interloquire con i Ministeri per trovare soluzioni alternative, inclusa la previsione di clausole di salvaguardia del raggiungimento dell'obiettivo per evitare il consolidamento di "due velocità" di sviluppo del Paese. Tra queste il ricorso a premialità per quei progetti che prevedano forme di coinvolgimento sia nella fase di definizione che di esecuzione dei progetti, con momenti di formazione utili a riconoscere tutti gli strumenti partecipativi oggi a disposizione.

L'Unione delle Province ha evidenziato i positivi risultati con riferimento ai bandi riferiti alle risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari destinate alla messa in sicurezza delle strade interne, che vedono le Province tra i soggetti coordinatori e attuatori dei progetti e l'integrale assegnazione delle risorse disponibili già dal 31 marzo 2022.

Quanto al ruolo delle amministrazioni locali ed al potenziamento della loro capacità organizzativa e progettuale è stata registrata una sostanziale unanimità sull'elevato tasso di burocrazia ancora presente che rappresenta un alto costo annuo per le imprese e sul fatto che la prima emergenza da affrontare resta quella del rafforzamento della capacità amministrativa, tenuto conto dell'esito non ottimale dei concorsi espletati per il reclutamento di professionalità necessarie.

Si segnala, a tal proposito, che dal 20 giugno 2022 è stato reso pienamente operativo *Capacity Italy*, lo sportello tecnico per fornire al personale tecnico e amministrativo concretamente impegnato nell'attuazione del PNRR assistenza tecnica in tutte le fasi di attuazione dei progetti, dalla redazione dei bandi alle fasi di rendicontazione e monitoraggio, secondo le indicazioni concordate dal Governo con la Commissione Europea. Altrettanto concordi i rappresentanti del Tavolo sull'accrescimento della fruibilità per le imprese del Sud di strumenti di supporto specifico perché accedano alle risorse della Transizione 4.0.

È stato anche sottolineato come possa giocare un ruolo importante la cumulabilità dell'accesso agli incentivi previsti dal PNRR con altri incentivi previsti dai regimi di aiuto alle imprese (ad es. SIMEST) e, in tale direzione andrebbero riviste alcune interpretazioni molto restrittive. Più in generale è rilevata la necessità di integrare il PNRR con le politiche di coesione, per quanto riguarda i fondi strutturali europei.

Sulla base di quanto emerso nella discussione generale in contraddittorio con i rappresentanti del Ministro per il Sud, sono stati elaborati specifici quesiti ai componenti del Tavolo che hanno fornito, posizioni articolate e proposte nei termini che seguono.

Circa gli interventi correttivi ritenuti più efficaci per la salvaguardia del rispetto della clausola di destinazione territoriale alle regioni del Mezzogiorno del 40 per cento delle risorse, i componenti del Tavolo hanno proposto di:

- valutare preventivamente, nei singoli casi specifici, le possibili difficoltà di attuazione, in modo da prevenirle;
- esplicitare sempre il vincolo di destinazione e la clausola di salvaguardia, diversamente da quanto verificatosi nell'esperienza fin qui maturata;
- adozione di una direttiva nazionale sui meccanismi di salvaguardia della quota di riserva alle regioni del Mezzogiorno;
- stabilire un ulteriore meccanismo di compensazione tra le diverse 'missioni' del PNRR che, al di là del singolo bando, assicuri l'impiego concentrato delle risorse e assicuri almeno il 40 per cento effettivo di spesa per il Sud;
- identificare un'unica clausola di salvaguardia, omogeneizzando le procedure competitive delle amministrazioni e prevedere, in caso di risorse non utilizzate per carenza di domande, l'avvio di una nuova procedura competitiva mantenendo il vincolo di destinazione allo stesso territorio;
- nel caso di scarsa partecipazione, aprire una procedura straordinaria per attivare meccanismi *ad hoc* di assistenza progettuale;
- riassegnazione delle risorse alle Amministrazioni territoriali che non siano riuscite a presentare in tempo progetti ammissibili;
- creare a monte una quota di riserva con bandi specifici rivolti alle regioni del Mezzogiorno, per creare un "bacino compensativo" utile alla redistribuzione delle risorse non collocate tra dette regioni e, solo in via residuale assegnazione delle risorse alle altre Regioni del Mezzogiorno che abbiano già partecipato alla medesima procedura e presentato progetti dichiarati "ammissibili" ma "non finanziabili" per esaurimento della quota di riparto.

Per quanto più specificamente riguarda la partecipazione delle imprese del Sud ai programmi di finanziamento del PNRR, i rappresentanti delle parti interpellate hanno ritenuto opportuno quanto segue:

- revisione della struttura degli strumenti agevolativi finanziati dal PNRR, (aliquote, criteri di accesso più semplici ed inclusivi, spese ammissibili, codici ATECO, criteri di selezione, cumulabilità, etc.);
- riprogrammazione delle risorse relative a interventi agevolativi per i quali le procedure di impiego non siano state attivate o siano ancora in corso;
- riguardo alle tre principali categorie di misure agevolative che coinvolgono il settore bancario (garanzie su finanziamenti bancari, contributi in conto interessi su finanziamenti bancari e finanziamenti agevolati associati a finanziamenti bancari), adottare modelli operativi, già conosciuti da banche e imprese, che hanno dimostrato efficienza ed efficacia nella pratica;
- ampliamento della quota di credito per le imprese e gli stabilimenti collocati nel Sud (come in passato è avvenuto per il credito d'imposta per ricerca e innovazione);
- allungamento dei tempi di accesso all'incentivo per le imprese del Sud (proroga dei tempi di erogazione delle risorse oltre il dicembre 2022);
- diffuso coinvolgimento delle Associazioni di categoria e del Sindacato con lo scopo specifico di individuare modalità per rafforzare la conoscenza e le possibilità di ricorso all'incentivo, e verifica degli ostacoli specifici.

Aldilà delle proposte sopra elencate è stato, tuttavia, osservato che le difficoltà nella partecipazione di imprese ed enti locali al piano di assegnazione delle risorse sono dovute anche alla carenza di investimenti *ex ante* per il rafforzamento dei soggetti presenti nei territori quale preconditione del raggiungimento dei target per il Mezzogiorno: inserimento di figure specialistiche nelle strutture pubbliche, azioni di accompagnamento da parte delle Amministrazioni centrali, interventi sulla capacitazione dei soggetti presenti nei territori, recupero di efficienza della PA nella erogazione della spesa e nei tempi procedurali.

### **PARTE III - Le politiche del PNRR e la loro attuazione: prime considerazioni**

L'intenso dibattito svoltosi nelle venti riunioni finora svolte dal Tavolo permanente ha confermato l'importanza del PNRR e delle ulteriori misure individuate nell'ambito dello strumento *Next Generation EU* come mezzi per promuovere una crescita duratura, inclusiva e sostenibile.

Questi obiettivi e la visione organica che sostiene i programmi del Piano italiano, positivamente valutati dalla Commissione europea, sono stati apprezzati dai componenti del Tavolo, che si sono dedicati a discuterne i contenuti specifici avanzando osservazioni e proposte di cui è dato conto, in sintesi, nelle pagine precedenti di questa relazione.

La documentazione scritta che le stesse parti hanno trasmesso a integrazione del dibattito orale costituisce un prezioso materiale di approfondimento, che è stato reso disponibile ai partecipanti in tempo reale, in una piattaforma informatica dedicata, anche al fine di stimolare ulteriori riflessioni da parte degli altri componenti del Tavolo.

Il dibattito svoltosi nei vari incontri e la ricchezza dei contributi emersi ribadiscono la validità del metodo partecipativo richiesto dal regolamento europeo sin dalla fase di predisposizione dei Piani nazionali e specificato dal nostro Governo con la istituzione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

L'esperienza di questa comune partecipazione conferma la necessità di continuare il cammino intrapreso per contribuire alla piena attuazione del Piano nelle sue componenti di investimenti e di riforme, anche al fine di promuoverne il metodo e i contenuti oltre il 2026, come auspicato anche dal Parlamento europeo.

Le trasformazioni economiche e sociali in atto, rese più radicali dalla crisi pandemica non ancora superata, dalle drammatiche tensioni del contesto globale e ora della guerra in Ucraina, richiedono di rafforzare l'impegno comune nella direzione dello sviluppo economico e umano fatta propria dall'Unione europea.

Tale impegno dovrà riguardare insieme le istituzioni europee e nazionali, cui spetta un ruolo decisivo per affrontare le sfide del nostro futuro; così pure dovrà continuare a coinvolgere le parti sociali e le organizzazioni della società civile, affinché contribuiscano alla promozione degli obiettivi concordemente stabiliti.

Un'azione concertata fra Governo e organizzazioni sociali è più che mai essenziale in questo contesto di tensioni e di incertezza, sia per sostenere anche negli anni a venire le grandi transizioni ecologica e digitale, sia per garantire che esse siano "giuste" e determinino ricadute positive non solo sulla crescita economica, ma sull'occupazione, sulla riduzione delle disuguaglianze, sull'equa distribuzione delle opportunità e sul benessere complessivo dei cittadini misurato secondo i parametri dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite.

Questa convinzione è avvalorata da quanto si è osservato nel corso dei lavori del Tavolo e dalle numerose interlocuzioni con le istituzioni pubbliche e con le associazioni della società civile. Si è riscontrata una partecipazione non formale da parte delle organizzazioni e degli enti componenti del Tavolo, che hanno designato per le singole riunioni propri rappresentanti, competenti nelle materie di volta in volta trattate, e hanno fatto pervenire contributi scritti che riflettono un lavoro di riflessione interna alle organizzazioni e agli enti partecipanti, spesso sorretto dalla individuazione di responsabili politici o di esperti dedicati all'analisi e all'attuazione del PNRR.

Le Amministrazioni centrali titolari degli interventi e responsabili per la loro attuazione hanno assicurato una collaborazione preziosa e costante. Tutte le Amministrazioni, in

attuazione di quanto previsto dalla normativa interna che disciplina la *governance* del Piano, si sono dotate di Unità di missione, la cui direzione è stata affidata a dirigenti dei quali è stata sperimentata la competenza, che hanno fornito sempre risposte puntuali alle richieste di informazioni e chiarimenti formulate nelle riunioni del Tavolo. La presenza alla stragrande maggioranza delle riunioni dei Ministri e dei loro più stretti collaboratori ha contribuito ulteriormente ad arricchire il dibattito e l'interlocuzione su punti specifici, consentendo di affrontare in modo più approfondito anche questioni più direttamente riferibili all'indirizzo politico e alle scelte di *policy*. Tutte le attività di questi mesi sono state, inoltre, sostenute dalla presenza assidua e dalla consulenza della Segretaria tecnica del PNRR, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, alla quale è affidato il compito di supportare lo svolgimento delle funzioni del Tavolo.

Gli enti locali hanno fatto sentire la loro voce al Tavolo, con la presenza attiva dei rappresentanti di ANCI e UPI, e anche i rappresentanti delle Regioni hanno contribuito fattivamente ai dibattiti svolti nell'ambito del Tavolo, anche in forza delle competenze di cui le amministrazioni regionali sono titolari rispetto a molti importanti interventi del PNRR. Proprio in relazione a tale circostanza, i rappresentanti delle Regioni hanno rivendicato il particolare rilievo della propria partecipazione al Tavolo come ente di governo.

A seguito dell'individuazione degli enti e degli organismi chiamati a partecipare al Tavolo, sono pervenute diverse richieste di partecipazione di altre rappresentanze della società civile e degli operatori economici. Al fine di ampliare le possibilità di confronto e di arricchire i contributi al dibattito, come si è avuto modo di illustrare, sono state organizzate specifiche audizioni, che hanno consentito di raccogliere utili analisi e proposte riferite a specifici temi di competenza dei soggetti auditi.

La presenza attiva delle componenti del Tavolo per il partenariato non esaurisce le forme e le attività di partecipazione alle attività del PNRR: come si è detto, le organizzazioni sociali e civili rappresentative si sono fin dall'inizio attrezzate al loro interno per dare il loro contributo alla implementazione dei vari progetti del Piano.

Altre forme di partecipazione istituzionale sono state introdotte dal decreto-legge n. 77 del 2021, che ha previsto la costituzione di tavoli settoriali e territoriali tra le amministrazioni titolari di interventi del Piano e le parti sociali più rappresentative. Allo stato, risulta che alcuni tavoli sono stati attivati a livello regionale e di recente abbiamo ricevuto notizia della istituzione del tavolo settoriale per le attività dell'agricoltura.

Inoltre, negli incontri con i rappresentanti dei Ministeri le parti sociali hanno dato notizia di aver attivato in molte occasioni tavoli specifici con i vari livelli delle amministrazioni interessate per approfondire questioni attinenti alla attuazione del Piano, a conferma di una attività di interlocuzione sociale informale ma diffusa e orientata a rafforzare la partecipazione alle attività delle amministrazioni relative al PNRR.

La voce della società civile si sta facendo, dunque, sentire per diverse vie. Molti interlocutori nell'ambito delle riunioni del Tavolo hanno, tuttavia, manifestato l'esigenza che queste forme di interlocuzione siano rese più sistematiche e abbiano maggiore riscontro nell'ascolto e nelle scelte da parte dei decisori pubblici.

Una condizione importante spesso richiamata per rispondere a tale esigenza è che sia prevista la possibilità delle parti di essere informate e coinvolte non solo nelle attività in corso, ma anche nella fase di elaborazione e interlocuzione dei progetti, così da poter contribuire in tempo utile a tale fase.

Tale sollecitazione è pervenuta più volte, in particolare, dai rappresentanti del Terzo settore, della cooperazione e della cittadinanza attiva, in riferimento a molti interventi di rilevanza non solo tecnica ma sociale. Si è, infatti, evidenziato come la partecipazione di questi enti alla progettazione degli interventi possa far valere una competenza sociale e una conoscenza delle esigenze dei soggetti e gruppi coinvolti che possono utilmente integrare le capacità tecniche e organizzative delle amministrazioni titolari dei progetti.

La presente rendicontazione delle attività e delle proposte emerse dai dibattiti del Tavolo vuole essere anche una rappresentazione delle esigenze in questo senso espresse in quella sede, nonché dei motivi e dei contenuti che sostanziano le richieste specifiche.

Un'altra condizione essenziale per rendere efficace la partecipazione delle parti alla implementazione del Piano, sempre richiamata dai partecipanti al Tavolo, è la garanzia della massima trasparenza delle fonti e la presenza di un'ampia attività di informazione su tutte le attività connesse all'attuazione del Piano anche a livello territoriale o di singola amministrazione.

A fronte delle prime richieste di messa a disposizione di ulteriori dati anche in formato aperto, è stato riconosciuto come nel tempo si sia arricchito il contenuto informativo del portale *Italia Domani* anche attraverso il progressivo ampliamento dell'offerta di *open data*, con l'auspicio di ulteriori miglioramenti, che dovrebbero realizzarsi, in particolare, attraverso la messa a disposizione delle informazioni ricavabili dal sistema ReGiS, in termini analoghi a quanto avviene per il sito *OpenCoesione*.

Una sollecitazione particolare è stata rivolta a migliorare la diffusione e la tempestività delle informazioni sui contenuti dei bandi pubblici attuativi del Piano e sullo stato di avanzamento dei vari progetti. In questo senso, si sono mossi gli sviluppi delle funzionalità del portale *Italia Domani* che contiene una documentazione estremamente ampia, che riporta tra l'altro bandi e avvisi adottati dalle amministrazioni titolari degli interventi e dai soggetti attuatori e una specifica sezione riferita all'andamento dell'attuazione del Piano, riferita agli obiettivi e traguardi conseguiti.

Anche a tale riguardo, è importante che vengano attivati i Tavoli di settore e territoriali previsti dalla *governance* del Piano, in quanto in quella sede potrà essere più agevole e tempestivo lo scambio di informazioni anche relativamente ad aspetti tecnici dei singoli interventi.

È, altresì, apprezzato il fatto che diverse azioni di comunicazione e di diffusione di informazioni al pubblico siano state poste in essere sia dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sia da molte delle istituzioni preposte alla attuazione del Piano.

Per quanto attiene al funzionamento del Tavolo, è stata apprezzata la qualità delle informazioni fornite nell'ambito delle audizioni e delle informative e del supporto conoscitivo assicurato dalle strutture di supporto, segnalandosi tuttavia l'esigenza di una maggiore conoscibilità delle attività svolte e delle posizioni emerse nelle diverse riunioni.

Al riguardo, a integrazione delle notizie pubblicate nel portale *Italia Domani*, un contributo potrà venire dalla messa a disposizione di tutta la documentazione risultante dai nostri lavori, oltre alle sintesi contenute nella presente relazione. Ciò consentirà, da un lato, una più ampia informazione di tutti i portatori di interessi e, dall'altro, di dare conto anche all'opinione pubblica delle posizioni delle parti sociali.

Sempre sul piano della partecipazione nelle attività del Piano, assumono particolare rilievo gli strumenti della consultazione pubblica e del dibattito pubblico, attraverso i quali - come

mostrano le esperienze finora attuate e riportate al Tavolo – è possibile acquisire in via preventiva le valutazioni dei soggetti interessati alle misure in corso di adozione e si possono, in particolare, comprendere le esigenze dei territori cui sono destinati gli interventi del Piano, illustrando le ragioni delle scelte compiute, in modo da poter venire incontro, se possibile, alle aspettative della cittadinanza e da poter prevenire obiezioni e ridurre resistenze che si manifestano di frequente.

In questo, senso nell'ambito del Tavolo si è espresso l'auspicio di una maggiore estensione degli strumenti del dibattito pubblico e della consultazione, che dovrebbero trovare applicazione tendenzialmente per ogni grande opera pubblica e per tutte le principali politiche nazionali.

Allo stesso tempo sono emersi molteplici suggerimenti per affinare l'istituto del dibattito pubblico, in particolare al fine di assicurare maggiore autonomia e risorse al coordinatore, di elaborare linee guida utili ad orientarne l'attività e di migliorare il sistema di valutazione e monitoraggio.

Su un piano più generale, i componenti del Tavolo hanno più volte sottolineato l'esigenza che l'intera fase implementativa del Piano sia fatta oggetto di sistematiche attività di monitoraggio, che dovrebbero avere ad oggetto, da un lato, la valutazione di impatto di specifiche misure adottate e, dall'altro, l'impatto più complessivo del Piano. In questo senso, ferme le rilevazioni da operare nell'ambito della cornice europea che prevede quattordici indicatori comuni da monitorare nell'ambito dello *scoreboard* sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, nell'ambito dei lavori del Tavolo sono stati illustrati i progetti sviluppati a livello nazionale al fine di mettere in relazione le misure del PNRR con gli indicatori di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 adottata dalle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 e con i contenuti della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, che costituisce lo strumento per l'attuazione dell'Agenda 2030 nel nostro Paese. Per sviluppare tali attività, in modo che possano tradursi in una vera e propria valutazione di impatto delle misure del Piano, occorrerà tuttavia un ulteriore lavoro di approfondimento, per il quale si ritiene necessario un ampio coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche che dovranno mettere a disposizione per le necessarie analisi le informazioni contenute nelle rispettive banche dati, superando eventuali criticità riferite alla tutela dei dati personali, per poi avviare un dialogo e una collaborazione con Università, istituti di ricerca e rappresentanze della società civile.

Le pagine precedenti di questa relazione hanno dato conto delle osservazioni e delle proposte più ricorrenti emerse dai dibattiti svoltisi nell'ambito delle riunioni del Tavolo e dalla documentazione inviata dai partecipanti, anche in risposta ai quesiti trasmessi dal Coordinatore. Le considerazioni che seguono intendono riprendere e commentare con qualche prima valutazione i temi e le questioni più rilevanti emerse in questa prima fase di lavoro del Tavolo, con l'impegno a trarne spunto per ulteriori riflessioni da condividere in comune. In questa sede ci si concentrerà, in particolare, su alcuni ambiti tematici principali:

- il rafforzamento delle capacità amministrative e la semplificazione delle procedure amministrative;
- le modalità di governo della *just transition* verso l'economia digitale e verso uno sviluppo ambientalmente sostenibile;
- le implicazioni del Piano sulle politiche pubbliche in materia sociale e di lavoro;
- le prime azioni per le priorità trasversali del Piano relative alla equità di genere, generazionale e territoriale.

### *Gli strumenti per l'attuazione del piano: capacità amministrativa e semplificazione delle procedure*

Un ruolo decisivo nell'attuazione del Piano è affidato alle pubbliche amministrazioni, a tutti i livelli e si rende necessario un grande impegno nel dare attuazione alle complesse e molteplici attività richieste per il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi dei diversi interventi. Tutte le analisi e i dibattiti svolti nell'ambito del Tavolo testimoniano in modo univoco la consapevolezza di tale ruolo cruciale del settore pubblico.

Possiamo testimoniare dall'osservatorio del Tavolo che, in questi mesi, le diverse amministrazioni hanno espresso una grande intensità di impegno, una vera e propria mobilitazione dei dirigenti e dipendenti intesa a rispondere alle sfide del Piano e a ottenere i risultati richiesti nei tempi previsti dal cronoprogramma attuativo.

Pur nelle difficoltà riconosciute e ancora non del tutto superate, l'implementazione del Piano si sta confermando una occasione unica per innovare le modalità di azione delle Pubbliche amministrazioni e per motivare tutto il personale impegnato nei vari settori, con risultati che dovranno estendersi anche oltre l'orizzonte temporale del PNRR.

Per questo è stata più volte sottolineata la urgenza di migliorare e velocizzare le procedure di reclutamento di nuovo personale e di assicurare la possibilità di coprire i vuoti di organico aperti da anni, con la necessità di valorizzare il lavoro pubblico per renderlo più attraente anche per i giovani. La necessità del rafforzamento delle strutture amministrative è, del resto, una delle priorità recentemente indicate dalla Corte dei conti nella sua recente relazione avente a oggetto lo stato di attuazione del PNRR con riferimento al primo semestre del 2022.

A queste esigenze hanno dato risposte ancora parziali, ma significative, le attività del Ministro per la pubblica amministrazione e del Dipartimento della funzione pubblica, che ne hanno dato un'ampia informazione al Tavolo in una fase ancora iniziale del processo di attuazione del Piano e che potranno illustrare nei prossimi mesi gli sviluppi delle attività svolte.

Si è, poi, condivisa l'esigenza di accompagnare il rafforzamento delle strutture amministrative, specialmente per gli enti territoriali di piccole dimensioni con mirati interventi di sostegno procedurale, attraverso l'attivazione di forme di assistenza tecnica e di supporto tecnico-amministrativo, riferiti alle diverse fasi di attuazione dei progetti. Anche in risposta alle numerose sollecitazioni rivolte da enti territoriali e parti sociali sono stati sviluppati nel tempo diversi moduli procedurali per fornire l'assistenza richiesta, la cui efficacia potrà essere oggetto di futuri approfondimenti da parte del Tavolo.

Le discussioni svolte nell'ambito del Tavolo si sono soffermate più volte sui temi relativi al rafforzamento della capacità amministrativa, con sollecitazioni e proposte di cui si è dato conto in termini più estesi nelle pagine precedenti.

In particolare, si è raccomandato di curare l'analisi dei fabbisogni di personale tecnico, anche di livello dirigenziale, per orientare in modo efficace non solo la quantità ma anche la qualità delle assunzioni, specialmente con riguardo a quelle necessarie per migliorare la capacità progettuali dei vari enti pubblici chiamati ad attuare gli interventi del Piano. La ripresa delle procedure assunzionali, infatti, non dovrà tradursi nella mera sostituzione del personale in quiescenza ma deve portare a costruire progressivamente un nuovo volto delle amministrazioni pubbliche, con l'introduzione dei profili professionali e delle competenze più adeguate alla luce dell'evoluzione delle attività svolte. In questo senso, è significativo lo sforzo da realizzare per assicurare la qualificazione delle stazioni appaltanti, anche attraverso la formazione e l'aggiornamento del personale.

È opinione condivisa dai componenti del Tavolo che una condizione necessaria per rispondere alle sfide del Piano, non solo da parte delle Pubbliche amministrazioni, ma anche da parte di tutti gli operatori economici, sia la diffusione e l'intensificazione dell'attività di formazione delle persone coinvolte nella sua attuazione e, più in generale, nei processi innescati dal PNRR. Non si può pensare, infatti, di promuovere la diffusione di nuove competenze solo con l'assunzione di nuovo personale, ma occorre puntare innanzitutto sulla valorizzazione del personale già in servizio, attraverso processi di innalzamento e di riqualificazione delle competenze.

Si tratta di un impegno non generico, ma di portata quantitativa e qualitativa eccezionale, come sono eccezionali gli impegni del Piano. Ogni linea e progetto di intervento programmato per i prossimi anni dovrà essere accompagnata da azioni formative mirate e rispondenti agli obiettivi perseguiti.

Investimenti specifici nella formazione per il Piano sono necessari sia per cogliere e interpretare correttamente le indicazioni dei vari progetti, che hanno contenuti quasi sempre innovativi rispetto alle attività amministrative tradizionali, sia per mettere in grado il personale di garantirne una fedele e intelligente esecuzione.

Più in generale, le nuove direttrici di sviluppo economico e sociale indicate dal Piano ed emblemizzate dalle due transizioni ecologica e digitale, richiedono un salto di scala nelle conoscenze e nelle competenze delle persone dedicate alla sua implementazione.

Le novità sono di tale portata non solo tecnica, ma funzionale e strategica, che impongono un nuovo orientamento anche culturale e ideale per tutti coloro che sono coinvolti a vario titolo nella attuazione del Piano, cioè a una parte consistente della popolazione attiva del Paese.

Si tratta, evidentemente, di un impegno che va ben oltre la durata, relativamente breve, del PNRR e che deve porre le basi per un rilancio della produttività e un innalzamento della qualità dei servizi che consenta al nostro Paese di fronteggiare le sfide poste dall'evoluzione del contesto economico anche per effetto delle due transizioni.

Per questo, come si è avuto modo di esprimere nel corso dei dibattiti del Tavolo, un impegno all'altezza delle sfide è richiesto, in primo luogo, a tutte le istituzioni formative, dalle scuole dell'infanzia, alle istituzioni di alta educazione, a quelle di formazione continua dei lavoratori e degli adulti: un impegno di grande portata nazionale, quale è stato quello richiesto molti decenni fa per portare all'alfabetizzazione di gran parte della popolazione italiana.

L'alfabetizzazione digitale è un elemento di base di questo nuovo impegno formativo, come indica anche il piano di azione europeo che pone l'obiettivo, al 2030, di fornire competenze digitali di base all'80 per cento della popolazione attiva.

Questo è un elemento formativo necessario ma non sufficiente, perché il nuovo mondo digitale non cambia solo le tecniche del nostro operare, ma modifica molte categorie concettuali e culturali ricevute dal passato. Per operare consapevolmente in questo nuovo mondo servono idee e visioni nuove che ci ispirino e servono modi e orizzonti di apprendimento che ci rendano capaci di interpretare le novità che via via incontriamo: un compito questo cui saranno chiamate negli anni a venire le Istituzioni e le attività formative formali e informali dei nostri Paesi.

Tale compito dovrà essere esercitato nei confronti di tutte le persone che vivono questa nostra epoca, ma dovrà avere una finalizzazione e una qualità specifica per chi opera nel settore pubblico cui sono richiesti compiti e responsabilità di particolare importanza anche

per riprogettare complessivamente i procedimenti in termini adeguati alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie.

In questo senso, gli interventi sulla formazione e sul capitale umano si congiungono a quelli volti alla semplificazione e alla reingegnerizzazione delle procedure complesse.

Si è, infatti, ricevuta testimonianza che i processi di digitalizzazione si stanno diffondendo nei vari enti pubblici e che possono costituire uno strumento fondamentale per il miglioramento e velocizzazione delle procedure amministrative. Ciò, tuttavia, può realizzarsi a condizione che tali processi siano accompagnati dai necessari adeguamenti dei sistemi organizzativi e dall'individuazione di personale in possesso delle necessarie competenze, secondo quanto realizzato con buone pratiche illustrate nei lavori del Tavolo. Un esempio di cui abbiamo avuto diretta testimonianza sono le procedure adottate dall'ANAC per la digitalizzazione dei contratti pubblici e degli appalti.

### *Gli obiettivi di sviluppo sostenibile: transizione ecologica e digitale*

Nei lavori del Tavolo si è dato ampio spazio alla discussione sui temi della transizione ecologica e della digitalizzazione, nella consapevolezza che essi costituiscono gli assi strategici ai quali il Piano assegna un ruolo determinante nella trasformazione del Paese e nel nuovo modello di sviluppo.

Analoga consapevolezza è stata manifestata circa il fatto che ambedue queste transizioni sono destinate ad avere implicazioni non transitorie sui sistemi produttivi e sociali dei nostri Paesi, che sono stati costruiti nel secolo scorso su presupposti strutturali diversi, e sulla stessa vita dei cittadini e delle imprese.

Per questo, le politiche pubbliche e le parti sociali sono chiamate a prendere scelte altrettanto impegnative affinché queste transizioni siano “giuste”, come del resto indicato dalla stessa Unione europea, che, ancor prima della pandemia, aveva richiamato l'esigenza che la transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti.

Ciò comporta la necessità di impegnarsi affinché le due transizioni contribuiscano effettivamente a uno sviluppo sostenibile nella sua triplice dimensione, economica, sociale e ambientale e permettano di conseguire una maggiore equità di genere, generazionale e territoriale.

Queste scelte sono particolarmente difficili per la transizione ecologica per la quale l'Europa e l'Italia si sono poste obiettivi particolarmente ambiziosi verso una progressiva e completa decarbonizzazione del sistema. Tali difficoltà sono grandemente accresciute a seguito degli eventi più recenti, che hanno determinato, in particolare, l'aumento dei prezzi di molte materie prime essenziali per il nostro sviluppo e una crisi energetica, conseguente all'invasione dell'Ucraina.

Con riferimento alla transizione energetica, le parti hanno manifestato un generale apprezzamento per gli obiettivi del Piano, ampiamente illustrati dal Ministro della transizione ecologica. Una attenzione specifica è stata dedicata alla necessità di aumentare la capacità impiantistica del Paese, specie per attivare gli investimenti per la transizione ecologica e per l'economia circolare, con interventi volti anche a semplificare l'iter autorizzativo degli impianti e le procedure relative alla gestione dei rifiuti. Più in generale occorre accelerare l'impegno del Paese nella produzione di energie rinnovabili sia per conseguire una maggiore

diversificazione del *mix* energetico sia per contenere i costi della energia che gravano sui consumatori privati come sulle imprese.

In questo senso, anche a seguito dell'evoluzione del quadro internazionale, alcune importanti innovazioni sono state introdotte nel decreto-legge n. 50 del 2022. Ulteriori misure potranno essere adottate anche a seguito dell'effettivo perfezionamento del piano *REPowerEU*, che dovrebbe consentire l'inserimento nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza di un ulteriore capitolo incentrato proprio sull'autonomia energetica.

### *Le politiche industriali e la competitività*

Le due transizioni al centro delle misure del PNRR, tanto più nel loro reciproco integrarsi, sono destinate ad avere un impatto trasformativo generale su tutte le attività produttive, industriali e dei servizi.

Di qui la sollecitazione emersa nell'ambito del Tavolo a considerare tale impatto per avviare, con più consapevolezza di quanto fatto finora, un ripensamento strategico delle politiche pubbliche e delle strategie private in linea con le nuove prospettive del Piano, che offrono un progetto di politica industriale di qualità senza precedenti.

Una gestione attiva di questi processi di transizione richiederà infatti scelte innovative, e spesso non indolori, di politica industriale orientate a riconvertire e riqualificare le produzioni tradizionali in direzioni compatibili con i nuovi obiettivi resi possibili dalle opportunità che la nuova economia verde e digitale può aprire.

Serve cioè un approccio organico di politica industriale definito attraverso uno stretto coordinamento fra Ministeri competenti al fine di contrastare il rischio di deindustrializzazione del nostro Paese, nonché di dare prospettive di sviluppo credibile ai settori più colpiti da questa transizione e ai lavoratori impiegati in tali settori.

Anche per le scelte connesse alla transizione ecologica, che comporteranno modifiche profonde nelle strutture produttive del Paese, si è sottolineata l'esigenza di non penalizzare la competitività delle imprese italiane nei confronti di quelle straniere. Le scelte dovranno essere inserite nel contesto europeo con l'obiettivo di promuovere una politica industriale comune, in grado di fare fronte alla competizione internazionale soprattutto nei settori di frontiera, fra cui le tecnologie necessarie a promuovere le energie rinnovabili.

In questo contesto, si è riconosciuta l'importanza centrale del programma Transizione 4.0, ma rilevando la necessità di provvedere, anche in una prospettiva futura, ad alcune correzioni e integrazioni. In particolare, si è segnalata l'opportunità di adeguare alcuni incentivi per renderli più efficaci, promuovere investimenti in strumenti e attrezzature digitali e innovativi funzionali a sostenere il necessario salto tecnologico, rafforzare gli strumenti di trasferimento tecnologico nei confronti delle PMI e in generale delle filiere produttive, con particolare riferimento ai *Digital Innovation Hub* e agli ecosistemi digitali per l'innovazione. Più in generale si è rilevato come l'impostazione del programma debba essere riorientata per comprendere interventi funzionali anche alla transizione ecologica.

Analogamente, i contratti di sviluppo nella loro nuova versione devono essere opportunamente orientati per valorizzarne la rilevanza strategica rispetto agli obiettivi delle due transizioni.

Proprio per evitare che il prezzo dei processi di transizione sia pagato in modo asimmetrico, si è sottolineata l'urgenza che le risorse del Piano assicurino un effettivo riequilibrio delle

prospettive di sviluppo dell'intero Paese, correggendo i *deficit* fin qui registrati, assicurando che i programmi dei diversi Ministeri – e in particolare quelli del Ministero dello sviluppo economico – assicurino una adeguata destinazione delle risorse alle Regioni del Mezzogiorno e alle aree interne svantaggiate.

Si è rilevata, inoltre, la necessità che le scelte di politica industriale dedichino particolare attenzione a sostenere le filiere produttive strategiche per il nostro Paese, facendo leva non solo su interventi pubblici specifici ma anche su azioni convergenti degli attori privati promosse dalle associazioni di categoria.

A tale riguardo è urgente promuovere, come riconosce lo stesso Ministero dello sviluppo economico, una maggiore conoscenza da parte delle imprese delle agevolazioni disponibili per i vari programmi del Piano. A tal fine il Ministro ha attivato Tavoli settoriali con le Parti per promuovere azioni finalizzate a sostenere filiere importanti e cruciali come quelle dell'automobile, della moda e della chimica.

Analogamente, si è richiamata l'esigenza di dedicare maggiore attenzione al settore della logistica che riveste un'importanza centrale in un sistema, come quello italiano, fortemente orientato alle esportazioni. In questo senso è cruciale accompagnare e far evolvere il settore nella direzione di una logistica 4.0, che assicuri una pianificazione efficiente di tutti i processi attraverso le potenzialità derivanti dall'evoluzione delle tecnologie informatiche.

#### *Gli investimenti per infrastrutture e mobilità sostenibili*

Le attività e i progetti del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili hanno una valenza trasversale e si connettono, da un lato, agli obiettivi della transizione ecologica e, dall'altro, alla riduzione dei divari territoriali a danno delle aree interne e del Mezzogiorno.

Oltre il 70 per cento della consistente dotazione finanziaria attribuita nell'ambito del PNRR e del PNC alla titolarità del Ministero è destinata a progetti che contribuiscono a contrastare il cambiamento climatico: dagli investimenti nel sistema ferroviario per il riequilibrio modale a favore del ferro, alla elettrificazione delle banchine portuali (*cold ironing*), agli interventi di rigenerazione urbana e per la qualità dell'abitare (progetto PINQuA).

Si è rilevato al riguardo che l'intero sistema dei trasporti, dalle ferrovie alle forme di mobilità dolce come le ciclovie urbane, può contribuire in modo significativo alla transizione climatica.

L'intero sistema della mobilità può, inoltre, giovare delle tecnologie digitali per migliorare sia le *performance* produttive sia la accessibilità dei servizi.

Una particolare importanza è stata riconosciuta allo sviluppo del sistema portuale e alla connettività sia fra diversi porti sia delle aree portuali con l'entroterra immediato e con le filiere produttive dei territori: un sistema di connessioni organizzate di infrastrutture e logistica è un *asset* per il Paese, in particolare per le aree del Sud, ed è essenziale per sfruttare appieno le potenzialità dei trasporti marittimi e dell'economia del mare.

Le tecnologie sono decisive per migliorare l'efficienza energetica e promuovere il ricorso a fonti rinnovabili, con effetti positivi specialmente nei settori energivori come i trasporti. A questo proposito il Tavolo ha discusso con particolare interesse le prospettive relative all'utilizzo dell'idrogeno, e in particolare dell'idrogeno "verde", considerando che il PNRR prevede numerosi progetti relativi allo sviluppo del suo utilizzo come fonte di energia, dalle riforme volte a renderne più conveniente l'utilizzo ai progetti di ricerca e sviluppo, dalla

costruzione di uno stabilimento industriale per la produzione di elettrolizzatori ai progetti per avvalersi dell'idrogeno come fonte di energia nel trasporto stradale ferroviario e nei settori *hard-to-abate*.

Secondo i dati illustrati dal Ministro Giovannini, poi, una quota pari a circa il 55 per cento delle risorse di titolarità del Ministero nell'ambito del PNRR e del PNC è dedicata a interventi a favore del Mezzogiorno, con interventi volti favorire il riequilibrio territoriale nelle infrastrutture sia terrestri sia portuali.

Quanto alla dislocazione territoriale degli interventi, ferme le previsioni già contenute nel Piano, si è sottolineata l'esigenza di assicurare una equilibrata distribuzione degli interventi infrastrutturali, che garantisca un accesso generalizzato alle infrastrutture, in particolare a quelle ferroviarie, e valorizzi le connessioni con le aree interne, così da evitarne la emarginazione e favorirne l'inserimento nei circuiti nazionali.

Il metodo seguito ha ricevuto approvazione dai componenti del Tavolo, pur richiamandosi, da parte del rappresentante delle Regioni, l'esigenza di salvaguardare le competenze regionali, specialmente per quanto riguarda la programmazione degli interventi, in modo da assicurare la sistematicità degli interventi all'interno di una visione unitaria.

Sul piano strategico, si è sottolineata la necessità di inserire i singoli interventi all'interno di piani finalizzati a dare loro sistematicità e coerenza, come il Piano generale dei trasporti e della logistica, per il quale sono state avviate le procedure volte alla definizione dei relativi contenuti, i piani regolatori di sistema portuale o specifiche linee guida per la gestione di interventi complessi, come quelli in tema di politiche urbane. Il PNRR interviene del resto sulla definizione dei contenuti di alcuni strumenti programmatici in settori delicatissimi, come quello idrico, con la semplificazione e il rafforzamento del Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, e quello dell'economia circolare, con l'adozione sul finire del mese di giugno del Programma nazionale per la gestione dei rifiuti e della Strategia nazionale per l'economia circolare.

Come per altri settori, si è segnalata l'esigenza di migliorare i sistemi di *governance* onde garantire un efficace coordinamento orizzontale dei diversi interventi del Piano incidenti sulle stesse materie e realizzare, in questo modo, efficaci sinergie tra le diverse misure.

Si è rilevato inoltre che la grande dimensione di molti progetti e dei loro soggetti attuatori, *in primis* Rete Ferroviaria Italiana, ne facilita certo l'attuazione, ma richiede una particolare attenzione a coinvolgere in maniera non formale le rappresentanze della società civile presenti nei territori, non solo migliorando le modalità delle consultazioni pubbliche, di cui si è già parlato, ma attivando i Tavoli permanenti di settore previsti dal decreto-legge n. 77 del 2021, particolarmente necessari in questo ambito anche oltre la durata del Piano.

L'importanza delle opere coinvolte implica, inoltre, secondo le parti sindacali, che si dedichi particolare attenzione alla quantità e alla qualità delle ricadute occupazionali. In particolare, è sentita dalle parti l'esigenza che il lavoro generato dal PNRR sia lavoro "buono", con meccanismi che favoriscano l'aggiudicazione degli appalti sulla base criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il mantenimento dei livelli occupazionali e delle condizioni contrattuali ed economiche, la sicurezza sul lavoro. Ugualmente, si è sottolineata l'esigenza di assicurare forti presidi di legalità nel sistema degli appalti, anche al fine di evitare l'infiltrazione di organizzazioni criminali.

Il dibattito svoltosi nel Tavolo ha dedicato, infine, una particolare attenzione agli effetti sugli investimenti del PNRR derivanti dall'aumento dei prezzi, dapprima con riferimento soprattutto alle materie prime e poi, anche a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina,

all'energia. In questo senso, sono emerse numerose sollecitazioni rispetto alla necessità di un adeguamento dei costi inizialmente previsti per le opere e, allo stesso tempo, di prevedere modalità univoche per tale adeguamento nei diversi settori e contingenze.

La questione è stata oggetto, come è noto, di un costante monitoraggio da parte del Governo, che ha adottato nel tempo diversi interventi volti a contrastare l'impatto degli aumenti di prezzo e a evitare che si potessero tradurre in interruzioni o rallentamenti dei lavori.

### *La transizione digitale*

Cogliere le opportunità legate alla rivoluzione digitale rappresenta, secondo quanto indicato nella stessa premessa del PNRR, un passo essenziale per recuperare i ritardi del Paese nella crescita e nella competitività-

Di qui la centralità degli investimenti e delle riforme da attuare in questo settore, che hanno un impatto trasversale e diffuso su tutte le organizzazioni pubbliche e private del Paese e sulla stessa vita quotidiana dei cittadini.

La presentazione del Ministro Colao ha dato conto di come il processo di digitalizzazione del sistema stia procedendo rapidamente e abbia già fornito risultati significativi, come la diffusione dell'identità digitale fra la popolazione (43%) e le buone pratiche di PagoPA e della banca dati del servizio sanitario nazionale.

L'attuazione dei progetti del PNRR permetterà all'Italia di recuperare posizioni rispetto al passato e di raggiungere l'obiettivo di attestarsi al 2026 fra i Paesi europei con migliori livelli di digitalizzazione.

Le parti hanno sottolineato come la digitalizzazione dipenda necessariamente dagli interventi in materia di connettività ma non sia solo un processo tecnologico. Si tratta, piuttosto, di un cambiamento di approccio all'organizzazione delle attività e dei rapporti economici e sociali, che richiede grandi investimenti non solo nell'*hardware* ma soprattutto negli strumenti software, nelle strutture delle imprese e delle amministrazioni e nelle competenze delle persone, lavoratori e semplici cittadini, che opereranno sempre più in un contesto digitale.

Affinché la transizione digitale sia "giusta", è essenziale che siano predisposti e messi in opera gli strumenti necessari a rendere accessibili a tutti, persone, gruppi e territori, gli strumenti e le conoscenze in materia così da evitare sacche di esclusione o di emarginazione e da prevenire un *digital divide* che accrescerebbe le già gravi disuguaglianze accumulate in questi anni, specialmente a carico di soggetti deboli e svantaggiati.

Di qui alcune priorità segnalate dal dibattito. Sul piano delle strutture, è prioritario completare la connessione veloce di tutto il territorio nazionale, comprese le aree interne e le aree a fallimento di mercato, realizzare una infrastruttura *cloud* nazionale, garantire la piena interoperabilità delle banche dati con un esercizio condiviso di implementazione, colmare il *deficit* di risorse informatiche delle Pubbliche amministrazioni e superare i colli di bottiglia tuttora presenti per la mancata digitalizzazione di alcuni processi.

La digitalizzazione degli archivi e della documentazione pubblica è stata menzionata nel dibattito, non solo perché permetterebbe una maggiore utilizzabilità e accessibilità ai cittadini, ma anche perché contribuirebbe a offrire consistenti occasioni di buona occupazione. L'effettiva interoperabilità tra le banche dati può costituire inoltre lo strumento per un completo ridisegno delle procedure amministrative, consentendo di offrire servizi migliori ai

cittadini riducendo al contempo gli oneri burocratici e le richieste di documentazione amministrativa.

Sul piano delle competenze, si è rimarcata, in primo luogo, l'esigenza di un grande piano nazionale di alfabetizzazione digitale diretto a tutti i cittadini, in linea con le indicazioni europee che pongono l'obiettivo al 2030 di garantire a tutti gli adulti la acquisizione delle competenze digitali di base.

L'investimento sulle competenze si rende tuttavia necessario anche per le pubbliche amministrazioni e il sistema produttivo. Per le pubbliche amministrazioni si è rimarcata l'esigenza di assumere stabilmente personale informatico non affidandosi solo ad esperti e di rafforzare le competenze diffuse del personale. Altrettanto importante è coinvolgere a pieno le piccole imprese nell'acquisizione di strumenti e di cultura digitale, attraverso forme di aggregazione, anche con il sostegno delle associazioni di categoria.

In tale direzione si è convenuto sulla importanza di rafforzare i *Digital Innovation Hub* come strumento di sostegno e di diffusione delle tecnologie innovative nei confronti del sistema produttivo.

Particolarmente sentita è la necessità di garantire la sicurezza dei dati, esprimendosi apprezzamento per la creazione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. In tale ambito, è stata raccolta la sollecitazione a prestare la massima attenzione alla creazione di una adeguata *governance* dei dati che tuteli la *privacy* dei cittadini e la piena accessibilità agli stessi, in linea con il loro carattere di "bene comune". A tale ultimo riguardo, si è evidenziata la importanza di definire linee guida circa i criteri di classificazione dei dati e per la loro normalizzazione, necessarie a favorire il dialogo fra i diversi database; nonché di definire modelli e *standard* per l'interoperabilità dei dati in coordinamento con la strategia europea Gaia-X.

La diffusione e il pieno utilizzo della digitalizzazione richiamano la necessità di adottare politiche industriali in grado di permettere al sistema Italia di essere competitivo. Lo sviluppo nei settori del digitale è un altro fronte, oltre a quello dell'energia, dove l'Italia e l'Europa devono rafforzare la loro capacità produttiva e di innovazione nei confronti dei *competitor* stranieri, soprattutto orientali, al fine di recuperare una propria sovranità su queste frontiere della innovazione tecnologica.

A tal fine si è richiamata l'urgenza di destinare investimenti mirati allo sviluppo delle filiere ICT e delle infrastrutture digitali. Gli investimenti nel digitale hanno ricevuto grande impulso con il programma industria 4.0, che ha prodotto buoni risultati, ed è ora oggetto di ulteriore sviluppo con le risorse del PNRR, destinate al programma Transizione 4.0.

È senz'altro significativo, poi, che quella della "microelettronica e semiconduttori" sia una delle filiere considerate strategiche ai fini della stipula dei contratti di sviluppo finanziati con le risorse del PNRR e che nell'ambito degli IPCEI siano finanziati progetti su microelettronica e *cloud*.

Le parti presenti al dibattito hanno rilevato che la capacità innovativa sostenuta dalle tecnologie digitali e dai programmi 4.0 non dovrà limitarsi alla manifattura, ma dovrebbe estendersi e rafforzarsi anche in altri settori, dalle costruzioni, all'agricoltura e ai servizi. In particolare, il variegato mondo dei servizi, non solo pubblici, ma anche privati, che è sempre più centrale nel sistema Paese, sconta ancora sacche di inefficienza e ritardi di innovazione, che riducono in modo significativo la sua capacità di contribuire all'efficienza del sistema Paese, con migliori servizi per imprese e cittadini, e alla buona occupazione.

Un'importanza particolare ha la digitalizzazione delle imprese del turismo, che può migliorarne in modo decisivo l'accessibilità e l'attrattività per gli utenti italiani e stranieri. A tale obiettivo sono funzionali le diverse iniziative previste nell'ambito del PNRR di titolarità del Ministero del turismo, che ha a disposizione consistenti risorse. In particolare, la piena attuazione dell'*Hub* digitale del turismo dovrebbe mettere a disposizione uno strumento importante per diffondere la conoscenza e la possibilità di fruizione delle nostre grandi potenzialità ricettive e per promuovere una offerta diversificata e di qualità, in grado anche di favorire soggiorni più lunghi e più articolati nel corso dell'anno da parte dei turisti italiani e stranieri.

### *Le politiche sociali e per il lavoro*

Negli incontri svolti i componenti del Tavolo hanno espresso un sostanziale apprezzamento per gli investimenti e le riforme del PNRR volte a indirizzare la ripresa e la crescita economica nella direzione della sostenibilità sociale. Si è, tuttavia, rimarcato come tali interventi non possano avere carattere esaustivo, ma debbano essere accompagnati, in una logica di addizionalità e di complementarità, dal rafforzamento e dal rinnovamento delle politiche "ordinarie". Tale richiamo corrisponde, del resto, all'impostazione del PNRR che si pone come obiettivo generale il recupero della dimensione sociale delle politiche pubbliche.

In questo contesto, si rende necessario assicurare, anche oltre la durata del Piano, un quadro efficace di finanziamento stabile degli interventi volti a rafforzare i servizi sociali territoriali e il sistema di protezione e delle persone in condizioni di difficoltà.

Un posto di rilievo spetta nell'ambito del Piano alle politiche per il lavoro e l'occupazione, con un investimento che, in termini, assoluti è il più elevato tra quello registrato da tutti i piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

Nelle linee programmatiche e negli investimenti del Piano sono presenti varie possibilità di creare buona occupazione: oltre ai lavori connessi alle produzioni *green*, le molteplici attività rivolte alla cura delle persone e al *welfare*, che rispondono a bisogni crescenti della popolazione; le attività di rigenerazione urbana e di difesa del territorio, che sono oggetto di apprezzati programmi relativi alla transizione ecologica, i settori dell'agricoltura e del turismo sostenibile, della valorizzazione dei beni culturali. Anche l'edilizia può rappresentare un significativo sbocco occupazionale, creando anche posti di lavoro specializzati.

Nella stessa direzione un ruolo importante può essere giocato dall'economia sociale, più volte ricordata nel dibattito, il cui sviluppo è oggetto anche di un apposito Piano di azione europeo.

Le trasformazioni del lavoro indotte dal nuovo modello di sviluppo fatto proprio dal PNRR richiedono un impegno condiviso fra parti sociali e autorità pubbliche, diretto a gestire le transizioni produttive e occupazionali.

A fronte di questa prospettiva, il nostro sistema di politiche attive del lavoro, nonostante i recenti interventi, è ritenuto ancora inadeguato. Le osservazioni dei componenti del Tavolo riportate in dettaglio nelle pagine precedenti segnalano in particolare la persistente debolezza dei centri pubblici all'impiego, la mancanza di un completo sistema informatizzato nazionale del mercato del lavoro, da tempo atteso e il diseguale funzionamento dei servizi all'impiego nelle varie regioni.

I richiami più frequenti provenienti dal dibattito sollecitano un'azione volta ad affrontare prioritariamente alcune urgenze. In primo luogo, si segnala l'esigenza di dare effettivamente corso alle assunzioni previste nell'ambito del Piano straordinario di potenziamento dei centri

per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. Sempre nell'ambito delle politiche attive per il lavoro, si rileva l'opportunità di assicurare il funzionamento di un sistema informativo unitario, anche grazie ai finanziamenti previsti dal PNRR per il potenziamento dei centri dell'impiego, nonché di rafforzare la collaborazione con le agenzie private e il coinvolgimento delle parti sociali con i loro enti bilaterali e agenzie formative. Si ritiene, inoltre, necessario assicurare la piena attuazione del programma GOL e di garantire l'efficacia degli interventi formativi previsti, anche con riferimento ai lavoratori autonomi. Su un piano più generale, si giudica opportuno un rafforzamento dei nessi e un migliore bilanciamento fra ammortizzatori sociali e politiche attive, anche utilizzando i nuovi strumenti come il contratto di espansione e gli accordi di transizione occupazionale.

Per promuovere la formazione come parte integrante delle politiche attive, viene sottolineata la necessità di rafforzare la formazione continua partecipata dalle imprese e dai sindacati nelle attività di riconversione industriale e professionale per adeguare le competenze delle persone alle qualità dei nuovi lavori. Un'analoga esigenza di formazione del personale in servizio si pone anche con riferimento alle pubbliche amministrazioni, per le quali si reputa necessario realizzare un grande piano di riqualificazione.

Anche qui vanno richiamate le indicazioni del Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, secondo cui, per fronteggiare le trasformazioni del lavoro, il 60 per cento dei lavoratori dovrà partecipare annualmente ad attività di formazione continua dedicata.

Si è, inoltre, ribadita l'esigenza di affrontare il fenomeno del mancato incontro tra domanda e offerta di lavoro, aggravatosi di recente non solo in Italia. A tal fine un ruolo, importante può essere svolto da un rinnovato sistema di orientamento, prefigurato anche dagli interventi del Piano, che aiuti i giovani a orizzontarsi nelle scelte sul loro futuro professionale e che migliori la comunicazione e la collaborazione fra scuola e mondo del lavoro.

Da ultimo, si è ribadita l'esigenza di creare buona occupazione contrastando l'illegalità nel lavoro con il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, oggetto di una specifica riforma del PNRR, che deve rappresentare un impegno prioritario e tradursi, come richiesto anche dal Piano, in risultati effettivi in termini di riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso.

### *Le politiche per la salute*

Alla salute il PNRR dedica ingenti risorse e riforme di sistema, concentrate in particolare nella missione 6, secondo due assi principali: l'implementazione di nuovi modelli organizzativi di prossimità legati al territorio e l'innovazione delle strutture tecnologiche e digitali del Servizio sanitario nazionale. Grazie ai finanziamenti del Piano, all'incremento delle risorse destinate al Sistema sanitario nazionale e a un ambizioso programma di riforme si intende realizzare un ambizioso progetto di riforma e rilancio della sanità pubblica dopo l'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da COVID-19.

Nel dibattito svolto nella riunione del Tavolo dedicata alle tematiche della salute, è emersa una sostanziale condivisione dell'impostazione generale degli interventi, accompagnata dalla segnalazione di alcune questioni di sistema meritevoli di approfondimento e di specifiche segnalazioni.

In primo luogo, in considerazione della centralità che assume nel disegno di riforma la realizzazione di un sistema integrato sociosanitario, i componenti del Tavolo hanno rilevato la necessità di precisare meglio le modalità e le implicazioni di tale integrazione, auspicando un proprio coinvolgimento nelle sedi di discussione e di decisione al riguardo. Questo, infatti,

è un terreno in cui le conoscenze e le esperienze delle parti, sia quelle presenti sul territorio sia i professionisti della sanità, sono particolarmente importanti per contribuire alla definizione degli elementi necessari a una efficace integrazione degli interventi, con riferimento in particolare agli obiettivi, agli *standard* e alla connessione con gli enti territoriali, che sono titolari di competenze rilevanti nell'ambito delle politiche sociali.

La positiva interlocuzione tra parti sociali e Ministero della salute, sollecitata nel corso del dibattito svolto al Tavolo, ha peraltro consentito di definire in modo soddisfacente punti importanti dei modelli e degli *standard* dell'assistenza territoriale definiti con il decreto ministeriale n. 77 del 2022, con la specificazione del concetto di prossimità, il riconoscimento del ruolo centrale dell'assistenza domiciliare e la definizione della posizione dei medici di medicina generale nelle varie strutture di prossimità, l'applicazione della digitalizzazione ai nodi del sistema e la prospettazione di una ridefinizione dei LEA in relazione alla nuova organizzazione degli istituti di prossimità.

Le nuove strutture di prossimità sul territorio, le Case e gli Ospedali di comunità, dovranno portare non solo a un miglioramento del servizio reso ai cittadini, ma anche a ridurre le persistenti disuguaglianze esistenti nei livelli di assistenza fra i vari territori.

Pur nel quadro di un generale incremento delle risorse per il settore sanitario, con un apprezzabile aumento della dotazione del Fondo sanitario nazionale anche nelle proiezioni riferite ai prossimi anni, appare cruciale definire in modo puntuale le modalità con cui assicurare che nelle nuove strutture di prossimità sia garantita una presenza adeguata di personale sanitario e, in particolare, di medici di medicina generale. Analogamente, si rende necessario assicurare che le Istituzioni universitarie assicurino la formazione di un numero adeguato di futuro personale medico, tenendo conto anche dei flussi dei pensionamenti attesi nei prossimi anni.

In questo contesto, non va dimenticata l'opportunità di valutare l'istituzionalizzazione dell'assistenza erogata da assistenti familiari (cosiddetti badanti) e *caregiver*, che ora svolgono gran parte della loro attività in maniera informale o in larga misura irregolare, con condizioni di trattamento spesso al di sotto dei livelli di dignità. Si tratta di una esigenza urgente, da considerare congiuntamente con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali anche nell'ambito dell'obiettivo europeo del contrasto al lavoro sommerso, assicurando anche una qualificata formazione di questi lavoratori, in larga misura donne e immigrate, nonché stabilendo specifiche procedure di regolarizzazione e di accreditamento.

L'aggiornamento delle dotazioni tecnologiche e digitali degli ospedali e lo sviluppo della telemedicina per favorire l'assistenza domiciliare e il riconoscimento della casa come primo luogo di cura rappresentano, per i partecipanti al Tavolo, una grande potenzialità per il funzionamento del nuovo modello di sanità e per l'erogazione di migliori servizi ai cittadini. Si tratta, tuttavia, di una evoluzione che deve accompagnarsi a coerenti revisioni dei sistemi organizzativi. La delicatezza dei dati personali trattati dal sistema sanitario ai vari livelli, compresa in particolare la telemedicina, richiede poi l'inclusione del sistema nel perimetro nazionale della sicurezza cibernetica.

#### *Le politiche in materia di istruzione e ricerca*

Il sistema dell'istruzione e della ricerca è la più grande infrastruttura del Paese e, come si è visto, rappresenta un elemento cardine per la buona riuscita di tutte le attività del Piano, in quanto costituisce un fondamento essenziale per sostenere le persone e le Istituzioni con le conoscenze necessarie per affrontare le sfide poste dalle grandi transizioni in atto. Queste

transizioni non hanno solo diffuse implicazioni tecniche e strumentali sulle attività economiche e sociali del Paese, ma richiedono anche un profondo cambiamento culturale in tutti gli attori del sistema, in modo da corrispondere in modo adeguato ai nuovi paradigmi e orizzonti proposti dall'era digitale e dell'economia verde.

Per queste ragioni, scuola e università devono rinnovare in profondità la loro missione formativa, tenendo conto dell'esigenza di fornire alle persone e, anzitutto, alle più giovani generazioni le conoscenze e le categorie culturali essenziali per comprendere e cogliere le opportunità della nostra epoca e per contribuire attivamente al miglioramento dell'ambiente in cui vivono.

Per rispondere a tale missione il sistema della formazione e della ricerca e le persone in esso attive sono impegnate in un eccezionale sforzo di rinnovamento che ne tocca tutte le componenti e gli stessi fondamenti: dalle strutture fisiche degli edifici scolastici, alla organizzazione delle attività, ai contenuti e ai metodi della didattica e alla valorizzazione del personale docente, con la necessaria formazione, motivazione e adeguamento dei trattamenti economici.

Si tratta di un intervento di ampia portata, che – come indicato dalla stessa definizione della prima componente della Missione del Piano dedicata a istruzione e ricerca – ha l'obiettivo di potenziare l'offerta dei servizi di istruzione dagli asili nido all'università. È una sfida impegnativa che, come per molti altri interventi del PNRR, richiede uno sforzo di riconfigurazione complessiva della spesa per il settore anche oltre l'orizzonte temporale del Piano, al fine di garantire che i nuovi servizi, come gli asili nido e le scuole dell'infanzia, ma anche l'estensione del tempo pieno, possano continuare a operare in modo efficace dopo gli investimenti sostenuti per la loro realizzazione. Ugualmente, si ritiene necessario un investimento a lungo termine sulle persone impiegate nel sistema dell'istruzione, che ne valorizzi le capacità e la professionalità.

Il rinnovamento del sistema di cui si è dato conto nella seconda parte della Relazione si deve accompagnare, secondo le indicazioni convergenti del dibattito, a una maggiore apertura al mondo esterno, sia delle imprese, sia del lavoro. Per quanto riguarda il lavoro, sono particolarmente strategiche le misure in materia di valorizzazione dell'apprendistato duale e di sviluppo della formazione di carattere tecnico sia di livello secondario che terziario. Assume inoltre rilevanza strategica la riforma del sistema dell'orientamento, che dovrebbe sostenere i giovani guidandoli nella ricerca e realizzazione delle loro vocazioni, così da offrire loro opportunità di crescita professionale e umana.

La formazione universitaria e la ricerca sono oggetto di un analogo impegno di rinnovamento, ampiamente discusso e apprezzato nel dibattito, che prevede non solo consistenti investimenti nelle strutture, ma la riforma dei principali istituti, dai corsi di laurea ai dottorati di ricerca, agli strumenti di sostegno agli studenti, borse di studio, *housing* universitario, rafforzamento del programma *Erasmus*. Come evidenziato dalla stessa denominazione della seconda componente della Missione 4, che fa riferimento al trasferimento delle conoscenze “dalla ricerca all'impresa”, è essenziale monitorare l'efficacia degli strumenti messi in campo dal Piano per potenziare l'alta formazione e la ricerca tenendo conto del contributo che essi possono offrire all'innovazione dell'assetto produttivo ed economico del Paese.

### *Le priorità trasversali del PNRR*

Come si è già ricordato, i programmi di investimenti e riforme del PNRR non sono solo diretti a sostenere un nuovo paradigma di crescita economica, ma intendono anche conseguire una maggiore equità di genere, generazionale e territoriale.

L'obiettivo del Piano è realizzare una crescita che non lasci indietro nessuno, con misure che attraversano le diverse missioni al fine di assicurare la parità di genere, l'integrazione delle persone con disabilità, la promozione delle opportunità per le giovani generazioni e la coesione territoriale.

### *Politiche per la parità di genere*

L'attenzione alla parità di genere permea l'impostazione degli interventi del PNRR, secondo un approccio orizzontale corrispondente alla, logica di *mainstreaming* da tempo promossa dalle organizzazioni internazionali, ma solo in parte messa in pratica nelle politiche nazionali, anche nel nostro Paese, come dimostrano i *ranking* internazionali riferiti a molti indicatori di parità.

Il dibattito al Tavolo, pur condividendo questo approccio trasversale, ne ha sottolineato la difficoltà attuativa e ha richiamato la necessità di rendere effettivi gli strumenti di coordinamento fra i vari interventi e le relative autorità competenti per evitare che l'orizzontalità rappresenti un fattore di indebolimento complessivo delle azioni di parità. Un giudizio definitivo al riguardo è sottoposto al test degli effettivi risultati raggiunti nell'implementazione del Piano.

Nelle riunioni del Tavolo dedicate a questa priorità specifica attenzione è stata rivolta alla recente normativa sulla parità di genere in ambito lavorativo, introdotta nel quadro dell'attuazione del Piano, che rafforza gli strumenti di contrasto alle discriminazioni indirette, estende e potenzia gli obblighi di rendicontazione delle imprese circa le condizioni sul lavoro dei due generi, prevede un sistema di certificazione di parità, al quale sono connesse specifiche incentivazioni.

Un rilievo particolare è stato attribuito alla attuazione dell'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021, che introduce l'obbligo di riservare, nella esecuzione degli appalti finanziati con il PNRR e del PNC, una quota di assunzioni pari al 30 per cento a favore di donne e giovani di età inferiore a 36 anni. A tale questione è stato dedicato un approfondimento in una specifica riunione del Tavolo, alla quale hanno offerto un contributo di dati e analisi rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per le pari opportunità, della Segreteria tecnica del PNRR e dell'ANAC.

Rispetto a tale misura, si è posta l'esigenza di un'attenta attività di monitoraggio, che dovrebbe realizzarsi tanto a livello di singolo appalto, da parte della stazione appaltante, quanto a livello aggregato, anche grazie alle comunicazioni che dovranno essere trasmesse all'ANAC in esecuzione della sua delibera n. 122 del 16 marzo 2022.

Su un piano ancora più generale, si è segnalata l'esigenza di un monitoraggio non burocratico e attento alla qualità degli interventi, anche attraverso l'individuazione di indicatori *ad hoc*, che permettano di valutare l'impatto di ciascun intervento sulla condizione delle donne, a cominciare dalle loro condizioni sul lavoro, ma estendendo la valutazione alla complessità della loro situazione e dei loro bisogni.

Proprio per la necessità di considerare la complessità delle cause sociali e culturali che determinano il divario di genere, è necessario che tutte le organizzazioni della società civile che si occupano del tema siano coinvolte nella elaborazione e implementazione dei progetti del piano, a cominciare dal coinvolgimento nelle attività dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere e nella configurazione della certificazione di parità.

Le parti hanno, comunque, condiviso l'importanza di quest'ultimo strumento e della sua diffusione all'interno delle imprese, per sollecitare, anche grazie alle agevolazioni previste al riguardo, un loro maggiore impegno nella promozione delle opportunità di lavoro e di crescita professionale delle donne.

Il dibattito ha confermato l'importanza di misure finalizzate alla promozione delle pari opportunità delle donne anzitutto nel lavoro, quali il potenziamento delle infrastrutture per i servizi di cura, non solo per l'infanzia, ma per l'assistenza agli anziani, la cui assenza o non sufficiente diffusione e accessibilità costituisce ancora uno degli ostacoli principali alla occupabilità femminile. Si tratta di misure che sono al centro di specifici interventi del PNRR e per i quali, come si è detto, è necessario assicurare che gli investimenti nelle infrastrutture siano accompagnati con risorse sufficienti per la loro gestione e per la assunzione di personale adeguatamente formato.

È stato rilevato, anche dal Ministro per le pari opportunità e la famiglia, come le azioni del Piano a sostegno della parità si inseriscano in un ambito di interventi più ampio che comprende la adozione della Strategia nazionale per la parità di genere e, più in generale, tiene conto delle previsioni del *Family act* e della nuova disciplina relativa all'assegno unico universale per i figli a carico.

Sul piano generale, si è segnalata l'esigenza di una revisione dei carichi familiari, promuovendo una cultura favorevole a migliorarne la distribuzione fra i componenti del nucleo, con interventi che possano contribuire a contrastare la persistenza nel nostro Paese del binomio bassa natalità e bassa occupazione femminile. In questa ottica, si ritiene, ad esempio, opportuno estendere, anche per via contrattuale, la fruibilità nel tempo di congedi parentali adeguatamente retribuiti in una logica di condivisione.

Un forte contributo alla promozione della parità di genere in ambito lavorativo proviene dalla integrazione all'interno dei *curricula* di tutti i cicli scolastici di attività e contenuti volti a sviluppare le competenze STEM, digitali e di innovazione, con particolare destinazione alle giovani donne, anche con la previsione di quote riservate alle donne per la partecipazione ad attività di alta formazione e di ricerca. In questo senso appare strategico l'investimento previsto dal PNRR relativo alle nuove competenze e ai nuovi linguaggi.

Una valutazione positiva è stata espressa riguardo al rafforzato sostegno alla imprenditorialità femminile. Si tratta di uno strumento di *empowerment* delle donne che ha dimostrato di trovare risposte nella loro capacità imprenditoriali, ma che è ancora poco sviluppato in rapporto alle potenzialità e a quanto avviene in altri Paesi.

### *Promozione dell'equità generazionale*

La priorità riconosciuta dal PNRR alle politiche giovanili è giustificata, secondo la comune opinione dei partecipanti al Tavolo, dall'esigenza di contrastare in modo efficace gli effetti sulle giovani generazioni della crisi COVID-19 ed evitare che il divario generazionale, già presente nella società, si acuisca ulteriormente.

Si tratta di un vero e proprio impoverimento, mai verificatosi nella storia, della generazione attuale rispetto a quella dei padri, e che ha colpito i giovani italiani in modo più grave dei coetanei di altri Paesi, come testimoniano tutte le comparazioni internazionali.

Per di più, si è rilevato che le diseguaglianze nelle condizioni di lavoro e di vita dei giovani si riflettono, con effetto moltiplicatore, nei divari di genere, a scapito delle giovani donne e in quelli territoriali, con divari aggravati ancora una volta in molte aree del Mezzogiorno.

Per rispondere a questo debito nei confronti delle giovani generazioni è necessario mettere in atto un insieme di misure, previste nel PNRR, in grado di contrastare le radici delle diseguaglianze e del disagio giovanile.

La trasversalità dell'approccio seguito dal Piano è giustificata dal fatto che una risposta alla complessità della questione giovanile tocca tutti i principali progetti di intervento del PNRR, dalla scuola, al mercato del lavoro, all'autonomia abitativa.

Ma proprio per questo si è convenuto che l'efficacia della risposta dipende non solo dalla corretta gestione dei singoli progetti, ma più che mai dalla capacità di mettere in atto un effettivo coordinamento interistituzionale, a livello nazionale e territoriale: un obiettivo non facile perché contrasta con l'orientamento, tradizionalmente prevalente, ad agire in modo settoriale e non coordinato.

Non sono, quindi, mancate perplessità sull'efficacia di una simile impostazione trasversale, che resta da verificare nei fatti: c'è chi avrebbe ritenuto preferibile, in questo ambito più ancora che nelle politiche di genere, dedicare una missione alle politiche giovanili.

In ogni caso, si è concordato sul fatto che per assicurare l'organicità degli interventi e la loro coerenza sia essenziale avvalersi del monitoraggio e della partecipazione attiva delle parti sociali, che possono farsi carico della trasversalità dell'approccio da seguire. Altrettanto importante è promuovere un maggiore coinvolgimento delle rappresentanze giovanili, che ora sono in stato nascente.

In tale quadro è stata valutata con favore l'istituzione del Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche istituito dal Ministro per le politiche giovanili. Si è ritenuto, infatti, che questo organismo possa assicurare un rilevante contributo per la valutazione e il coordinamento degli interventi, a condizione che non si limiti a offrire dati e informazioni, ma diventi strumento di coinvolgimento attivo di istituzioni, parti sociali e rappresentanze giovanili per attuare un monitoraggio non formale dell'andamento degli interventi e assicurarne l'integrazione.

Quanto alle principali politiche finalizzate a contrastare il divario intergenerazionale, un rilievo centrale è stato riconosciuto, anche qui, al ruolo della scuola sia per contrastare la dispersione scolastica, la cui riduzione è un obiettivo indicato precisamente nel Piano, sia per alzare i livelli delle competenze dei giovani nelle molteplici direzioni richieste per vivere e operare bene in questa epoca, dalle materie STEM, alle competenze tecniche e digitali, per cui è importante lo sviluppo di istituzioni di educazione superiore come gli ITS, ma anche allo sviluppo di capacità relazionali necessarie nel mondo del lavoro come nella convivenza civile.

La messa in opera di un efficace sistema di orientamento, accompagnato da esperienze guidate di alternanza scuola-lavoro, di tirocini e apprendistato, può fornire ai giovani strumenti atti ad avvicinare il mondo dell'istruzione a quello del lavoro, facilitando la transizione tra i due mondi e riducendo in prospettiva il grave fenomeno del *mismatch* fra domanda e offerta di competenze.

Su tutti questi temi, il Piano interviene con misure specifiche, che il Tavolo monitorerà nell'attuazione e negli effetti.

Anche il Servizio civile universale, nella sua nuova configurazione, costituisce uno strumento di cittadinanza attiva e di acquisizione di competenze utili all'occupazione giovanile.

La sua importanza, confermata dalle ricerche italiane e dalle esperienze internazionali, è stata riconosciuta dai componenti del Tavolo, che hanno invitato a considerare il rafforzamento dell'istituto anche oltre il 2026.

L'obbligo di riservare ai giovani il 30 per cento delle nuove assunzioni riferite all'esecuzione dei contratti finanziati con fondi del PNRR e del PNC presenta meno difficoltà applicative dello stesso obbligo previsto per le assunzioni di donne. Impedimenti attuativi di tale obbligo possono consistere solo per posizioni che richiedano motivatamente anni di esperienza pregressa oppure per cui ci sia oggettiva carenza di professionalità disponibili, carenza purtroppo riscontrabile in molte posizioni non solo con specifiche professionalità, ma anche di bassa qualificazione e spesso poco pagate.

Un contributo al miglioramento della occupabilità dei giovani può venire da una efficace attuazione del Piano di emersione e di orientamento dei giovani inattivi "NEET-Working" adottato all'inizio del 2022 in raccordo con la strategia dell'Unione europea per la gioventù.

Si tratta di attività che richiamano l'esigenza di uno stretto coordinamento tra le amministrazioni, con particolare riferimento alle competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle Regioni. Completare e rendere pienamente efficaci tali attività richiede, infatti, che si potenzino gli strumenti di politica attiva, da tempo esistenti nel nostro sistema, ma ancora non in grado di rispondere alle aspettative, specialmente delle giovani generazioni.

Una sollecitazione specifica è stata rivolta a rafforzare il programma Garanzia Giovani facendo tesoro delle migliori pratiche europee, e a valorizzare i nuovi programmi *Erasmus* che hanno mostrato grande utilità per offrire esperienze di crescita ai nostri giovani.

Nel dibattito sono state presentate varie esperienze di successo di imprenditoria giovanile, anche in forma cooperativa. I programmi di finanziamento previsti hanno trovato generalmente risposte positive, a conferma del crescente orientamento dei giovani a cimentarsi, nonostante le difficoltà del contesto, in attività di lavoro autonomo anche imprenditoriale.

Le linee indicate dal PNRR per lo sviluppo dell'economia verde e della digitalizzazione offrono non poche opportunità di occupazione, come si è già osservato e come lo stesso Piano indica nelle sue proiezioni.

Le giovani generazioni sono nelle condizioni ideali per cogliere le opportunità offerte da entrambi questi settori di sviluppo: un motivo di più per fornire loro gli strumenti necessari, anzitutto di orientamento e di formazione mirata al futuro.

Questi interventi, volti ad aumentare le opportunità di lavoro, vanno poi integrati con misure più generali dirette a sostenere la autonomia dei giovani e la loro capacità di contribuire alla vita sociale e civile, misure troppo spesso trascurate nel nostro sistema e ora appena avviate dal Piano con i primi aiuti alle residenze studentesche e alla autonomia abitativa.

### *Riduzione dei divari territoriali e sviluppo del Mezzogiorno*

La finalizzazione ai territori del Mezzogiorno di una quota non inferiore al 40 per cento delle risorse aventi una specifica destinazione territoriale rappresenta una precisa scelta, che non corrisponde ad un vincolo europeo, ed è motivata dalla consapevolezza, condivisa dai componenti del Tavolo, che il recupero dei divari storici di sviluppo economico, sociale e civile, accumulatisi nel tempo, rappresenti una condizione fondamentale per la ripresa e per la coesione sociale dell'intero Paese.

Come testimoniano le indagini in proposito, le disuguaglianze che riguardano i territori del Mezzogiorno, che incidono su ambiti qualificanti delle condizioni di cittadinanza e di iniziativa economica, costituiscono un moltiplicatore di disparità e svantaggi rispetto alle condizioni personali e sociali, al lavoro, alla educazione, alla salute e alle prospettive di vita.

In questo senso, le risorse stanziare dal PNRR possono costituire uno strumento essenziale per contribuire al recupero del divario infrastrutturale e al rafforzamento del tessuto produttivo, come elementi indispensabili anche per il miglioramento del contesto civile e delle relazioni sociali nel Mezzogiorno.

Tutti gli interventi previsti dal Piano sono orientati in questa direzione e vanno misurati su questi obiettivi.

Alla riduzione dei divari concorrono, infatti, gli investimenti in infrastrutture, materiali e immateriali e nel sistema dei trasporti, gli interventi per la innovazione del tessuto produttivo, industriale e dei servizi in coerenza con la transizione verde, gli investimenti sull'istruzione e sulla formazione, la qualificazione del capitale umano operante sia nelle imprese private sia nelle pubbliche amministrazioni, essenziale per mettere a frutto gli investimenti strutturali.

Per un efficace utilizzo delle risorse stanziare dal PNRR è fondamentale assicurare un loro utilizzo sinergico, secondo logiche di complementarità funzionale, non solo con gli stanziamenti del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), ma anche, e soprattutto, con i fondi strutturali europei e il Fondo per lo sviluppo e la coesione, che destina al Mezzogiorno l'80 per cento della propria dotazione.

Analizzando lo stato di attuazione degli impegni di destinazione delle risorse al Sud risultanti dalla Prima relazione istruttoria del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, pubblicata nel marzo del 2022, le parti hanno rilevato con grande preoccupazione il prospettato mancato raggiungimento della quota del 40 per cento da parte di alcuni Ministeri, tra i quali, in particolare, si segnalano il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero del turismo.

Ferme restando le criticità riconducibili alla natura degli interventi, che in alcuni casi rende difficoltosa la previsione di vincoli di destinazione, si è riconosciuto che si tratta di distanze legate in larga misura a debolezze strutturali dell'area, e alle ridotte capacità progettuali degli enti attuatori, in particolare i piccoli comuni, una carenza questa segnalata anche in altri ambiti, ma che appare particolarmente grave per molte amministrazioni del Mezzogiorno.

Quanto al primo profilo, si è osservato che la bassa risposta del Mezzogiorno dipende anche dalla destinazione e struttura degli interventi che sono diretti principalmente al settore manifatturiero e che, per quote significative, operano anche con agevolazioni fiscali. In proposito, si è proposto di rivedere criteri e orientamenti degli incentivi, orientandoli maggiormente al sostegno del settore del terziario.

Quanto alle carenze relative alla capacità amministrativa, l'opinione condivisa dai componenti del Tavolo è che occorran, anzitutto, interventi specifici di rafforzamento della

qualità e quantità delle risorse umane impegnate nella attuazione dei progetti, entrambe ancora carenti specie in molti piccoli comuni e nelle aree interne. Tali interventi andrebbero integrati con misure di accompagnamento e di consulenza per sostenere le amministrazioni nelle procedure necessarie per beneficiare dei bandi e degli avvisi del Piano.

In questo campo, nel corso dei primi mesi di attuazione del PNRR sono stati messi a punto diversi strumenti di assistenza tecnica e di supporto tecnico-operativo, anche avvalendosi delle società partecipate e, da ultimo, è entrato in esercizio il portale *Capacity Italy*, che si avvale del supporto di Cassa depositi e prestiti, Invitalia e Mediocredito centrale. Sono, poi, valutati favorevolmente i fondi di supporto alla progettazione, che consentono di sostenere i comuni anche con figure specialistiche, e, in particolare, il Fondo per la progettazione territoriale, per cui si è proposta anche l'estensione a tutti i comuni. Permane, tuttavia, una forte sollecitazione a rafforzare gli strumenti di assistenza agli enti locali, in linea del resto con la raccomandazione formulata, da ultimo, dalla Corte dei conti nella sua relazione sullo stato di attuazione del PNRR riferita al primo semestre del 2022.

Per orientare meglio gli interventi necessari a superare queste criticità sono state avanzate proposte di vario contenuto e fattibilità.

Oltre al rafforzamento degli strumenti appena ricordati, si ritiene importante il potenziamento del sistema di monitoraggio, con una regia centrale partecipata dalle parti sociali e dagli enti attuatori che individui le situazioni di maggiore criticità utilizzando una mappa aggiornata in grado di indirizzare i fabbisogni di personale e di consulenza e di predisporre eventuali *task force* specifiche, se del caso attivate dalle Regioni e da reti di comuni.

Per quanto attiene alle problematiche connesse alla scarsa partecipazione a bandi e avvisi, si è prospettata l'utilità di fasi di consultazione prodromiche all'adozione dei bandi, in modo da facilitare l'elaborazione delle risposte degli enti favorendo un approccio meglio integrato alla progettazione degli interventi. La preparazione di questi interventi può avvalersi della consulenza e del coinvolgimento in sussidiarietà sia delle associazioni del terzo settore e di categoria, sia delle professioni tecniche sul modello sperimentato in passato dei patti territoriali e facendo tesoro delle migliori pratiche. Analogamente, il ricorso al partenariato pubblico-privato può essere uno strumento efficace per avvalersi di competenze private per la progettazione e la realizzazione dei progetti.

Quanto al rispetto della quota delle risorse da destinare al Sud, si è in linea generale convenuto sulla opportunità che le amministrazioni titolari degli interventi prevedano misure di salvaguardia o correttive per garantire il rispetto della quota prevista. Al riguardo, si è ribadita l'esigenza che il rispetto della quota sia esplicitamente richiesto in tutti gli interventi del Piano e che in tutte le procedure competitive si preveda che in caso di risorse non utilizzate per carenza di domande, si avvii nuova procedura mantenendo il vincolo di destinazione allo stesso territorio, o comunque al Sud, eventualmente con meccanismi di redistribuzione delle risorse ad altri enti.

In ogni caso, si è fatto notare che i soli vincoli di destinazione non bastano a ridurre i divari territoriali, perché è decisivo che sia assicurata e valutata la efficacia delle spese destinate dai vari progetti. In questo senso, sarà importante il monitoraggio del conseguimento dei risultati prefigurati dal Piano specialmente in termini di maggiore occupazione e crescita economica.

Si è anche proposto di integrare gli interventi già espressamente destinati alle aree interne prevedendo sostegni e incentivi specifici riferiti in particolare allo sviluppo di servizi essenziali necessari per garantirne la attrattività e vivibilità, a partire da quelli relativi a mobilità, salute e istruzione.

Più in generale, l'efficientamento e la modernizzazione dei servizi alle imprese e alle persone, utilizzando le nuove tecnologie digitali, sono essenziali per sostenere una crescita duratura, non solo del Meridione, e possono offrire grandi opportunità di buona occupazione e di miglioramento della qualità della vita.

Venendo alle misure di maggior dettaglio, un ruolo rilevante per lo sviluppo del Mezzogiorno è stato riconosciuto dai partecipanti del Tavolo alle ZES, che sono state di recente rese operative con la nomina di tutti i commissari, con consistenti investimenti infrastrutturali, anche di carattere sociale, e con la introduzione dello sportello unico digitale come unica interfaccia con gli investitori.

Una condizione per rendere pienamente utili gli investimenti in questi ambiti è assicurarne l'integrazione con una strategia di valorizzazione dei porti e dei trasporti e una effettiva connessione con le filiere produttive del territorio, con le catene logistiche nazionali e globali e con lo sviluppo e la rigenerazione delle città.

Al fine di rendere le zone economiche speciali attrattive sia per le aziende, agevolandone l'insediamento e favorendo lo sviluppo di attività produttive al loro interno, sia per i flussi commerciali territoriali e marittimi, si è, altresì, auspicato il rafforzamento delle agevolazioni fiscali e il ricorso a contratti di sviluppo.

Lo sviluppo del sistema portuale è ritenuto una grande opportunità per il Mezzogiorno, in quanto il potenziamento della portualità costituisce una preconditione non solo per lo sviluppo commerciale e industriale, anche facilitando possibili attività di *reshoring*, ma anche per la diffusione di flussi turistici di massa e di qualità. È fondamentale, quindi, assicurare il completamento delle interconnessioni strutturali e funzionali programmate dal Piano, in modo da realizzare un sistema pienamente integrato di collegamenti portuali, ferroviari e logistici.

#### *Prosecuzione e prospettive dell'attività del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.*

Come si è detto in apertura, in questa relazione si sono raccolti gli esiti della prima fase dell'attività del Tavolo per il partenariato, che ha accompagnato i primi due semestri di attuazione del PNRR.

Gli incontri e i dibattiti del Tavolo hanno espresso un patrimonio comune di riflessioni che viene ora messo a disposizione delle parti per alimentarne le attività future. Il carattere permanente riconosciuto dalla norma istitutiva al Tavolo garantisce la continuità del dialogo con i decisori pubblici al fine di tramettere le valutazioni e le sollecitazioni delle varie componenti istituzionali e sociali in ordine al migliore raggiungimento degli obiettivi del Piano.

Ora si apre una fase ulteriore di incontri e di dibattiti che potrà avvalersi delle idee, delle esperienze e dei materiali fin qui raccolti.

Anzitutto, per fare un primo bilancio retrospettivo e ripensare allo stato di attuazione del Piano con le difficoltà e i progressi registrati in questi mesi, anche alla luce dalle osservazioni e proposte emerse dai lavori del Tavolo.

Ma, soprattutto, sarà necessario verificare e discutere insieme, nella interlocuzione fra parti sociali e attori responsabili dell'attuazione del Piano, su quali suggerimenti trarre per il futuro dal dibattito svoltosi in questi mesi.

Le indicazioni emerse finora dal dibattito confermano, infatti, come nel concreto evolversi dell'attuazione del Piano si sia dimostrata una capacità di adattare tempestivamente le sue azioni in risposta al mutare delle condizioni di contesto.

Quest'esperienza rafforza la convinzione, condivisa da molti anche in ambito europeo, che l'impegno per uno sviluppo sostenibile e il metodo partecipativo del Piano, debbano continuare anche oltre il 2026, mettendo a frutto l'esperienza maturata e i modelli procedurali ideati per l'attuazione del Piano.

In questi primi mesi è stato svolto un percorso di apprendimento reciproco, che sarà particolarmente utile per valutare gli obiettivi delle politiche, anche al fine di consentire un loro eventuale aggiornamento, e per affinare la capacità di tutti, istituzioni pubbliche e organizzazioni della società civile, di perseguirli con coerenza.

Siamo, infatti, in uno snodo molto importante del Piano: nel corso dei prossimi dodici mesi la fase di programmazione degli interventi e di distribuzione delle risorse agli enti attuatori lascerà progressivamente spazio all'aggiudicazione dei contratti per l'esecuzione degli investimenti e all'avvio della loro realizzazione, in un contesto nel quale con il piano *REPowerEU* si aprono prospettive per l'introduzione di un nuovo capitolo nel Piano volto a ridurre la dipendenza energetica, accelerare la transizione verde e aumentare la resilienza del sistema energetico.

Anche in questa nuova fase, il Tavolo permanente per il partenariato potrà offrire il suo qualificato contributo di proposte e di sollecitazioni per promuovere l'efficace attuazione del Piano, superando eventuali circostanze ostative e agevolando l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Rinnoviamo il convincimento e l'auspicio che queste riflessioni possano essere utili anche nella prossima legislatura per trasmettere al Parlamento, alle Istituzioni di governo e alle Amministrazioni Pubbliche le opinioni e le sollecitazioni delle varie componenti istituzionali e sociali in ordine al migliore raggiungimento degli obiettivi del PNRR.