



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 434
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di lunedì 12 ottobre 2020

I N D I C E**Commissioni riunite**5^a (Bilancio) e 14^a (Politiche dell'Unione europea):*Plenaria* *Pag.* 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

COMMISSIONI 5^a e 14^a RIUNITE

5^a (Bilancio)

14^a (Politiche dell'Unione europea)

Lunedì 12 ottobre 2020

Plenaria

10^a Seduta

Presidenza del Presidente della 14^a Commissione
STEFANO

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Laura Agea.

La seduta inizia alle ore 16.

MATERIE DI COMPETENZA

Proposta di «Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza» (572)

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del Regolamento. Approvazione di una relazione ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento: Doc. XVI, n. 3)

Prosegue l'esame dell'atto in titolo, sospeso nella seduta del 7 ottobre.

Il presidente STEFANO (*PD*), relatore per la 14^a Commissione, presenta, unitamente al presidente PESCO (*M5S*), relatore per la 5^a Commissione, uno schema di Relazione sulla proposta di Linee guida per la redazione del PNRR e comunica che sono pervenuti contributi scritti da parte di alcuni Gruppi rappresentati nelle Commissioni.

Aprè quindi la discussione sullo schema di Relazione, in esito alla quale si potrà procedere all'eventuale integrazione o correzione del testo, per la sua approvazione e trasmissione all'Assemblea.

La senatrice BONINO (*Misto-PEcEB*) chiede conferma che lo schema di Relazione è quindi un testo aperto ad integrazioni o modifiche, mentre la presentazione e votazione di eventuali strumenti di indirizzo avverrà in Aula.

Il presidente STEFANO (*PD*) conferma e precisa che nella seduta odierna è prevista la votazione sullo schema di Relazione dei relatori testé presentata.

La senatrice FEDELI (*PD*) interviene per chiedere di sottolineare nella Relazione che le politiche di genere rappresentano una priorità di carattere generale e dovranno caratterizzare tutte le missioni indicate nelle Linee guida e tutti i progetti che saranno presentati nell'ambito del *Recovery Fund*, poiché gli obiettivi della ripresa economica e dell'occupazione potranno essere raggiunti solo con il superamento del *gap* di genere.

Ritiene poi necessario che il Governo e il Parlamento si dotino di uno strumento per la valutazione *ex ante* dell'impatto di genere degli interventi che saranno programmati. Inoltre, lo stesso organismo di *governance* del Piano dovrà rispettare la parità di genere nella sua composizione.

La senatrice BONINO (*Misto-PEcEB*) concorda con le considerazioni svolte dalla senatrice Fedeli, ricordando il divario dell'Italia nel tasso di occupazione femminile, che si attesta al 40 per cento, a fronte di almeno il 60 per cento negli altri Paesi europei e rimarcando l'importanza del perseguimento dell'equità di genere non come politica marginale di *welfare*, ma come motore del rilancio economico.

Ritiene comunque il documento ben strutturato, con una buona e chiara premessa, e auspica che i contenuti delle Linee guida e gli indirizzi impartiti dal Senato in questa Relazione non rimangano solo sulla carta, ma siano realizzati in concreto.

La senatrice GINETTI (*IV-PSI*) ringrazia del lavoro svolto nell'elaborazione di una Relazione complessa, che va oltre la semplice valutazione delle Linee guida del Governo, aggiungendo molte proposte concrete, inerenti anche alle riforme strutturali in tema di pubblica amministrazione, fisco, giustizia e lavoro.

Concorda con le considerazioni delle senatrici Fedeli e Bonino sulla necessità di un impatto di genere che deve essere *ex ante* e trasversale a tutte le politiche programmate.

Con riguardo al paragrafo 4.4, chiede di inserire la previsione di una lista di esclusione dei progetti oggetto di valutazione, di prevedere investimenti per la depurazione delle acque e la generazione di biogas, per il ripristino dell'unità di missione dedicata alla riduzione del dissesto idrogeologico e per dare priorità alla riqualificazione energetica degli edifici residenziali e scolastici.

Con riguardo al paragrafo 4.5, suggerisce di esplicitare l'aggiornamento dell'allegato al DEF in materia di mobilità e di inserire un riferi-

mento al documento delle regioni Sicilia e Calabria inviato alla Commissione europea e al Comitato delle regioni in tema di superamento dell'insularità. Chiede poi che sia chiarito il paragrafo che, in base al criterio della cantierabilità, lascia erroneamente intendere che i progetti per il Sud non sarebbero eleggibili. Infine, in materia di mobilità chiede di inserire un riferimento allo sviluppo di reti di ciclabilità urbana e interurbana.

Il senatore Simone BOSSI (*L-SP-PSd'Az*) deplora l'assenza di alcun criterio di priorità a favore del Nord Italia. Ritiene incoerente aver incluso un riferimento specifico all'area industriale dell'Arcelor-Mittal, in una Relazione che si è detto debba incentrarsi sugli aspetti generali delle Linee guida. Si chiede inoltre poiché il tema della Salute sia relegato ad ultimo punto e lamenta che la Relazione non affronti i problemi delle condizionalità, dei tassi di interesse sui prestiti da restituire. Stigmatizza infine l'assenza in seduta del Ministro per gli affari europei.

La senatrice RICCIARDI (*M5S*), con riferimento al punto 4.2 sul Mezzogiorno, suggerisce di integrare il parametro della distribuzione dei fondi in ragione della popolazione residente anche con i parametri utilizzati dalla Commissione europea del PIL pro capite e del tasso di occupazione.

Il senatore MANCA (*PD*) concorda con la senatrice Bonino in merito all'utilità del lavoro dei Relatori, che hanno presentato uno schema di Relazione prezioso e importante, a partire dalle considerazioni della premessa, ricca di spunti per l'attività del Parlamento.

Ritiene poi utili anche gli elementi di dettaglio che recepiscono alcune tra le proposte espresse dalle Commissioni chiamate ad esprimere il parere.

Si associa quindi ai rilievi della senatrice Fedeli sul carattere trasversale delle politiche di contrasto al divario di genere e sulla relativa centralità delle misure di attuazione.

Nel soffermarsi sul paragrafo 4.9 relativo al coinvolgimento del Parlamento, ricorda l'ipotesi di conferire all'Ufficio parlamentare di bilancio l'incarico di soggetto preposto alla valutazione delle stime dei costi dei progetti di attuazione del *Recovery Fund*. Al riguardo, prospetta un possibile ruolo anche per l'Ufficio valutazione impatto (UVI) del Senato, che potrebbe esaminare i progetti di attuazione, mettendo a frutto l'esperienza maturata in sede di valutazione *ex ante* ed *ex post* delle politiche pubbliche.

Da ultimo, propone un'integrazione del paragrafo 4.8 sulla salute, suggerendo che la riorganizzazione della rete territoriale di assistenza avvenga anche attraverso un adeguato sistema di accreditamento e mediante il rilancio dei distretti territoriali e socio-sanitari.

Il senatore NANNICINI (*PD*) condivide l'impostazione dello schema di Relazione e si sofferma sul paragrafo 4.9, relativo al coinvolgimento del Parlamento, rilevando come l'interlocuzione tra il Governo e le Camere debba avvenire non solo sul piano della spesa, ma anche su quello

della progettualità e dei programmi. Al riguardo, sottolinea l'importanza della valutazione *ex ante* ed *ex post* delle politiche pubbliche, valorizzando l'esperienza acquisita sul punto dalle apposite strutture del Senato.

Auspica l'inserimento di un paragrafo recante una sintesi politica delle considerazioni contenute nella Relazione e rileva, in via generale, la necessità che il nostro Paese sia posto nelle condizioni di agganciare non solo la transizione digitale ed ecologica, ma anche quella demografica.

In merito al tema della parità e del contrasto al divario di genere, ne condivide il carattere trasversale, essendo l'occupazione femminile, insieme a quella giovanile, un volano per il rilancio economico del Paese.

Pertanto, la valutazione dell'impatto di genere delle misure politiche dovrebbe accompagnarsi anche a una valutazione sull'impatto generazionale.

Infine, osserva come il tema dell'aumento del tasso dell'occupazione risulti fortemente condizionato dalla creazione di canali di formazione permanente e di servizi per il lavoro che garantiscano un innalzamento qualitativo delle risorse umane.

La senatrice FAGGI (*L-SP-PSd'Az*) evidenzia, in via generale, come lo schema di Relazione presentato dai Relatori delinei un Paese ideale, dimenticandosi tuttavia di quelle che sono le condizioni reali in cui versa l'Italia.

Nel dettaglio, riconosce la bontà di alcuni spunti di riflessione, tra i quali la necessità di riforme strutturali, a partire da quella della pubblica amministrazione, l'importanza della transizione digitale, le politiche di reclutamento dei dipendenti pubblici, la transizione ecologica e verde attraverso un piano nazionale di rinaturazione e manutenzione di fiumi e corsi d'acqua da attuarsi nel triennio 2021-2023. Tuttavia, lamenta l'assenza di tempi congrui per la predisposizione di riforme organiche che si accompagnino ad una visione complessiva del Paese.

Ritiene imprescindibili, tra le riforme strutturali, la riorganizzazione della pubblica amministrazione e la revisione organica del codice degli appalti di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Infatti, l'alternativa alla revisione del codice degli appalti è rappresentata dal ricorso costante al modello derogatorio adottato per la ricostruzione del ponte Morandi di Genova.

Infine, esprime rammarico per la totale assenza nella relazione di tematiche connesse alle esigenze del Nord Italia, come, per esempio, la Pedemontana Lombarda.

Il senatore BAGNAI (*L-SP-PSd'Az*) ritiene che il metodo adottato dalla maggioranza, presentato come atto di grande cortesia istituzionale, non sia nella realtà rispettoso delle esigenze delle opposizioni, dal momento che lo schema di Relazione è stato configurato e modulato ai fini dell'utilità politica della sola maggioranza di Governo, dimenticandosi che le Linee guida sul *Recovery Plan* pongono dei problemi la cui soluzione impegnerà anche i Governi dei prossimi anni e probabilmente l'attuale opposizione, che, nel frattempo, sarà auspicabilmente divenuta maggioranza.

In merito allo schema di Relazione, ritiene che si sia dinanzi ad un documento poco meno che programmatico legato alla narrazione televisiva dell'erogazione di soldi a pioggia da parte delle Istituzioni europee, senza un accenno minimo alle modalità di rimborso delle risorse che saranno erogate.

Dopo aver ricordato che lo *Staff Working Document* (SWD) 205 reca linee guida dettagliate sulle modalità di realizzazione dei progetti e di accesso ai relativi finanziamenti, sottolinea che l'accesso alle risorse del *Next Generation EU* sarà condizionato al rispetto delle Raccomandazioni specifiche per Paese 2019, che richiedono, tra l'altro, una riforma dell'IMU e delle pensioni, dietro la quale si celano ipotesi di patrimoniale e politiche di austerità in continuità con le richieste, peraltro sbagliate, avanzate dalla Banca centrale europea nel 2011.

Esprime poi perplessità per il fatto che, da un lato, si auspica l'aumento del potenziale di crescita e, dall'altro, ci si dimentica che gli investimenti propedeutici alla crescita sono stati ridotti proprio a causa dei vincoli europei.

Lamenta quindi la mancanza di una minima riflessione sulla riforma delle regole europee di bilancio, che hanno dimostrato la loro inefficacia e, dal momento che tutti, a parole, criticano le politiche di austerità, auspica che il ripristino dei vincoli di bilancio sia quanto meno posticipato al ritorno dei livelli di crescita del 2007, ossia antecedenti alla prima crisi globale finanziaria.

Lo schema di Relazione e le politiche del Governo scontano anche proposte incentrate soltanto sul lato dell'offerta, senza considerare la domanda, e sottovalutano come i criteri di distribuzione delle risorse siano legati a parametri ancora incerti come il livello del prodotto interno lordo nel 2020-2021.

In conclusione, reputa estremamente fragile il carattere dell'intera impostazione della maggioranza.

Il senatore CANDIANI (*L-SP-PSd'Az*) ricorda preliminarmente che l'oggetto dell'esame sono le Linee guida del Governo e sostiene come sia illusorio attribuire alla Relazione da approvare un'efficacia maggiore della sua sostanza. A tale riguardo, ad esempio, reputa errato nel metodo l'esplicito riferimento contenuto alla questione di Arcelor-Mittal.

Si riferisce quindi alla richiesta indirizzata al Governo, nelle premesse, di presentare una normativa semplificata *ad hoc*, specifica per i progetti del PNRR, ritenendo invece opportuno che tale semplificazione sia adottata in via permanente.

Riguardo alla dicotomia tra Nord e Sud, invita ad avere una visione unitaria e unificante, prevedendo una struttura di *governance* solida e operativa, coordinata ma non unificata in un'unica struttura centrale. Ritiene necessario sostenere, non tanto il rilancio, ma lo sviluppo del Sud e dare attuazione alle ZES, rimaste finora sulla carta.

Con specifico riferimento al paragrafo sul coinvolgimento del Parlamento, evidenzia la necessità di rafforzarlo, prevedendo che le posizioni

che verranno espresse dalle Camere siano vincolanti per il Governo e che l'interlocuzione riguardi anche il dialogo con la Commissione europea. Inoltre, ritiene che il PNRR, prima di essere inviato a Bruxelles, dovrà essere necessariamente trasmesso alle Camere, per una loro doverosa approvazione.

La senatrice GIAMMANCO (*FIBP-UDC*) ritiene importante e non scontato che la Relazione abbia dedicato un intero paragrafo al rilancio del Mezzogiorno, poiché la tuttora irrisolta questione meridionale è una questione nazionale. Condivide quindi le proposte in favore dello sviluppo del Mezzogiorno, tra cui *in primis* il riferimento alla fiscalità di vantaggio e alle ZES.

Esprime peraltro forti perplessità in merito al fuorviante passaggio della Relazione relativo alla mancanza dei tempi necessari alla realizzazione dei progetti nel Sud del Paese, tale per cui questi sarebbero per ciò solo esclusi dal criterio della cantierabilità degli stessi, e quindi dal finanziamento europeo. Ne chiede conseguentemente la soppressione.

Chiede, infine, che nella Relazione venga inserito – analogamente a quanto effettuato dalla Camera dei deputati – un riferimento alla realizzazione dell'infrastruttura stabile di collegamento sullo Stretto di Messina, al fine di assicurare l'alta velocità fino a Palermo.

Il senatore DE CARLO (*FdI*) ricorda come il proprio Gruppo abbia trasmesso per le vie brevi alcune proposte di modifica allo schema di Relazione, ritenendole meritevoli di accoglimento. Tra le proposte avanzate, ricorda l'inserimento, tra le missioni delle Linee guida sul *Recovery Plan*, della ricostruzione dei territori colpiti da eventi sismici, della sicurezza, del sostegno alla natalità e della tutela del «marchio Italia».

Chiede altresì di inserire un ulteriore paragrafo sulla fiscalità di vantaggio per le imprese e i lavoratori e di integrare il paragrafo 4.2 sul rilancio del Mezzogiorno con un approfondimento sulla questione appenninica.

Il senatore BRIZIARELLI (*L-SP-PSd'Az*) sottolinea l'opportunità che lo schema presentato dai relatori recepisca in maniera più completa alcune tra le proposte contenute nel parere approvato dalla Commissione ambiente, per quanto riguarda il contrasto al dissesto idro-geologico, il recupero e la salvaguardia delle zone a rischio sismico, il trattamento dei rifiuti e la tutela delle zone montane.

Pur riconoscendo la bontà dell'impostazione generale della Relazione, ne auspica quindi un arricchimento che tenga conto delle tematiche sopra illustrate e del loro carattere nazionale e quindi non circoscritto soltanto al Mezzogiorno d'Italia.

Il presidente STEFANO (*PD*), nel manifestare disponibilità al recepimento dei suggerimenti avanzati dal senatore Briziarelli, ricorda le esigenze di sintesi connesse allo schema di Relazione, che rappresenta il documento conclusivo di un importante lavoro di approfondimento. Fa co-

munque presente che alla Relazione che verrà votata per l'Assemblea saranno allegati integralmente i pareri trasmessi dalle varie Commissioni chiamate ad esprimersi in sede consultiva.

La senatrice LONARDO (*Misto*) si sofferma su uno dei concetti centrali del PNRR che è quello della resilienza, per evidenziarne i risvolti legati alla persona umana, e suggerisce di integrare la Relazione con indicazioni sulla formazione dei giovani a tale attitudine, con lo specifico coinvolgimento dei docenti e dei genitori.

Si sofferma quindi sull'importanza di mettere mano al necessario adeguamento dell'edilizia scolastica e di prevedere interventi specifici per la valorizzazione dei giovani professionisti, per il loro inserimento nel tessuto economico e produttivo del Paese, e per frenare il loro esodo oltre confine.

Nell'ambito della digitalizzazione sottolinea l'importanza di una adeguata educazione dei giovani all'utilizzo degli strumenti e delle risorse digitali a loro disposizione.

Ritiene, inoltre, necessario intervenire per rafforzare le aree interne del Paese in termini di rete scolastica, sanitaria, giurisdizionale e di infrastrutture di collegamento.

Nell'ambito del punto 4.4, suggerisce di prevedere una forte strategia d'investimento per ristrutturare il patrimonio abitativo pubblico, contrastare il dissesto idrogeologico, mettere in sicurezza il patrimonio montano e mantenere i canali di scolo delle acque pluviali.

Il senatore PICETTO FRATIN (*FIBP-UDC*) sottolinea come le Linee guida presentate del Governo si collochino ancora in una fase pre-programmatoria, nella quale le diverse tematiche sono state soltanto accennate.

La sfida che il Paese si trova dinanzi è rappresentata dalla capacità effettiva di impegnare e di spendere le risorse assegnate.

Al riguardo, ricorda come, secondo i dati contenuti nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2020, soltanto una quota minoritaria delle risorse del programma di coesione 2014-2020 siano state effettivamente impegnate.

Suggerisce quindi di non disperdere le priorità in un elenco tipico da libro dei sogni, ma di mantenere l'aderenza con la realtà e non dimenticare le difficoltà in cui versa la nostra pubblica amministrazione, in termini di capacità progettuale e di complessità dei meccanismi burocratici, per esempio in tema di valutazione di impatto ambientale.

Auspica quindi che l'utilizzo delle risorse europee sia funzionale al miglioramento della nostra struttura produttiva e alla necessità di favorire la crescita del Mezzogiorno quale presupposto imprescindibile per la crescita dell'intero Paese.

Reputa altresì indispensabile che non vi siano sovrapposizioni tra le risorse del *Recovery Plan* e quelle del Quadro finanziario pluriennale.

Da ultimo, nel concordare con il possibile conferimento all'Ufficio parlamentare di bilancio, eventualmente in raccordo con altri organismi

del comparto di valutazione dei costi dei progetti, rappresenta la necessità che, a prescindere dal soggetto vigilante, la valutazione sia basata su parametri sostanziali e non si riduca alla mera conformità a parametri formali, per favorire lo sviluppo e la ripresa dell'Italia.

Chiede poi, a nome del Gruppo di Forza Italia, che, sui vari passaggi di attuazione del *Recovery Plan*, il Parlamento non si limiti a ricevere relazioni informative, ma sia chiamato anche ad esprimere il proprio voto.

Interviene incidentalmente la senatrice L'ABBATE (*M5S*), per auspicare un approccio sistemico alle tematiche affrontate dalla Relazione e per chiedere un'integrazione del paragrafo 4.4 sulla rivoluzione verde e sulla transizione ecologica, sottolineando il ruolo dell'agevolazione degli investimenti al fine di ridurre o evitare la produzione di rifiuti.

La senatrice GAUDIANO (*M5S*) si richiama alla parte del punto 4.5 relativa alle aree interne, per auspicare interventi di rifacimento e ripristino delle vie stradali fondamentali per il collegamento anche dei piccoli centri urbani.

Il senatore LOREFICE (*M5S*) chiede di inserire nel punto 4.4 sulla rivoluzione verde la previsione relativa al Piano nazionale per la bonifica ambientale dei siti di interesse nazionale e dei siti di interesse regionale, e il rifinanziamento dei Piani di risanamento dei territori.

Ritiene inoltre necessario comprendere le isole minori nell'ambito degli interventi finalizzati alla coesione territoriale e allo sviluppo delle aree in maggiore difficoltà, considerato che isole come Linosa, Lampedusa e Pantelleria, oltre ad avere le problematiche proprie del Mezzogiorno e dell'insularità, subiscono anche i grandi flussi migratori.

Essendo esauriti gli interventi, il presidente STEFANO (*PD*) sospende la seduta, al fine di procedere alla valutazione delle proposte di modifica dello schema di Relazione emerse dalla discussione.

La seduta, sospesa alle ore 18,25, riprende alle ore 20,40.

Il presidente STEFANO (*PD*) presenta uno schema modificato di Relazione, elaborato insieme con il presidente PESCO (*M5S*), che tiene conto di larga parte delle indicazioni emerse dal dibattito.

La senatrice BONINO (*Misto-PEcEB*) preannuncia il suo voto favorevole.

Il senatore BRIZIARELLI (*L-SP-PSd'Az*) segnala ai relatori un errore materiale al punto 7.4 e invita, senza intenti polemici, a eliminare un'espressione che non appare particolarmente felice in tema di ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici.

Il presidente STEFANO (*PD*) accoglie i suggerimenti del senatore Briziarelli.

La senatrice GINETTI (*IV-PSI*) reitera la richiesta di prevedere l'aggiornamento dell'allegato al DEF in materia di mobilità e di inserire il riferimento al documento delle regioni Sicilia e Calabria in tema di superamento dell'insularità.

Il presidente STEFANO (*PD*) accoglie il primo suggerimento, ritenendo ultroneo il secondo.

La senatrice FAGGI (*L-SP-PSd'Az*), in relazione al paragrafo 4.5 (infrastrutture per la mobilità), chiede di sostituire il generico riferimento alla revisione del funzionamento del mercato degli appalti con la specifica esigenza di riforma del codice degli appalti.

Il Presidente STEFANO (*PD*) accoglie la richiesta della senatrice Faggi.

La senatrice GIAMMANCO (*FIBP-UDC*) esprime disappunto per la mancanza di uno specifico riferimento all'infrastruttura di collegamento stabile dello Stretto di Messina, analogamente a quanto contenuto nella Relazione della Camera dei deputati.

Il presidente STEFANO (*PD*) evidenzia che nel paragrafo 4.5 è comunque contenuto un riferimento ai collegamenti stabili nel Sud del Paese tra la parte continentale e quella insulare, in modo da garantire un'effettiva continuità territoriale.

La senatrice GIAMMANCO (*FIBP-UDC*) insiste sull'opportunità di uno specifico riferimento al ponte sullo Stretto, per il quale è già pronto un progetto cantierabile e finanziato.

La senatrice BOTTICI (*M5S*), in relazione alla questione dei collegamenti tra la parte continentale e quella insulare del Paese, ritiene che la formula utilizzata nella proposta di relazione sia adeguata.

Il senatore CANDIANI (*L-SP-PSd'Az*), pur condividendo l'auspicio di vedere nominalmente citato il ponte sullo Stretto, ritiene che l'importante sia essere comunque d'accordo sulla sostanza della questione. Accoglie infine con favore le modifiche e integrazioni al punto 4.9 sul coinvolgimento del Parlamento.

La senatrice VONO (*IV-PSI*), in merito alla questione della continuità territoriale con la Sicilia, condivide le perplessità espresse sul relativo capoverso nello schema di Relazione, che non sembra rappresentare adegua-

tamente l'esigenza di realizzare avanzate e veloci infrastrutture di trasporto, tali da rilanciare lo sviluppo delle regioni meridionali.

Il senatore PICHETTO FRATIN (*FIBP-UDC*), intervenendo in dichiarazione di voto, ritiene che le integrazioni apportate alla proposta di Relazione, con particolare riguardo al rafforzamento del ruolo del Parlamento, rappresentino un passo avanti apprezzabile sia per il metodo che nel contenuto, per quanto suscettibile di miglioramento. Preannuncia pertanto l'astensione del proprio Gruppo.

Interviene in dichiarazione di voto la senatrice GINETTI (*IV-PSI*) per prendere atto con favore dell'accoglimento dei suoi contributi e esprimere la sua posizione favorevole sullo schema di Relazione come modificato.

Il senatore BAGNAI (*L-SP-PSd'Az*) rileva, in via preliminare, come le considerazioni da lui svolte nel corso della discussione non abbiano trovato, nonostante gli sforzi dei relatori, grande riscontro nelle integrazioni apportate allo schema di Relazione.

Ritiene quindi che la proposta, nel complesso, non possa essere condivisa. Dal punto di vista del metodo si tratta infatti di una sorta di chiamata in correità delle opposizioni in una strategia che appare destinata ad arenarsi per ragioni finanziarie ed economiche, a partire dal fatto che le risorse europee si configurano essenzialmente come prestiti privilegiati e si inseriscono in un programma che non è stato adeguatamente approfondito in tutti i suoi risvolti.

Fa comunque presente che la Lega non ha né l'interesse né la volontà di mettersi di traverso rispetto a uno sforzo che sembrerebbe animato da buone intenzioni, anche se di fatto male indirizzato, come il tempo si incaricherà di dimostrare. Richiama al riguardo quanto dichiarato da un dirigente della Banca d'Italia nel corso dell'audizione svolta sulla NADEF, il quale ha riconosciuto come le risorse del programma PEPP della Banca centrale europea non siano altro che creazione di moneta; questo dato tecnico conferma la questione politica del superamento del paradigma fallimentare della «moneta scarsa».

Preannuncia quindi il voto di astensione del proprio Gruppo.

Il presidente STEFANO (*PD*), previa verifica della presenza del prescritto numero di senatori, pone in votazione lo schema di Relazione come modificato in corso di seduta, pubblicato in allegato al resoconto.

Le Commissioni riunite approvano.

La seduta termina alle ore 21,10.

**RELAZIONE APPROVATA DALLE COMMISSIONI
RIUNITE SULLA MATERIA DI COMPETENZA
(Doc. XVI, n. 3)**

**Proposta di «Linee guida per la definizione del Piano nazionale
di ripresa e resilienza» (Atto n. 572)**

Relatori: Pres. Stefano e Pres. Pesco

1. PREMESSA

In risposta alla crisi generata dalla pandemia da Covid-19, il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 ha concordato di integrare le risorse del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea 2021-2027 (previste in 1.074,3 miliardi di euro a prezzi 2018) con i 750 miliardi di euro del programma *Next Generation EU* (NGEU). Pensando al futuro delle nuove generazioni, il nuovo strumento dell'UE raccoglierà fondi sui mercati e li canalizzerà verso i programmi destinati a favorire la transizione ecologica e la ripresa economica e sociale. Secondo il Governo, le risorse complessive destinate al nostro Paese nell'ambito del NGEU ammontano a circa 209 miliardi di euro, dei quali 128 sotto forma di prestiti e 81 sotto forma di sovvenzioni.

Per quanto riguarda lo strumento *Next Generation EU*, l'ammontare totale di 750 miliardi di euro è così suddiviso per singolo programma: – Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF): 672,5 miliardi di euro; – REACT-EU: il meccanismo ponte tra l'attuale Politica di Coesione e i programmi 2021-27, con una dotazione di 47,5 miliardi; – *Horizon Europe*: il programma per la ricerca e l'innovazione, cui vengono assegnati 5 miliardi di euro; – InvestEU: che unisce tutti gli strumenti finanziari dell'UE in continuità con il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), cui sono destinati 5,6 miliardi di euro; – Sviluppo rurale: i Programmi di sviluppo rurale (PSR), nell'ambito della Politica agricola comune, cui vanno 7,5 miliardi di euro; – Fondo per una transizione giusta (JTF): che sostiene l'uscita dai combustibili fossili nelle regioni europee che più ne dipendono, con 10 miliardi di euro; – RescEU: il meccanismo di protezione civile dell'Unione, con risorse per 1,9 miliardi.

Il più importante programma previsto nell'ambito di *Next Generation EU* è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*) che, come detto con una dotazione di 672,5 miliardi di euro (360 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi di sovvenzioni), ha l'obiettivo di sostenere gli investimenti, anche in vista della transizione verde e digitale, e le riforme degli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo, al fine di agevolare una ripresa duratura, sostenibile dal punto di vista ambientale,

sociale ed economico, migliorare la resilienza delle economie dell'UE e ridurre le divergenze economiche fra gli Stati membri.

La prima rata delle risorse, pari al 70 per cento, deve essere impegnata negli anni 2021 e 2022 e viene calcolata sulla base di alcuni parametri quali la popolazione, il PIL pro capite, il tasso di disoccupazione nel periodo 2015-2019, con l'obiettivo di favorire la riduzione dei divari territoriali e una crescita equa dei territori. Il restante 30 per cento deve essere interamente impegnato entro la fine del 2023 e sarà calcolato nel 2022 considerando, oltre che il criterio della disoccupazione nel periodo 2015-2019, anche i criteri della perdita del PIL reale osservata nell'arco del 2020 e della perdita cumulativa del PIL reale osservata nel periodo 2020-2021.

I Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) degli Stati membri potranno essere presentati per la prima valutazione da parte della Commissione nel momento in cui il dispositivo entrerà in vigore, presumibilmente non prima del 1° gennaio 2021, ferma restando la data del 30 aprile 2021 come termine ultimo per la loro presentazione. La Commissione europea avrà a disposizione 2 mesi per le sue valutazioni e per proporre al Consiglio Ecofin l'approvazione del Piano nazionale. Il Consiglio Ecofin dovrà approvare il Piano con un atto di attuazione (*implementing act*), da adottare a maggioranza qualificata entro 4 settimane dalla presentazione della proposta della Commissione europea. Dalla presentazione formale del Piano potrebbero quindi passare alcuni mesi per l'approvazione, per effetto della quale vi sarà poi la possibilità di accedere al 10 per cento dell'importo complessivo. Inoltre, potranno essere incluse nei programmi spese sostenute a partire da febbraio 2020 se coerenti con gli obiettivi e i criteri del dispositivo RRF.

Gli atti normativi che dovranno regolamentare *Next Generation EU* sono dunque attualmente oggetto di negoziato presso le Istituzioni europee, in vista di una loro approvazione definitiva, in tempo utile per la loro entrata in vigore in concomitanza con il nuovo ciclo programmatico del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, prevista per il 1° gennaio 2021.

In questo contesto, le Commissioni invitano il Governo a proseguire le sue attività in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dei ministri UE per assicurare il rispetto della data del 1° gennaio, nonché per massimizzare gli effetti positivi per il nostro Paese derivanti dalla regolamentazione in via di definizione.

Le risorse del NGEU si inquadrano in una risposta dell'Unione europea che riscopre la sua vocazione di solidarietà e di inclusione in un momento storico di crisi economica e sociale dai contorni gravi e perduranti. Le Commissioni invitano quindi il Governo a sostenere con forza, presso le Istituzioni europee, l'esigenza che ogni Stato membro destinatario dei benefici derivanti dal programma *Next Generation EU*, espressione della forza di un'Unione solidale, assicuri la sua piena adesione al progetto comune dell'Unione europea e ai valori su cui si fonda, individuati dall'articolo 2 del TUE nel rispetto della dignità umana, della libertà, della de-

mocrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

2. LE INDICAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Il 17 settembre 2020 la Commissione europea ha definito i propri orientamenti nella Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 (COM(2020) 575), fornendo indicazioni sulla redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e sui progetti da presentare ai fini del finanziamento.

Gli Stati membri dovranno predisporre dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR – *Recovery and Resilience Plan*), che dovranno essere presentati ufficialmente dopo l'entrata in vigore del regolamento europeo relativo al Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il termine per la presentazione formale dei PNRR è fissato al 30 aprile 2021, ma la Commissione europea ha incoraggiato gli Stati membri a presentare, come già riferito in precedenza, i loro progetti preliminari già a partire dal 15 ottobre 2020 – come indicato nella proposta di regolamento sulla *Recovery and Resilience Facility* – e a interagire con la task force per la ripresa e la DG ECFIN per discuterne i contenuti.

Nella stessa data sono stati pubblicate le linee guida della Commissione europea per la predisposizione dei piani: SWD(2020) 205 1/2 e SWD(2020) 205 2/2. I documenti offrono una guida dettagliata sulla compilazione dei PNRR. Attraverso i contenuti dei documenti sopra riportati appare chiaro quali sono le priorità e le finalità per le quali riforme e investimenti possono essere finanziati attraverso le risorse del fondo. Secondo quanto affermato nelle linee proposte dall'UE e dai documenti appena citati, una riforma o un investimento può essere finanziato se:

- 1) affronta una o più delle sfide delineate in raccomandazioni specifiche per paese dello Stato membro;
- 2) contribuisce alle transizioni digitali o verdi, andando oltre le questioni affrontate nelle raccomandazioni specifiche per paese;
- 3) contribuisce a rafforzare efficacemente il potenziale di crescita sostenibile, creazione di posti di lavoro e resilienza economica e sociale, e mitigare l'impatto economico e sociale della crisi promuovendo la coesione, la convergenza e l'equità.

Appare dunque chiaro come l'UE tenda a finalizzare il Recovery Fund per ridurre i divari tra Paesi chiedendo innanzitutto di soddisfare le richieste presentate per l'anno 2019 e 2020, e, in secondo luogo, ma per questo non meno importante, di adottare interventi finalizzati a far sì che i singoli Stati membri possano rinnovarsi, ammodernarsi e svilupparsi attraverso una transizione ecologica e digitale in grado di porre il sistema produttivo e a tutto il sistema Paese in condizione di acquisire le capacità necessarie per resistere ad un'eventuale nuova crisi pandemica, sociale o altra catastrofe economica o naturale.

In tale quadro, la proposta della Commissione Europea – attualmente in fase di negoziazione con il Consiglio e il Parlamento europeo – stabilisce i criteri di ammissibilità dei progetti che gli Stati membri potranno inserire nei rispettivi PNRR. La condizione primaria affinché i progetti presentati siano ammissibili è che essi facciano parte di un pacchetto coerente di investimenti e riforme, ed essere allineati con le Raccomandazioni specifiche indirizzate al Paese dal Consiglio – sia quelle valevoli per il 2020 (e quindi caratterizzate dalla risposta alla pandemia) sia quelle del 2019 esplicitamente richiamate – e con le sfide e le priorità di policy individuate nell’ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale. È inoltre essenziale che vi sia coerenza tra i contenuti e gli obiettivi del PNRR e le informazioni fornite nel Programma Nazionale di Riforma, nel Piano Energia e Clima (PNIEC), nei Piani presentati nell’ambito del Just Transition Fund e negli accordi di partenariato e altri programmi operativi della UE.

Riforme ed investimenti dovrebbero essere affrontati in parallelo, concentrandosi sulle misure potenzialmente in grado di generare l’impatto più duraturo rafforzando il potenziale di crescita, la creazione di occupazione, la resilienza dei sistemi sanitari, la resilienza economica e sociale e la coesione regionale. La Comunicazione ha illustrato anche come alcuni passi procedurali del Semestre saranno temporaneamente adattati per rispondere alle esigenze del Dispositivo.

La Commissione europea ha specificato che i contenuti ed i principi ispiratori dei PNRR nazionali dovranno basarsi su alcune direttrici comuni: contribuire alla transizione ambientale; alla resilienza e sostenibilità sociale; alla transizione digitale, innovazione e competitività. I principi chiave indicati dalla Commissione europea, nel regolamento e nelle linee guida del 17 settembre, per i PNRR sono elencati di seguito:

- la transizione verde, nell’ottica del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e della riduzione significativa delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030. In ogni piano nazionale la spesa relativa al clima dovrà ammontare almeno al 37% e i progetti e le riforme dovranno essere disegnati in modo tale da non danneggiare l’ambiente (principio del «do no harm»);

- la transizione digitale, a cui si propone di dedicare almeno il 20% delle spese in ogni Piano nazionale;

- l’equità, con interventi mirati ad assicurare pari opportunità, istruzione inclusiva, condizioni di lavoro eque e protezione sociale adeguata a giovani, donne e gruppi vulnerabili;

- la stabilità macroeconomica, con il mantenimento, anche nel 2021, di un sostegno fiscale temporaneo e finalizzato, in un contesto in cui è attivata la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e crescita ed è stato sospeso l’aggiustamento di bilancio, perseguendo al contempo la salvaguardia della sostenibilità fiscale di medio termine.

La Commissione europea invita i Paesi a concentrare i progetti in particolare sulle cosiddette «European flagships», ovvero sette obiettivi

faro che affrontano questioni comuni a tutti gli Stati membri, sebbene tali ambiti non esauriscono il campo di azione del piano. Rientrano in tale categoria eventuali progetti in: 1) tecnologie pulite, sviluppo ed uso delle rinnovabili e loro integrazione attraverso reti modernizzate e interconnettività rafforzata; 2) miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati; 3) accelerazione dell'uso di trasporto sostenibile, intelligente ed accessibile; 4) accesso a servizi rapidi a banda larga, inclusa la fibra, le reti 5G e lo sviluppo di comunicazione con crittografia quantistica; 5) ammodernamento e accessibilità dell'identificazione elettronica e dei servizi pubblici digitali, anche con riferimento alla giustizia e alla sanità; 6) transizione digitale caratterizzata dal potenziamento della capacità industriale di data cloud e dalla capacità di sviluppare processori potenti, d'avanguardia e sostenibili; 7) sviluppo delle competenze, con particolare riferimento a quelle digitali e a istruzione e formazione professionale per tutte le età.

Si afferma quindi l'importanza di dare attuazione agli aspetti delle Raccomandazioni specifiche per Paese 2019 e 2020 che possano creare un ambiente favorevole a investimenti e riforme, garantendo il rinnovamento tecnologico, digitale, energetico e formativo che rappresenta per l'Unione Europa e anche per il nostro Paese una priorità irrinunciabile. Inoltre, in fase di valutazione dei progetti, la Commissione attribuirà grande importanza alla circostanza che siano indicati tappe e obiettivi specifici, misurabili, raggiungibili, realistici e con scadenze precise, mediante indicatori rilevanti e solidi. Al riguardo, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri a consentire che idonee istituzioni indipendenti validino le stime dei costi dei progetti del PNRR e ne trasmettano le risultanze alla stessa Commissione europea.

3. LA PROPOSTA DI «LINEE GUIDA PER LA DEFINIZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA» DEL GOVERNO

Il 15 settembre 2020 il Governo ha trasmesso alle Camere la Proposta di «Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza» in cui si afferma l'intenzione di:

- raddoppiare il tasso medio di crescita dell'economia italiana, portando quantomeno in linea con la media UE;
- aumentare gli investimenti pubblici;
- portare la spesa per ricerca e sviluppo al di sopra della media UE;
- conseguire un aumento del tasso di occupazione di 10 punti percentuali per arrivare all'attuale media UE;
- elevare la misura degli indicatori di benessere, equità e sostenibilità ambientale;
- ridurre i divari territoriali di reddito, occupazione, dotazione infrastrutturale e livello dei servizi pubblici;
- aumentare l'aspettativa di vita in buona salute;

- promuovere una ripresa del tasso di fertilità e della crescita demografica;
- abbattere l'incidenza dell'abbandono scolastico e dell'inattività dei giovani;
- migliorare la preparazione degli studenti e la quota di diplomati e laureati;
- rafforzare la sicurezza e la resilienza del Paese a fronte di calamità naturali, cambiamenti climatici, crisi epidemiche e rischi geopolitici;
- promuovere filiere agroalimentari sostenibili e combattere gli sprechi alimentari; garantire la sostenibilità e la resilienza della finanza pubblica.

Secondo la Proposta, il PNRR italiano dovrà affrontare quattro sfide strategiche: 1) migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia; 2) ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica; 3) sostenere la transizione verde e digitale; 4) innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione.

A tal fine, il PNRR si articolerà in sei missioni, che rappresentano le aree tematiche strutturali di intervento, a loro volta suddivise in *cluster* (insiemi) di progetti omogenei.

Le sei missioni sono: 1) digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per la mobilità; 4) istruzione, formazione, ricerca e cultura; 5) equità sociale, di genere e territoriale; 6) salute.

Infine, ai *cluster* di intervento saranno collegate specifiche iniziative di sostegno e di riforma, volte a favorire il raggiungimento degli obiettivi del Piano, tra cui investimenti pubblici aggiuntivi, sostegno alla ricerca e sviluppo e riforme strutturali nell'ambito della pubblica amministrazione, del fisco, della giustizia e del lavoro, in linea con quanto indicato anche nelle Raccomandazioni specifiche per Paese e nel Programma nazionale di riforma, in linea con l'indicazione europea di un pacchetto organico tra investimenti e riforme correlate.

La condizione primaria affinché i progetti presentati siano ammissibili è che essi facciano parte di un pacchetto coerente di investimenti e di riforme ad essi correlate. I progetti e le iniziative di riforma dovranno essere conformi alle Raccomandazioni specifiche indirizzate al Paese dal Consiglio nonché alle sfide e alle priorità di *policy* individuate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alle transizioni verde e digitale.

Allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione europea a partire dal 15 ottobre, il Governo ha annunciato la predisposizione di uno schema di PNRR, recante una previsione razionale e organica dei progetti di investimento e riforma, che terrà conto delle eventuali indicazioni del Parlamento e delle linee guida della Commissione europea. Nelle settimane successive, tale schema – su cui il Parlamento dovrà essere preventivamente e adeguatamente informato – sarà oggetto di confronto con la Commissione europea, in vista dell'entrata in vigore del regolamento euro-

peo sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza e della presentazione della versione finale del PNRR presumibilmente nel mese di gennaio 2021.

4. GLI ORIENTAMENTI DELLE COMMISSIONI BILANCIO E POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA SULLA PROPOSTA DI LINEE GUIDA

La Proposta di «Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza», trasmessa alle Camere il 16 settembre, è stata assegnata alle Commissioni riunite 5^a e 14^a e, per l'espressione del parere, a tutte le altre Commissioni permanenti.

L'obiettivo della presente relazione è quello di fornire al Governo le indicazioni del Senato in tempo utile per la presentazione dello schema di PNRR alla Commissione europea, a partire dal 15 ottobre.

Nel corso dell'esame nelle Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione europea, è stata quindi svolta un'attività istruttoria con un breve ciclo di audizioni istituzionali e della società civile, dalle quali sono emersi numerosi orientamenti relativi sia alla fase di predisposizione del PNRR sia a quella di attuazione e realizzazione dei progetti.

In particolare, le Commissioni 5^a e 14^a riunite, congiuntamente alle Commissioni V e XIV riunite della Camera, il 1° settembre 2020 hanno audito, sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund, il Commissario europeo per l'economia, Paolo Gentiloni, e il Vice Presidente della Banca europea per gli investimenti, Dario Scannapieco, nonché il successivo 10 settembre il Ministro per gli affari europei.

Specificamente sulla Proposta di Linee guida, le Commissioni riunite hanno audito il 28 settembre 2020 il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, nonché il successivo 1° ottobre il Ministro dell'economia e delle finanze.

In sede di uffici di Presidenza, le Commissioni hanno altresì audito, il 28 settembre 2020, la Conferenza delle regioni e delle province autonome e l'Unione province d'Italia e, il successivo 1° ottobre 2020, ABI, Confindustria, Banca d'Italia, Assaeroporti, Assonime, Ance (Associazione nazionale costruttori edili), Confapi, CNA (Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa), Confartigianato Imprese, Confesercenti, Confcommercio Imprese per l'Italia, Casartigiani, Confprofessioni, Alleanza delle cooperative italiane, Federdistribuzione, Confagricoltura, CIA-Agricoltori Italiani, Coldiretti, Filiera Italia, Copagri, Confetra (Confederazione generale italiana dei trasporti e della logistica) e Ania (Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici), nonché il 5 ottobre CGIL, CISL, UIL e UGL.

Anche le Commissioni di settore, ai fini della formulazione dei pareri loro richiesti, hanno svolto specifiche attività conoscitive, anche con la partecipazione dei rappresentanti del Governo per gli ambiti di rispettiva competenza.

Le Commissioni hanno quindi proceduto alla discussione generale sulla Proposta di Linee guida e hanno maturato le posizioni che si illustrano nei paragrafi successivi, elaborate in base al dibattito in sede di

Commissioni riunite, agli approfonditi ed elaborati pareri resi da tutte le altre Commissioni in sede consultiva, comunque allegati alla presente relazione, nonché ai contributi e alle memorie degli auditi e agli altri documenti pervenuti.

Le posizioni illustrate nei paragrafi successivi possono essere lette alla luce di alcune premesse che le legano tra loro. Primo, il PNRR rappresenta un'occasione storica per reinserire il nostro Paese su un sentiero di crescita inclusiva, aumentando produttività e occupazione, e riducendo nello stesso tempo le disuguaglianze generazionali, di genere e territoriali che segnano il nostro tessuto sociale da troppi decenni. Secondo, né crescita né produttività possono aumentare se non si investe trasversalmente sui volani dell'occupazione femminile e giovanile, e a tal fine è imprescindibile che ogni intervento sia informato da una precisa valutazione sul suo impatto di genere e generazionale. Terzo, accanto alle sfide della transizione tecnologica e della transizione ecologica del nostro sistema economico che il PNRR dovrà mettere giustamente al centro dei suoi interventi, sarà importante mettere in campo risposte in grado di gestire la transizione demografica della nostra società e del mondo del lavoro. Quarto, la valutazione *ex ante* ed *ex post* di ogni intervento non ne rappresenta una semplice appendice, ma un prerequisito del suo successo, e per questo sarà necessario investire risorse finanziarie e stabilire che ogni metodologia e ogni banca dati usata per qualsivoglia valutazione di impatto sia resa disponibile al mondo della ricerca per replicarla in maniera indipendente. Quinto, gli interventi di spesa volti a rilanciare gli investimenti pubblici e privati non avranno gli effetti sperati se non saranno accompagnati da riforme di contesto che rimuovano gli ostacoli che hanno impedito alle risorse pubbliche spese nel passato di raggiungere i loro obiettivi, a partire da riforme che non lascino nessuno da solo di fronte alla fatica del cambiamento strutturale della nostra economia, fornendo garanzia del reddito, formazione permanente, certificazione delle competenze e servizi intensivi di orientamento e ricerca di lavoro.

4.1. *Certezza dei tempi e concentrazione delle risorse*

Durante l'esame e le audizioni sono emerse anzitutto due fondamentali considerazioni, che attengono alla gravità della crisi economica in atto e alla straordinaria entità delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea, in base alle quali si ritiene fondamentale assicurare la certezza dei tempi nella programmazione e realizzazione dei progetti, in funzione della tempistica stabilita a livello europeo, e adottare come criterio primario quello della concentrazione delle risorse sui qualificati obiettivi strategici indicati nelle linee guida.

La certezza dei tempi per la realizzazione dei progetti non può prescindere dall'esigenza di rispettare le finalità dell'intero Piano, tra le quali assume un'importanza rilevante, confermata anche dalle dotazioni finanziarie, quella di realizzare una vera transizione verde, sostenendo l'econo-

mia e dotando il nostro Paese degli strumenti utili ad affrontare con maggiore resilienza le sfide che si porranno.

La focalizzazione su grandi obiettivi strategici del Recovery Plan, da raggiungere in tempi certi, dovrà mirare a far compiere all'intero Paese significativi progressi in termini di competitività e di produttività, creando le strutture materiali e sviluppando le capacità immateriali proprie di un moderno ed efficiente sistema Paese, al contempo rispettoso dell'ambiente, anche e soprattutto per le prossime generazioni, come il titolo di *Next Generation EU* lascia chiaramente intendere.

Per quanto riguarda il primo aspetto, relativo alla certezza dei tempi procedurali, in considerazione della stringente tempistica stabilita dall'UE, le Commissioni invitano il Governo a prevedere una normativa legislativa specifica, da sottoporre in tempi brevi all'esame del Parlamento, limitata ai soli progetti rientranti nel PNRR e ai tempi necessari per la loro realizzazione, in cui, nel rispetto della normativa europea in materia di appalti, siano individuati per ciascun progetto o cluster di progetti, gli elementi procedurali essenziali e i soggetti istituzionali responsabili, in relazione alle fasi di aggiudicazione, controllo, realizzazione e liquidazione dei progetti.

In particolare, la normativa dovrà prevedere un unico canale di finanziamento, riducendo i centri decisionali e accelerando le istanze consultive, consentendo l'assegnazione delle risorse entro un tempo limitato e certo, l'avvio dell'opera entro un termine perentorio pena la perdita dei finanziamenti, la realizzazione dell'opera secondo un cronoprogramma vincolante, meccanismi premiali per quelle stazioni appaltanti che contabilizzano i lavori in tempi rapidi, nonché ulteriori meccanismi in grado di garantire la certezza dei tempi, quali il potere sostitutivo in caso di inerzia o non rispetto delle scadenze previste, l'accorpamento di alcune delle fasi di gestione dei progetti, pur mantenendo un pieno spirito di leale collaborazione con gli enti delle autonomie regionali e locali, o eventuali deroghe al codice degli appalti, fatte salve le norme che costituiscono stretta attuazione delle disposizioni delle direttive europee in materia, alla stregua di quanto previsto dall'articolo 2-ter del decreto-legge n. 76 del 2020 (decreto semplificazioni).

Al riguardo, le Commissioni sottolineano, inoltre, la particolare importanza del criterio relativo alla rapida attuabilità e cantierabilità dei progetti, indicato dal Governo nella Proposta di Linee guida, che tuttavia non dovrà tuttavia essere prevalente rispetto a quello della qualità e della sostenibilità del progetto in funzione del raggiungimento dell'obiettivo della missione del PNRR nella quale è inserito, in termini di impatto positivo e duraturo sull'economia e sulla società del Paese. È infatti doveroso fare in modo che ogni progetto abbia effetti positivi rispetto ai tre pilastri su cui si fonda *Next Generation EU* e quindi: modernizzazione, transizione ambientale, inclusione sociale e territoriale, e parità di genere. La valutazione della sostenibilità ambientale dei progetti dovrà rispettare tempi compatibili con i termini previsti per il progetto nell'ambito del PNRR, e dovrà valorizzare la compatibilità dell'opera con le finalità di NGEU.

Si ricorda, inoltre, che la valutazione dei Piani di ripresa e resilienza da parte della Commissione europea terrà conto in misura rilevante della specificazione da parte degli Stati membri, per ciascun progetto, di obiettivi quantitativi relativi a indicatori concordati che riguardino le risorse impiegate e i risultati dei progetti, nonché di chiare tappe intermedie relative alle fasi di attuazione e di completamento dei progetti. La selezione dei progetti dovrà pertanto tener conto della reale possibilità di fornire per ciascuno di essi le informazioni richieste, nonché della concreta capacità dei progetti, valutata anche sulla base dell'evidenza scientifica, di raggiungere, nei tempi prestabiliti, gli obiettivi fissati dall'Unione europea. È importante sottolineare che l'erogazione dei finanziamenti europei sarà strettamente legata al regolare raggiungimento delle tappe intermedie e degli obiettivi quantitativi relativi ai progetti. Una sezione specifica del PNRR dovrebbe, a tali fini, essere dedicata alla previsione di strumenti di rendicontazione e aggiornamento dei progressi dei singoli progetti e dei vari cluster, e agli organismi di controllo a ciò preposti. Per valutare in modo approfondito, completo e corretto le Linee guida proposte dal Governo non si può dunque prescindere dall'analisi dei modi e dei tempi con cui lo stesso Governo intenderà spendere le risorse del RRF e degli altri strumenti europei messi a disposizione del nostro Paese per il rilancio dell'economia e delle necessarie riforme da attuare. Al riguardo, non si può non rilevare che gli obblighi di trasparenza che verranno fissati dovranno essere stringenti e fare in modo che le amministrazioni contabilizzino scrupolosamente e celermente ogni progetto realizzato.

In tale contesto, una menzione particolare va effettuata per quanto riguarda il ruolo delle autonomie locali. In assenza di indicazioni da parte della Commissione europea sulla governance della programmazione e realizzazione dei progetti del PNRR, il Ministro per gli affari europei ha sottolineato, nel corso dell'audizione, che la gestione dell'intero processo e le relative ricadute territoriali dovranno essere concertate dal Governo, attraverso il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), con il Parlamento, le regioni, province e comuni.

In questo quadro, le Commissioni ritengono, tuttavia, quanto mai necessario che siano chiariti preventivamente le procedure e il ruolo che dovrà essere svolto dalle autonomie locali che, come è stato ricordato nelle audizioni, saranno chiamate ad attuare molti dei progetti del PNRR, anche con il coinvolgimento dei soggetti economici locali.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, relativo alla concentrazione delle risorse su grandi progetti strategici, conseguente anche al fatto che il costo totale dei progetti supererà l'ammontare delle risorse destinate al nostro Paese, le Commissioni ritengono prioritario valorizzare il completamento delle reti infrastrutturali di comunicazione ferroviaria e digitale a banda ultralarga, in grado di unire ogni parte del territorio nazionale – comprese le zone rurali – ancora oggi suddiviso in aree in cui molti servizi ai cittadini sono forniti in maniera profondamente differenziata.

4.2. Il rilancio del Mezzogiorno

Le Commissioni ritengono che un'attenzione particolare dovrà essere posta nell'azione di rinnovamento e rilancio del Mezzogiorno, unitamente a quella delle aree interne e delle isole minori, dove maggiormente si concentrano le difficoltà italiane, e quindi verso la necessaria identificazione di criteri specifici per il riequilibrio della competitività delle varie aree del Paese. Il richiamo presente nelle Linee guida del PNRR alla clausola del 34 per cento, ossia alla distribuzione dei fondi in ragione della popolazione residente, non appare sufficiente a operare l'atteso riequilibrio, essendo questa solo una misura minima di cautela volta a fissare un criterio di programmazione degli investimenti in proporzione alla popolazione residente, e quindi non sufficiente a promuovere la riduzione dei divari territoriali ancora oggi esistenti tra le diverse aree del nostro Paese, in cui persiste una differenziazione relativamente al PIL pro capite e al tasso di disoccupazione.

Vi sono alcuni settori, peraltro, come le infrastrutture fisiche e le infrastrutture sociali, in cui i fabbisogni di investimento di alcune aree del Mezzogiorno sono ben superiori alla ricordata misura del 34 per cento.

A tal fine si ribadisce l'esigenza primaria di procedere con decisione al completamento delle grandi reti di comunicazione, con particolare riguardo a quella ferroviaria e quella digitale. La realizzazione o il completamento d'infrastrutture di trasporto efficienti e integrate, riducendo i costi del trasporto connessi alla distanza, amplierebbero la dimensione del mercato potenziale per le imprese localizzate nel Mezzogiorno. Inoltre, le risorse del PNRR potrebbero rafforzare le ZES, ciò che consentirebbe di attivare gli investimenti necessari per la realizzazione delle infrastrutture previste (non avviate o completate) nei rispettivi Piani strategici, ma anche di altre indispensabili per favorire la localizzazione industriale, come quelle nei retroporti, o per assicurare l'intermodalità delle reti del trasporto marittimo, ferroviario e stradale.

Ciò dovrà inoltre accompagnarsi a riforme che migliorino il contesto in cui operano le imprese, soprattutto con riferimento alla tutela della legalità e all'ammodernamento e rafforzamento qualitativo delle strutture dell'Amministrazione pubblica.

Per il rilancio del Mezzogiorno sarà poi fondamentale mettere in campo un Piano Nazionale di Riqualificazione Ambientale che preveda una strategia mirata per prevenire il dissesto idrogeologico, rafforzare la resilienza del Paese e metterlo in sicurezza rispetto a calamità naturali, fenomeni atmosferici connessi al cambiamento climatico, rischio sismico ed idrogeologico. Particolare attenzione dovrà essere rivolta alla bonifica dei siti contaminati, sia di interesse nazionale (SIN) che di ambito regionale (SIR), e di tutte le altre aree di forte emergenza ambientale, di competenza pubblica che comprenda anche il rifinanziamento dei piani di risanamento ambientale, affinché la messa in sicurezza del territorio sia garantita in tempi certi e diventi occasione per una diversa e innovativa politica indu-

striale assicurando nel contempo la tutela dei cittadini e dei lavoratori anche durante le fasi di bonifica.

Con riferimento a specifici interventi per lo sviluppo delle aree maggiormente in ritardo, occorre valutare attentamente la necessità di un adeguato coordinamento dei progetti del PNRR con quelli della Politica di coesione, per evitare il rischio di sovrapposizione o sostituzione tra gli interventi del Piano nazionale a valere sulle risorse del Recovery and Resilience Facility e quelli dei Piani operativi regionali finanziati dai Fondi strutturali europei.

Al riguardo si richiama il punto III.4 delle Linee guida del Governo, relativo ai criteri di valutazione negativa dei progetti, in cui si specifica che, nell'ambito del PNRR, saranno valutati negativamente i progetti finanziabili integralmente tramite altri fondi europei, tra cui i Fondi della politica di coesione e altri previsti dal Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Si ritiene quindi necessario che la selezione e predisposizione dei progetti da presentare alla Commissione europea nel quadro del PNRR tenga conto della necessità di non incidere su risorse destinate a vantaggio di determinati ambiti territoriali e per materia, così da evitare interventi sostitutivi.

In merito al problema derivante dalla ridotta capacità delle Amministrazioni italiane nell'utilizzo dei Fondi strutturali europei, si ricorda la maggiore flessibilità adottata dalle Istituzioni europee, in via temporanea, per la programmazione 2014-2020, in ragione della situazione di crisi, che ha consentito il recupero di risorse rimaste inutilizzate e che è stata poi legislativamente tradotta nella riprogrammazione prevista dall'articolo 242 del decreto «rilancio» n. 34 del 2020. Tale soluzione momentanea, tuttavia, non elimina il problema della scarsa capacità amministrativa nella gestione dei Fondi europei, su cui occorrerà trovare soluzioni normative appropriate.

Inoltre, restano da utilizzare le ingenti risorse nazionali stanziare nel Fondo Sviluppo e Coesione, pari per il periodo di programmazione 2014-2020 ad oltre 63 miliardi di euro. Queste risorse sono state impegnate, nei vari programmi, solo per 7,5 miliardi di euro, con pagamenti per soli 2,5 miliardi di euro (al 30 giugno 2020), al netto della possibile riprogrammazione attivabile per il tramite dell'articolo 241 del decreto «rilancio».

La programmazione degli investimenti attivabili con le risorse del PNRR e con le risorse dei Fondi strutturali europei dovrà, infine, essere accompagnata anche da una rinnovata sfida costituita dall'utilizzo di misure di vantaggio fiscale o contributivo, come ad esempio lo sgravio contributivo del 30 per cento per le imprese stabilite nelle aree del Mezzogiorno. Congiuntamente, queste due tipologie di misure, e cioè investimenti e fiscalità di vantaggio, ove promossi per un periodo di tempo sufficientemente ampio, potranno consentire una ripresa dell'occupazione e dello sviluppo nel Mezzogiorno, con benefici per l'intero territorio nazionale.

4.3. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo

Per quanto riguarda la missione n. 1 sulla digitalizzazione, le Commissioni condividono la primaria importanza della transizione digitale per rafforzare l'endemica debolezza della produttività in Italia.

La chiusura delle attività dovuta alla pandemia da Covid19 ha messo in rilievo l'importanza di investire nella digitalizzazione dell'economia e ha dimostrato la centralità delle infrastrutture digitali. L'enfasi posta dalla Commissione europea sulla transizione digitale del settore privato e della pubblica amministrazione è dunque pienamente condivisibile e fondamentale non solo per ridurre gli oneri burocratici attuali e rafforzare la competitività del sistema produttivo nazionale, ma anche per porre le basi di un sistema sociale, economico e amministrativo delle future generazioni, anticipando i cambiamenti che stanno interessando il mercato del lavoro, il sistema del welfare, il sistema economico e finanziario globale e la vita sociale degli individui.

In particolare, la pubblica amministrazione, sfruttando il suo ruolo di maggiore centrale di acquisto del Paese e con la piena digitalizzazione delle procedure di interazione con i suoi fornitori, può svolgere una funzione di catalizzatore della digitalizzazione del settore privato.

È indispensabile riorganizzare i modelli gestionali all'interno della pubblica amministrazione, per consentire più facilmente il raggiungimento degli obiettivi definiti, assicurando risparmio, funzionalità, sostenibilità economica e un miglioramento continuo attraverso sistemi di misurazioni delle performance. La riorganizzazione dei processi andrà in ogni modo strutturata attraverso il nuovo percorso di digitalizzazione della P.A.

Per usufruire pienamente di un'occasione storica come quella del Piano di Ripresa e Resilienza è necessario il massimo impegno in termini di efficacia, efficienza e celerità: al contempo, il calendario delle tempistiche deve essere realistico, pena l'interruzione nell'erogazione dei fondi. Una risposta potrebbe essere la costituzione di una struttura dedicata, dotata del personale qualificato per le attività di progettazione, attuazione e monitoraggio dei progetti connessi al Recovery Fund, da coniugare con l'innesto di personale altamente qualificato negli enti territoriali e locali. In tal senso, occorre quindi in sostanza costruire una governance che sia in grado di coordinare gli obiettivi del Recovery Fund, dei Fondi Strutturali e del FSC al fine di concentrare la progettualità di questi diversi strumenti su una strategia coerente che tenga insieme lo Stato le regioni e gli enti locali; creando così un coordinamento forte tra l'amministrazione centrali e territoriali, per incrociare lo sviluppo dei progetti e presidiarne la realizzazione. Il criterio della sostenibilità ambientale, indispensabile nella valutazione di ogni progetto, va coniugato con quello delle ricadute territoriali.

Occorre articolare l'utilizzo delle risorse del Recovery Fund nel senso di un salto di scala industriale per le fonti rinnovabili; del dimezzamento dei consumi energetici del patrimonio edilizio pubblico e privato; verso i principi di innovazione e transizione nei territori nel contesto della ricon-

versione industriale in chiave green; l'accelerazione dell'economia circolare con il rafforzamento delle filiere territoriali; la riduzione del gap nell'accesso alla mobilità sostenibile tra i territori e nelle periferie; la rigenerazione delle aree urbane; la riduzione di ritardi e divari digitali; la sicurezza e l'adattamento al clima dei territori; il rafforzamento del modello agroecologico.

Il criterio di sostenibilità ambientale non è tuttavia l'unico: nell'esame dei vari progetti andranno anche valutate le ricadute economiche ed occupazionali degli interventi selezionati rispetto al contesto della programmazione territoriale, nonché i risvolti in termini di efficienza, qualità ed identità territoriale.

È essenziale inoltre includere tra gli obiettivi principali di questa missione, la diffusione e il rafforzamento delle competenze digitali. La forte carenza di competenze digitali adeguate, accertata dagli ultimi dati del DESI Index 2020, si ripercuote inevitabilmente in modo negativo sulla propensione al digitale delle imprese e sullo sviluppo di servizi online da parte della pubblica amministrazione, rallentando la spinta verso l'innovazione. È necessario quindi includere nell'ambito della missione «Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo» progetti di upskilling e reskilling sul digitale per rilanciare la produttività e le potenzialità di impiego delle risorse umane e sostenere le imprese nei percorsi di «formazione 4.0» finalizzati allo sviluppo di *digital skills*.

Si ritiene che la modernizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione debbano prevedere adeguate risorse per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio, e in particolar modo per il reclutamento di nuove professionalità. In particolare si dovrà reclutare una nuova dirigenza qualificata per progettare procedure nativamente informatiche. Inoltre è necessario invertire la politica di outsourcing delle competenze informatiche della pubblica amministrazione che ha prodotto svuotamento di competenze e impedito il ricambio generazionale. È necessaria una nuova politica di reclutamento per riportare le direzioni informatiche, guidate da professionisti del settore con comprovati titoli ed esperienza, così come le relative competenze digitali avanzate, all'interno della pubblica amministrazione. In particolare, il personale deve essere reclutato con le competenze di programmatore *software*, sistemista, analista dei dati, tecnico delle reti, ingegnere della sicurezza informatica con una retribuzione adeguata ai livelli di mercato. Si deve puntare a reclutare le migliori professionalità, legandole al servizio e alla missione proprie della Pubblica Amministrazione, anche nell'ottica del rientro dei cervelli e nuovo reclutamento da paesi stranieri.

Occorre inoltre prepararsi attraverso una formazione pensata per l'educazione ad un utilizzo corretto del digitale e della rete in generale, da somministrare tanto nelle scuole, quanto nel mondo del lavoro, tra professionisti di tutte le generazioni, ma anche tra genitori, atteso che un corretto esempio genitoriale può essere di aiuto a tutta la società per trasmettere la cultura del rispetto di sé, dell'altro e del mondo intorno a noi.

Questa missione deve inoltre interessare pienamente il patrimonio naturale, turistico e culturale, che costituisce una risorsa inestimabile del nostro Paese e che deve essere salvaguardato e valorizzato, quale cruciale fonte di creazione di valore aggiunto, anche rafforzando l'industria turistica e culturale con interventi consistenti nella digitalizzazione, tanto nei processi aziendali che nella fruizione del patrimonio stesso. Digitalizzare il patrimonio culturale, con tecnologie che vanno dalla realtà virtuale ed ampliata all'*Internet of Things*, significa anche favorire l'utilizzo delle moderne piattaforme digitali e sociali per la comunicazione e la fruizione dello stesso, nonché l'implementazione di strumenti idonei al monitoraggio e conservazione del patrimonio turistico e culturale per le future generazioni.

Al riguardo, le Commissioni invitano il Governo a sostenere con forza presso le Istituzioni europee il valore e l'importanza strategica del settore culturale e turistico, per la crescita dell'economia e la vitalità della società del nostro Paese, per l'accoglimento dei progetti che in tale ambito saranno contenuti nel PNRR.

Nell'ambito del processo di modernizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione, è essenziale raggiungere il completamento dell'infrastruttura a banda ultralarga e, riconoscendo una competenza dello Stato sul coordinamento delle infrastrutture e piattaforme informatiche delle pubbliche amministrazioni, si rende necessario realizzare una infrastruttura fisica per un cloud nazionale su cui basare servizi e piattaforme del settore pubblico e privato, attraverso una duplice iniziativa: la realizzazione del Polo Strategico Nazionale della Pubblica Amministrazione e l'impulso ad un grande partenariato pubblico-privato per la realizzazione del cloud pubblico italiano a cui partecipino le aziende italiane pubbliche e private con dimostrata competenza nel settore. Anche la realizzazione della Strategia per l'intelligenza artificiale si può basare solo sull'esistenza del cloud nazionale per essere artefici e non meri consumatori di intelligenza artificiale.

Tra i nuovi progetti contemplati nel PNRR, occorre, inoltre, potenziare gli strumenti che nel corso degli ultimi anni hanno dato i risultati più significativi in termini di stimolo alla produttività e alla crescita, in particolare procedendo alla stabilizzazione pluriennale degli incentivi del programma Impresa 4.0 e del superbonus al 110 per cento, così promuovendo nel settore dell'edilizia una sempre maggiore rigenerazione tesa alla riduzione dei consumi energetici, nonché mantenendo i finanziamenti del Fondo di garanzia per i prestiti alle imprese.

Per quanto riguarda il settore agricolo, si raccomandano investimenti diretti a promuovere l'agricoltura di precisione, sviluppando il modello di «Agricoltura 4.0», in modo da migliorare la resa e la sostenibilità delle coltivazioni, così come la qualità dei prodotti agricoli; a potenziare il Sistema Informativo Unificato di Servizi del comparto agricolo (SIAN); ad aumentare e rendere più efficiente il sistema di stoccaggio delle materie prime agricole; a finanziare progetti di innovazione tecnologica nel settore agroalimentare e della pesca per incrementare l'efficienza delle filiere pro-

duttive; ad attuare la digitalizzazione delle aziende agricole e rurali, partendo dai dati AGEA anche su base cartografica, rendendo possibile lo snellimento burocratico, lo sportello unico digitale, e favorendo le interazioni tra le imprese – sia a livello di filiera sia a livello distrettuale – e l’accesso ai mercati; a sviluppare un piano per favorire lo sviluppo di canali commerciali virtuali, anche nella forma integrata (piattaforme) dei prodotti tipici e tradizionali; a sostenere la politica europea degli Smart Villages attraverso pacchetti integrati di infrastrutture, formazione, sostegno all’accesso, sviluppo di servizi digitali da incardinare nei piani di sviluppo rurale; a favorire la realizzazione di alleanze strategiche di filiera tra produttori agricoli, della forestazione e della pesca, industria di trasformazione e operatori di mercato, al fine di consentire una più celere distribuzione dei prodotti sul mercato, sia interno che internazionale.

Si raccomanda, poi, di rafforzare il sostegno alle start-up ed alle PMI innovative, di promuovere le catene strategiche del valore, di investire nelle tecnologie emergenti e in rilevanti progetti di ricerca e sviluppo, sviluppando al contempo le reti di competence center e digital innovation hub per assistere la diffusione dell’innovazione.

A sostegno dell’internazionalizzazione delle imprese e in particolare delle PMI occorre far evolvere il sistema di supporto alle imprese e rafforzare l’operatività dell’Agenzia ICE, per facilitare lo sviluppo di conoscenza per le imprese (in tema per esempio di scelta del mercato e strategie di entrata e marketing), nonché il sostegno alle stesse nella ricerca delle opportunità all’estero. Un punto importante riguarda il ruolo dell’orientamento alla sostenibilità, nelle strategie competitive delle imprese. In particolare, le piccole imprese esportatrici, sono le realtà che con più successo riescono a penetrare i mercati esteri, grazie alla qualità artigianale del *Made in Italy* che rappresentano, ma che, al contempo, maggiormente faticano a rimanere competitive a lungo su detti mercati. Al riguardo, andrà rafforzato il c.d. Patto per l’*export*, la cui immediata operatività garantisce un rapido impatto sulla crescita.

Per altro verso, l’attrazione di investimenti dall’estero, unitamente a processi di *reshoring*, richiede un intervento di sistema e quindi lo sviluppo di un’agenzia che si occupi degli investimenti sul nostro territorio. «*Invest in Italy*», oggi area di azione dell’Agenzia ICE, deve assumere un ruolo guida nella ricerca di opportunità per i territori e per le imprese che vogliono investire in essi, supportato da soggetti territoriali pivot che siano in grado di stimolare politiche di attrazione degli investimenti per le diverse aree del Paese.

Il tema della competitività per le imprese e, in particolare, per le PMI passa inevitabilmente anche da un’attenzione alla sostenibilità in linea con la centralità che la Commissione europea ha posto sul tema della transizione sostenibile. Occorre quindi sostenere le PMI nella ridefinizione delle proprie strategie, orientandole verso modelli di business riconvertiti in chiave sostenibile e la partecipazione a sistemi di tracciabilità con un approccio multistakeholders, nonché nell’adozione di processi di governance trasparenti e orientati ai 17 obiettivi dell’Agenda 2030. Competere secondo

i paradigmi della sostenibilità può aiutare le PMI a sedimentare una cultura dell'accountability (nello specifico sui temi della sostenibilità) e per tale via innescare processi virtuosi che, tra gli altri, facilitano il reperimento di maggiori capitali, incrementano la visibilità e reputazione, innalzano il grado di motivazione e coinvolgimento del personale, mitigano i rischi finanziari e non, differenziano il sistema di offerta, migliorano la qualità della filiera, accrescono qualità e numero di relazioni interaziendali.

In merito alle riforme necessarie a supporto della missione, è necessario realizzare un ampio programma di interventi per la semplificazione normativa e lo snellimento delle procedure autorizzative e di controllo, nei settori nei quali è particolarmente avvertito l'eccessivo carico di oneri normativi e burocratici, mirando ove possibile a sostituire i controlli ex ante sugli atti con controlli ex post sui risultati, favoriti anche dalle tecnologie digitali. La realizzazione del programma di semplificazione prevedrà azioni coordinate a livello statale, regionale e locale e obiettivi di riduzione di oneri e tempi misurabili. Gli interventi riguarderanno, tra l'altro, la reingegnerizzazione dei processi quale presupposto per la loro digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati, la generalizzazione del principio «*once only*» per le autorizzazioni per le attività produttive, l'edilizia, le procedure ambientali, le rinnovabili e la banda ultralarga, rafforzando in ogni caso il perseguimento dell'obiettivo di sostenibilità ambientale. Andranno inoltre migliorate le relazioni digitali tra pubbliche amministrazioni e professionisti, anche promuovendo la loro formazione nell'utilizzo delle tecnologie digitali, con l'obiettivo di incrementare la velocità di interazione e di condivisione delle soluzioni proposte.

In generale, occorre puntare a una standardizzazione dei procedimenti e alla realizzazione di una piattaforma informatica unica che permetta ai cittadini e agli imprenditori di dialogare con la pubblica amministrazione in modo rapido e trasparente. Oltre alla digitalizzazione, nella PA devono essere intraprese ulteriori azioni di riforma, a partire da quelle finalizzate alla riqualificazione del capitale umano, delle strutture organizzative, nonché delle procedure operative e delle modalità di erogazione dei servizi. È necessario l'innesto di personale qualificato negli enti centrali, territoriali e locali, che negli anni hanno subito una notevole riduzione nel numero e nelle professionalità, in primis relativamente a figure tecniche e tecnico-dirigenti.

Al riguardo, la digitalizzazione della pubblica amministrazione dovrà coinvolgere anche l'intera rete diplomatico-consolare del Paese, al fine di offrire ai cittadini e alle imprese operanti all'estero servizi più efficienti e funzionali. Allo stesso modo, la rete delle istituzioni scolastiche italiane all'estero dovrà a sua volta beneficiare degli sforzi di modernizzazione e di digitalizzazione. Anche per quanto riguarda l'amministrazione tributaria, fiscale e finanziaria (compresi anche gli enti territoriali) il completamento delle infrastrutture digitali costituisce la precondizione affinché la riforma della disciplina tributaria (tipologia di reddito imponibile, sistema del prelievo, semplificazione e introduzione di sistemi volti a superare gli oneri dichiarativi) possa giovare della interoperabilità delle banche dati, di

una completa e esatta conoscenza del patrimonio immobiliare pubblico e privato, di una amministrazione fiscale che, abbandonando metodi induttivi e di catastizzazione del reddito, sia in grado di predeterminare le somme dovute, con il pieno consenso degli operatori economici. Allo stesso modo, l'infrastruttura digitale potrà consentire un'ampia circolazione tra gli operatori dei crediti fiscali e dei debiti verso la pubblica amministrazione, immettendo capacità finanziaria nel circuito economico e delineando l'uso dei medesimi crediti fiscali quale corrispettivo per l'acquisto di beni e servizi.

In tema di competitività, il nostro Paese risulta ancora decisamente in difficoltà nello sviluppo di alcuni settori strategici, su quali non sono stati concentrati negli anni sufficienti investimenti. È necessario, dunque favorire, una nuova politica industriale che orienti lo sviluppo verso le nanotecnologie, le scienze della vita, biotecnologie, settori trasversali, in grado coinvolgere molteplici realtà in ambito sanitario, energetico, ambientale.

Anche la riforma della giustizia è elemento cruciale per la competitività del sistema produttivo italiano. Alcuni studi dimostrano che un efficiente sistema giudiziario consentirebbe di recuperare dall'1,3 per cento al 2,5 per cento (da 22 miliardi a 40 miliardi) del PIL, stimolando gli imprenditori, anche esteri, ad investire nel nostro Paese in quanto la tempestività delle decisioni giudiziarie è elemento essenziale per le imprese, per gli investitori e per i consumatori.

A tale riguardo, si segnalano come prioritari alcuni interventi. Innanzitutto, il perfezionamento del processo di digitalizzazione in tutti i settori della giustizia, anche attraverso l'implementazione di una rete unica esclusivamente dedicata al sistema giustizia con elevati standard di sicurezza. In secondo luogo, la riforma del processo civile, al fine di realizzare una maggiore semplicità del procedimento, anche sostituendo i procedimenti ordinari di cognizione con un rito unitario da introdursi con ricorso, sia per i giudizi davanti al Tribunale in composizione monocratica, sia per i giudizi avanti al giudice di pace e, quantomeno per le fasi introduttiva e decisoria, anche per le cause di competenza del Tribunale in composizione collegiale, nonché per il giudizio d'appello, nonché rendendo più efficace la fase esecutiva ovvero di realizzazione dei crediti, e potenziando, in chiave deflattiva del contenzioso, la negoziazione assistita. In terzo luogo, la riforma del processo penale con l'obiettivo prioritario della riduzione dei tempi dei procedimenti, nel giusto temperamento tra le esigenze della ragionevole durata del processo e quelle connesse al rispetto delle garanzie e delle regole del giusto processo. In quarto luogo, la riforma della crisi di impresa, introdotta con il codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, la cui entrata in vigore è stata tuttavia posticipata al 1° settembre 2021 a causa dell'emergenza Covid-19. Da ultimo, il rafforzamento di un quadro normativo rivolto alla protezione delle vittime e alla prevenzione dei reati di violenza, anche sessuale, al fine di garantire la sicurezza, prevedendo un costante monitoraggio delle risorse erogate.

La sicurezza è una condizione di base che deve essere garantita dallo Stato a tutti i cittadini. Costituisce, inoltre, una preconditione indispensabile che lo Stato deve garantire alle imprese. Tutto ciò contribuisce alla creazione di un ambiente imprenditoriale favorevole all'attività economica e agli investimenti, producendo un impatto positivo molto ampio in termini di PIL.

Le Commissioni segnalano come essenziale l'investimento di risorse adeguate al fine di potenziare le banche dati delle procure e dei corpi di polizia e i sistemi di comunicazione tra le stesse e rendere obbligatorie le comunicazioni tra le procure medesime. Dovrebbe altresì essere rafforzata la pianta organica dei magistrati anche con l'istituzione delle piante organiche flessibili distrettuali che consentano di destinare magistrati, per un arco temporale limitato, presso gli uffici giudiziari caratterizzati da un numero considerevole di procedimenti arretrati, dall'entità delle sopravvenienze, nonché dalla presenza e capacità di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico-sociale.

Occorre inoltre intervenire nell'ambito dell'edilizia penitenziaria, anche minorile, attraverso la realizzazione di nuove strutture o la ristrutturazione di quelle esistenti, progettate e realizzate con criteri innovativi e in modo da rendere più efficace la funzione rieducativa della pena, evitando una eccessiva concentrazione di detenuti nei diversi complessi; la predisposizione in ogni struttura di moderni sistemi di videosorveglianza; il recupero di strutture penitenziarie non più utilizzate o non più idonee al trattamento per destinarle ad altre funzioni sociali o di giustizia. È altresì necessario che nell'ambito di un nuovo programma di edilizia penitenziaria si provveda alla necessità di realizzare strutture adeguate alla reclusione di donne e madri.

4.4. Rivoluzione verde e transizione ecologica

Nell'ambito della missione n. 2 relativa alla transizione verde e alla sostenibilità ambientale, una rilevanza commisurata alla gravità del problema dovranno avere le misure finalizzate alla riduzione dell'inquinamento dell'aria e del particolato atmosferico. Essenziali risulteranno inoltre gli investimenti nella mobilità sostenibile, elettrica, condivisa, un aumento dei controlli sul parco macchine esistente, investimenti nella riduzione dell'inquinamento provocato dal sistema produttivo, una attenzione alle città.

Si rappresenta la necessità di una interlocuzione in sede di Unione europea al fine di assicurare che la valutazione dei progetti non abbia come unico criterio di riferimento l'aumento del PIL, ma anche la misurazione degli effetti sull'occupazione e sull'impatto sociale e ambientale. Possono essere quindi inseriti indicatori come il Benessere Equo e Sostenibile, in grado di misurare l'impatto sul benessere dei cittadini in termini di sostenibilità economica, ambientale e sociale, come ad esempio il metodo LCA (*Life Cycle Assessment*).

Si rappresenta la necessità che gli interventi e gli investimenti dei prossimi anni, a valere sulle risorse a disposizione del nostro Paese, si concentrino sulla questione delle città. Si tratta di un elemento centrale nelle politiche europee, dal momento che molti progetti green passano da questo livello, che ha assunto proprio in conseguenza della pandemia una rilevanza ed un'urgenza assoluta, della quale il Governo dovrà tenere adeguatamente conto. Gli ambiti di intervento riguardano la rigenerazione urbana, la riqualificazione delle periferie, la sicurezza antisismica, la mobilità sostenibile e il trasporto pubblico, l'efficienza energetica, l'economia circolare, la riduzione dei rifiuti e la loro adeguata gestione differenziata, la riduzione dell'inquinamento.

Si rappresenta la necessità che, anche alla luce della elaborazione e delle innovazioni introdotte negli ultimi anni a livello europeo a favore dell'economia circolare e la gestione dei rifiuti, sia data attuazione alla previsione di un piano industriale nazionale di gestione dei rifiuti e connessa gestione del ciclo delle acque, che in una visione complessiva e con adeguati investimenti e interventi, assicuri la realizzazione di un sistema di impiantistica adeguata, di misure per il trattamento dei rifiuti e delle acque, comprensivo di un sistema efficiente e rinnovato di depuratori, risistemazione del sistema fognario, dell'adeguamento del sistema di raccolta e trattamento delle acque reflue urbane ed industriali; un simile piano avrebbe importanti ricadute su occupazione e crescita, nonché nuove opportunità commerciali, assieme a nuovi modelli di impresa.

Si rappresenta l'opportunità di istituire un fondo per la riqualificazione e formazione del personale delle pubbliche amministrazioni in materia di economia circolare, in particolare sui temi della prevenzione dei rifiuti e degli appalti verdi, nonché di attivare un monitoraggio e un supporto allo sviluppo degli appalti verdi (*green public procurement*).

Si propone di finanziare la transizione ecologica secondo la Strategia europea «*Farm to Fork*», dal produttore al consumatore, per un'agricoltura circolare, rigenerativa, per ridurre le emissioni di gas serra e incentivare il sequestro di carbonio nei suoli, per promuovere la fertilizzazione organica, per incentivare gli interventi per la sostenibilità della produzione alimentare, per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, per stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, alberghiero e dei servizi di ristorazione, per promuovere un consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili e ridurre le perdite e gli sprechi alimentari.

Si propone di agevolare gli investimenti per la prevenzione alla formazione di rifiuti, ripensando il sistema produttivo con specifica attenzione all'uso efficiente delle risorse, alla simbiosi industriale e alla progettazione di materiali e prodotti ecocompatibili, nonché per la realizzazione degli impianti necessari per la gestione dei rifiuti (in particolar modo della frazione organica), l'ammodernamento degli esistenti secondo le migliori tecnologie disponibili e lo sviluppo dell'economia circolare anche al fine di superare gli squilibri territoriali nella dotazione impiantistica, te-

nuto anche conto che la conservazione del valore del trattamento dei rifiuti vicino al loro luogo di produzione non solo soddisfa il principio di prossimità stabilito nelle direttive europee, ma evita l'emissione in atmosfera di gas climalteranti dovuta al trasporto dei rifiuti e può altresì rappresentare un volano per l'economia locale e la creazione di «lavori verdi». Ciò potrà consentire il raggiungimento sull'intero territorio nazionale degli obiettivi indicati dalle direttive europee, nonché di attuare gli strumenti economici per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti previsti dall'Allegato 2-ter del decreto legislativo n. 152/2006 quali, ad esempio, tasse e restrizioni per il collocamento in discarica e l'incenerimento dei rifiuti, spostando le risorse economiche e finanziarie disponibili verso iniziative imprenditoriali dirette al riciclo e riuso dei rifiuti in realizzazione del cosiddetto «ciclo a rifiuti zero», nell'obiettivo di perseguire un completo sistema di economia circolare. Le regioni e le province autonome, attraverso lo strumento della pianificazione della gestione dei rifiuti, dovranno impegnarsi in un processo di individuazione dell'impiantistica necessaria a chiudere il ciclo al fine rendere i progetti «cantierabili» in tempi ragionevoli. Un'azione specifica riguarderà il potenziamento delle strutture di monitoraggio del corretto funzionamento degli impianti su descritti e di tutte le strutture che possono, in caso di cattivo funzionamento, creare disagio alla vita dei cittadini.

Si propone di assicurare alla struttura del Commissario Straordinario Unico per la Depurazione delle acque le risorse necessarie per il completamento delle opere oggetto delle sentenze della Corte di giustizia di cui alle cause C-565/10 e C-85/13, soprattutto relativamente agli interventi ancora da realizzarsi o da completarsi nelle regioni Sicilia, Calabria e Campania già previsti da cronoprogramma e quindi cantierabili e monitorabili.

Si propone di valutare di intraprendere con la dovuta determinazione, rispetto a quanto fatto finora, l'obiettivo di azzerare il consumo di suolo (*no net land take*) attraverso le seguenti priorità: evitare e limitare, prioritariamente, la trasformazione di aree agricole e naturali; mitigare e ridurre gli effetti negativi dell'impermeabilizzazione del suolo; compensare interventi inevitabili con la rinaturalizzazione di una superficie con qualità e funzione ecologica equivalente.

Si propone di prevedere, in linea generale, un quadro di misure specifiche per l'ambiente marino e la fascia costiera che al contempo tutelino la biodiversità e gli *habitat* e consolidino l'economia del mare in chiave di sostenibilità si fa, in particolare, riferimento a misure relative al monitoraggio ambientale e alla sicurezza, al marine hazard, alla protezione delle coste e ai servizi di intervento ambientale, alla sicurezza in mare e portuale, alla protezione e greening delle coste e dei porti, alla valorizzazione e promozione delle aree marine protette, nonché all'integrazione di dati, a servizi di previsione, al contrasto all'inquinamento e agli scarichi in mare (inclusi residuati bellici), alla diffusione di sensori per la misura dei servizi ecosistemici del mare.

Si propone di prevedere un piano nazionale di rinaturazione e manutenzione di fiumi, laghi, lagune e zone umide, da attuarsi nel triennio

2021-2023, avente come finalità la corretta applicazione della Direttiva «Quadro sulle Acque», della direttiva «Alluvioni», della direttiva «Habitat», e della direttiva «Uccelli», per il raggiungimento dell'obiettivo di qualità ecologica e superamento delle procedure EU Pilot e d'infrazione dalla Commissione europea, attraverso la promozione del ricorso alle infrastrutture verdi e il ripristino, la tutela e il mantenimento di boschi ripariali.

Si propone di prevedere specifici fondi per l'attuazione delle misure necessarie al raggiungimento dello stato buono in tutti i corpi idrici, come richiesto dalla direttiva 2000/60/CE e coerentemente con la pianificazione di bacino, con particolare riferimento alle misure di rinaturazione e di riduzione dell'alterazione idromorfologica, fondamentali per il raggiungimento di tali obiettivi, ma che ad oggi non risultano supportate da alcuna linea di finanziamento.

Dovranno essere attivati anche specifici investimenti e misure volte a favorire la realizzazione di «interventi integrati» che garantiscano contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, e che agli stessi sia destinato fino al 40 per cento dei fondi per la riduzione del dissesto idrogeologico e sismico, valutando anche il ripristino dell'unità di missione ad esso dedicata.

Si raccomanda di prevedere interventi volti ad incentivare la depurazione delle acque reflue e di scarico utilizzando le cosiddette Best Available Techniques (BAT) in materia di filtraggio e depurazione – al fine di evitare il versamento di acque nere, di liquami, di acque di scarico provenienti dagli impianti industriali o dai terreni agricoli, nei corsi d'acqua interni ed infine nei mari, contenenti agenti chimici e rifiuti di qualsiasi tipo, nonché parti o particelle di plastiche e microplastiche, rappresentando soprattutto queste ultime una delle più aggressive fonti di inquinamento ambientale per l'integrità degli ecosistemi marini – e ciò con particolare riguardo all'esigenza di assicurare gli investimenti necessari per il riassetto delle reti fognarie comunali per la raccolta e lo smaltimento delle acque di dilavamento, con particolare riferimento alle infrastrutture vetuste dei centri storici.

Occorre inoltre favorire l'adozione di piani zonali per mettere a punto interventi di gestione delle acque, di recupero delle terre abbandonate e di sviluppo dell'agricoltura «fuori suolo», al fine di incrementare la capacità produttiva del sistema agricolo, nonché innovare e rendere più efficiente la gestione dell'agroecosistema irriguo, attraverso la realizzazione di invasi e di adeguati sistemi di captazione nonché attraverso la digitalizzazione dei sistemi di distribuzione dell'acqua. Sempre in ambito agricolo, occorre migliorare la sostenibilità dei processi produttivi, attraverso lo sviluppo del biometano, il miglioramento e la riconversione degli impianti di digestione anaerobica agricoli, e favorire l'ammodernamento del parco macchine agricolo, dando priorità alla sostituzione delle macchine più obsolete.

Nell'ambito di una riforma complessiva della tassazione diretta e indiretta, finalizzata a disegnare un fisco equo, semplice e trasparente per i cittadini, che riduca in particolare la pressione fiscale sui ceti medi e le

famiglie con figli e acceleri la transizione del sistema economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale, un'attenzione particolare va rivolta ai sussidi con risvolti ambientali. Nello specifico, risulta necessario formulare proposte volte a favorire la transizione ecologica delle imprese e a stimolare il passaggio dalla tassazione del lavoro a una tassazione ambientale che premi i comportamenti sostenibili e «climaticamente neutri».

Si propone, ai fini della transizione energetica e in coerenza con l'obiettivo del PNIEC, in materia di efficientamento energetico, di prevedere per la riqualificazione del patrimonio immobiliare privato una stabilizzazione dell'Ecobonus e la proroga del Superbonus, previa revisione dei criteri di quest'ultimo necessariamente da affinare, nonché per il rilancio del sistema economico e per una più efficace azione di riqualificazione del patrimonio immobiliare, un'estensione della platea dei beneficiari a partire da particolari comparti in difficoltà, quali il settore alberghiero e le scuole paritarie, predisponendo altresì misure volte ad assicurare un potenziamento degli strumenti a favore degli enti pubblici per la riqualificazione energetica del patrimonio pubblico, in special modo quello residenziale e quello scolastico.

Sempre in tema di efficientamento energetico, nell'ambito delle audizioni tenutesi con le rappresentanze di Comuni, Province e Città Metropolitane sono emerse ulteriori esigenze in tal senso riferite al patrimonio immobiliare, con particolare riferimento agli edifici scolastici e all'edilizia residenziale pubblica. Tenuto conto che gli interventi di riqualificazione energetica sull'involucro edilizio finalizzati al contenimento delle dispersioni, consentirebbero, oltre l'isolamento termico delle pareti perimetrali, dei tetti e dei solai, anche l'eliminazione di manufatti in amianto – ove presenti – e che gli interventi sugli impianti migliorerebbero ulteriormente l'efficienza dei sistemi di produzione termica, appare necessario intervenire sugli edifici pubblici esistenti, incluse le Aziende Ospedaliere, con un approccio integrato volto a ridurre drasticamente il fabbisogno energetico, e i rischi di costi sanitari diretti e indiretti dovuti all'inquinamento e a manufatti cancerogeni. Per tale finalità, si raccomanda l'importanza di prevedere soluzioni simili a quelle previste per l'Ecobonus 110% e Sismabonus.

Dalle regioni viene richiesta la possibilità di programmare investimenti per il completamento dei Servizi Idrici Integrati ai fini del risparmio idrico (risanamento reti di distribuzione, riuso delle acque reflue) e della tutela ambientale (collettamento acque reflue, depurazione). Al riguardo, potranno essere incrementati gli investimenti per la diminuzione delle perdite idriche portandole a un livello fisiologico del 20-25 per cento, nonché per la sistemazione della rete fognaria, garantendo la depurazione di tutti i reflui e favorendo il riuso delle acque depurate a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marino.

Per le zone agricole si suggerisce il miglioramento dell'efficienza energetica dei fabbricati rurali, anche promuovendo investimenti per la sostituzione di coperture in amianto con pannelli fotovoltaici.

Dovranno essere previsti interventi di riqualificazione delle aree industriali in condizioni più critiche, nonché interventi per la riqualificazione di aree industriali dismesse e di aree urbane ed extraurbane degradate.

Nel complesso, occorre assicurare un giusto equilibrio tra i progetti facenti parte dei cluster della missione, con riferimento ai numerosi progetti di cybersecurity e tecnologia digitale, in modo da non attribuire un peso minore, per esempio, allo sviluppo di soluzioni tecnologiche che consentano l'utilizzo diretto di elettricità rinnovabile e di calore prodotto da fonti rinnovabili, così come allo sviluppo del settore e-mobility, fondamentale per accelerare la transizione verso un ecosistema di mobilità a zero emissioni.

Si rileva, inoltre, la necessità di prevedere parametri per la selezione di progetti di decarbonizzazione che risultino coerenti con gli obiettivi maggiormente ambiziosi che verranno inclusi nell'aggiornamento del PNIEC: a tal fine sarà fondamentale tenere conto della necessaria integrazione del sistema elettrico e, in futuro, dell'idrogeno, in modo da sfruttare al meglio le opportunità che le differenti tecnologie rendono disponibili, tra le quali le tecnologie basate sul moto ondoso e la fotosintesi delle microalghe, in una logica imprescindibile di analisi costi-benefici. In particolare è necessario implementare l'uso delle attuali risultanze sull'idrogeno green allineando l'Italia a Paesi europei come Francia e Germania, con l'obiettivo di affrancarsi, nella fase di transizione energetica, da un idrocarburo altamente climalterante come il gas.

Di fondamentale importanza è poi la necessità di adottare un grande progetto di riconversione energetica per le imprese turistiche, anche valutando l'estensione del superbonus al 110 per cento per le PMI o il rifinanziamento della misura del tax credit alberghi, estendendone la portata e la capienza a tutte le imprese turistiche e superando il meccanismo del *click day* attraverso processi di valutazione del merito progettuale.

Tra le politiche di riforma e di accompagnamento agli investimenti, si raccomanda il completamento e la semplificazione del quadro legislativo e regolamentare nell'ambito della trasmissione e distribuzione dell'energia, con particolare riguardo ai meccanismi di richiesta e concessione di permessi e autorizzazioni relativi agli impianti e agli incentivi previsti dal decreto FER.

Si raccomanda inoltre la predisposizione di un programma centralizzato per la completa tracciabilità della filiera agroalimentare, misure per la promozione della vendita diretta dei prodotti agricoli anche online, per disincentivare il consumo di suolo agricolo e per la riqualificazione del territorio forestale montano e delle aree marine e delle acque interne.

Al fine di rafforzare gli interventi mirati alla competitività del settore agricolo, si raccomandano percorsi di formazione finalizzati ad accrescere le conoscenze e le competenze sui temi legati allo sviluppo del digitale e dell'e-commerce, alla transizione verso un modello «Agricoltura 4.0», all'agricoltura di precisione e all'internazionalizzazione.

4.5. Infrastrutture per la mobilità

Nell'ambito della missione n. 3 «Infrastrutture per la mobilità», il PNRR dovrà essere coerente con gli obiettivi strategici contenuti nell'allegato al DEF 2020 «Italia veloce» approvato dal Consiglio dei ministri nel mese di luglio, che indica le opere prioritarie, prevedendone l'aggiornamento, gli strumenti di finanziamento e il livello di maturità progettuale. Ciò in ragione dei tempi previsti per la loro realizzazione stabiliti dalla Commissione europea.

Come già menzionato, sarà necessaria una riduzione degli oneri burocratici e la semplificazione delle procedure, sia nella fase di affidamento che in quella di esecuzione degli appalti, anche grazie all'utilizzo dei poteri derogatori attribuiti alle stazioni appaltanti dalle previsioni del decreto «semplificazioni».

Tale aspetto dovrà essere parte integrante delle riforme necessarie ad accompagnare le iniziative di sviluppo infrastrutturale del Paese, che dovranno essere implementate. In particolare, dovrà essere rivisto il quadro normativo del codice degli appalti, al fine di ottenere risposte rapide e massimizzare la capacità di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Dovrà essere stabilito un monitoraggio costante dello stato di avanzamento degli investimenti e dei lavori, e previsti interventi di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle stesse Pubbliche amministrazioni, soprattutto locali, che operano nel settore degli appalti. Infine, si dovrà prioritariamente procedere all'aggregazione delle 32 mila stazioni appaltanti e accrescerne la competenza tecnica.

Nell'ambito della scelta dei progetti per il PNRR, dovranno essere privilegiati gli interventi di sviluppo dei sistemi infrastrutturali a rete, con particolare riguardo al completamento di quelli riguardanti le reti di trasporto transeuropee (TEN-T) e i nodi multimodali, nonché programmi di interventi che rispondono a procedure attrattive sperimentali ed efficaci quali il Piano nazionale per la mobilità sostenibile, i contratti di programma RFI-Anas, il piano sulle strade provinciali, il piano della qualità dell'abitare, i finanziamenti per le opere sul trasporto rapido di massa.

La selezione di tali progetti dovrà inoltre privilegiare l'adozione delle migliori tecnologie esistenti per favorire i collegamenti stabili nel Sud del Paese nonché tra la parte continentale e quella insulare in modo da garantire un regime effettivo di continuità territoriale con territori che rappresentano le naturali piattaforme intermodali degli archi costieri del Mediterraneo.

Come già ricordato nel paragrafo sul Mezzogiorno, si ribadisce la necessità di investimenti urgenti nella rete ferroviaria, estesi anche alla linea ad alta velocità/alta capacità. Si tratta di completare la rete sia nella sua dorsale adriatica, sia nella sua dorsale tirrenica-meridionale, oltre al necessario ammodernamento e completamento delle reti nelle isole maggiori. Sono opere che, oltre a integrare maggiormente la struttura produttiva meridionale con i mercati del Centro-Nord, si inseriscono in un disegno coerente di maggiore ancoraggio del territorio italiano alla sua dimensione mediterranea e allo sviluppo che ne conseguirebbe per lo sfruttamento della sua posizione

geografica strategica e quale polo attrattore delle rotte del commercio internazionale, oggi da valorizzare in termini ancora più urgenti in ragione della sempre maggiore apertura ai traffici commerciali delle rotte artiche.

Nell'ambito di questa missione, oltre agli investimenti prioritari nelle grandi reti di comunicazione, dovranno essere previsti investimenti anche sulle ramificazioni delle grandi arterie, per assicurare la resilienza e sicurezza delle strade regionali e degli enti locali per la coesione territoriale e il collegamento con le aree interne, al fine anche di favorire il pieno coinvolgimento di tutte le aree produttive e a vocazione turistica del territorio nazionale, rafforzandone l'efficacia grazie anche alla creazione di possibili snodi logistici e consentendo lo sviluppo della mobilità sostenibile.

Riguardo alla mobilità urbana, occorre sostenere progetti di *smart city*, interventi per la mobilità a «impatto zero», come l'elettrico e l'ibrido, investendo altresì sulla cosiddetta «cura del ferro», la *sharing mobility*, la mobilità «intelligente», con impiego di sistemi di gestione del traffico, tecnologie telematiche per la condivisione di dati sulla posizione delle ciclostazioni o sulla disponibilità dei parcheggi e dei servizi di trasporto, e per la dematerializzazione dei pagamenti per i servizi di mobilità. Occorre altresì puntare alla riqualificazione in senso ambientale del parco auto circolante.

Gli interventi in tema di mobilità urbana a fini turistici dovranno favorire il collegamento tra gli attrattori turistici, le vie commerciali delle città e i territori limitrofi, in modo da generare una «*fast and green mobility*». Indispensabile, per garantire maggiore sicurezza agli utenti, lo sviluppo di adeguate reti di ciclabilità urbana e interurbana, da realizzare secondo piani specifici e con finanziamenti pubblici.

Si ritiene inoltre necessario provvedere ad inserire gli investimenti aeroportuali tra gli obiettivi prioritari che il Governo intende perseguire nell'ambito dello strumento *Next Generation EU*, considerato che le infrastrutture per la mobilità aerea sono di fondamentale importanza per favorire lo sviluppo delle attività economiche, commerciali e turistiche del Paese, oltre ad incidere sensibilmente nell'ambito delle politiche per la tutela dell'ambiente, l'efficientamento energetico, la digitalizzazione, il miglioramento dell'accessibilità e lo sviluppo dell'intermodalità.

Ulteriori priorità in questa missione sono rappresentate dalla riduzione del gap infrastrutturale e strumentale della mobilità locale, il *green port* e la logistica sostenibile, la qualità abitativa in un'ottica di innovazione e sostenibilità green, e interventi di *smart-road* nell'ambito della transizione digitale.

4.6. Istruzione, formazione, ricerca e cultura

Nell'ambito della missione n. 4 «istruzione, formazione, ricerca e cultura», tenuto conto che la Raccomandazione n. 2 del Consiglio sul programma nazionale di riforma dell'Italia 2019, invitava l'Italia ad adottare provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine, tra l'altro, di migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, le Commissioni propongono che

si rafforzino le politiche per l'inclusione scolastica ed il contrasto ad abbandono e dispersione, rafforzando gli strumenti di supporto a disabilità e fragilità, a partire dalle necessarie garanzie per la permanenza e il potenziamento dell'organico di diritto sul sostegno, e che si investa nell'educazione e nella formazione del segmento 0-6 anni, potenziando in particolare la fascia di età 3-6 anni attraverso l'adozione di un piano per realizzazione di scuole pubbliche dell'infanzia.

La permanenza efficace e prolungata nell'ambiente educativo scolastico è il principale strumento di rimozione delle diseguaglianze originate dal contesto sociale di appartenenza. È quindi necessario perseguire alcune priorità: estendere su tutto il territorio nazionale il tempo pieno nella scuola primaria; estendere il tempo prolungato nella scuola secondaria di primo grado; ripristinare il tempo scuola e il tempo laboratoriale nelle scuole superiori; estendere l'obbligo scolastico a 18 anni; costruire un sistema diffuso e funzionante di formazione permanente.

Occorrono, poi, nell'ottica della formazione permanente quale visione strategica del diritto al lavoro, alla crescita sociale e culturale per una economia sostenibile del Paese, investimenti in formazione del personale docente e amministrativo, il potenziamento della formazione post-diploma altamente professionalizzante mirata all'inserimento nel mondo del lavoro, anche attraverso il rafforzamento della didattica degli istituti tecnici superiori e professionali, e la destinazione di maggiori risorse per lo sviluppo delle attività laboratoriali dei medesimi istituti, il miglioramento della didattica della matematica e dell'informatica a partire dalla formazione primaria, nonché per la promozione e la tutela dello sport.

Si raccomandano fortemente investimenti nelle infrastrutture scolastiche e universitarie, in chiave di efficienza energetica, antisismica e di ammodernamento tecnologico, e incrementi della spesa pubblica per l'istruzione, in special modo terziaria, e per la ricerca e lo sviluppo (R&S), in misura tale da colmare il divario di spesa in rapporto al PIL nei confronti della media dei Paesi dell'UE-27 così da collocare l'Italia al di sopra di quel livello nell'arco temporale del programma NGEU.

Gli investimenti in ricerca e sviluppo devono favorire il ricambio generazionale, a partire da un incremento del numero di laureati – che al momento è ben al di sotto della media europea – e dall'offerta di opportunità ai giovani ricercatori per inserirsi in adeguati percorsi di crescita professionale, anche a carattere innovativo, in centri di ricerca pubblici o privati. A tal fine, appare necessaria la predisposizione di bandi, da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca, per l'adozione di un piano straordinario volto alla creazione di nuovi gruppi di ricerca e di laboratori guidati anche da giovani ricercatori di ogni ambito disciplinare, selezionati con procedure aperte, trasparenti e competitive, affinché possano sviluppare progetti innovativi e di frontiera. Nel settore dell'ICT occorre puntare sulle infrastrutture di dati, l'intelligenza artificiale, la sicurezza informatica, le applicazioni blockchain, la meccanica quantistica. Una particolare attenzione va dedicata allo sviluppo e alla diffusione della ricerca e svi-

luppo in campo ambientale, accelerando l'acquisizione delle competenze e la diffusione delle tecnologie a supporto della transizione verde.

È necessario sostenere la transizione digitale della scuola italiana, attraverso tre misure: a) la trasformazione delle aule in ambienti di apprendimento innovativi; b) la creazione di laboratori per le professioni digitali del futuro per ciascuna scuola superiore, connessi ad almeno 10 GBPS; c) la piena digitalizzazione delle strutture amministrative dell'istituzione scolastica.

Sono sfide centrali per lo sviluppo economico e sociale del Paese che non può perdere questa occasione storica per mettersi alla guida del processo di innovazione scientifica e tecnologica su cui stanno investendo tutti i Paesi più avanzati.

Occorre inoltre indirizzare risorse per promuovere, sostenere e rilanciare le attività di ricerca nel settore della difesa, prevedendo l'introduzione di soluzioni organizzative volte a razionalizzare il comparto della ricerca scientifica e tecnologica della difesa tramite sinergie tra le università e i centri di ricerca pubblici e privati, l'industria, le piccole e medie imprese e le start-up, soprattutto nell'ambito delle innovazioni che possono essere impiegate per duplice uso militare e civile, valorizzando le aree più soggette a spopolamento.

Con riferimento alla cultura, le Commissioni affermano anzitutto il concetto di cultura diffusa come chiave dello sviluppo e sottolineano, in tal senso, l'importanza di rafforzare il legame tra la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e la tutela ambientale nell'ambito di un nuovo sviluppo sostenibile, in cui siano sviluppate le potenzialità di un ruolo della intelligenza artificiale e delle tecnologie applicate al campo dei beni e delle attività culturali e l'idea di un piano nazionale per la creazione di nuovi luoghi della cultura, con particolare attenzione alle aree più sguarnite, alle aree interne, ai piccoli centri, al fine di sviluppare cultura e aggregazione e sostenere nuovi legami di comunità e perché la cultura diffusa è la chiave dello sviluppo.

In tal senso si suggerisce di riformulare il decimo paragrafo del punto I.3 delle Linee guida nel modo seguente: «Si dovrà inoltre investire nella "bellezza" dell'Italia, quel capillare intreccio di storia, arte, cultura e paesaggio, che costituisce il tessuto connettivo del Paese e che contribuisce a definire l'identità nazionale. A tal fine è necessario rafforzare la tutela e la valorizzazione dell'immenso patrimonio storico, artistico, culturale e naturale e, nello stesso tempo, promuoverne la fruizione, consolidandone le potenzialità e la capacità di attrazione di flussi turistici e di attivazione dei settori economici ad esso connesso. In particolare si dovranno destinare adeguate risorse per il recupero e la valorizzazione degli straordinari tesori della cosiddetta "Italia minore", favorendo la strutturazione di turismo più diffuso e diluito su tutto il territorio nazionale e non solo concentrato nelle grandi città d'arte».

Le Commissioni ritengono quindi necessario che sia messo a sistema uno «statuto del lavoro delle arti», in linea con quanto previsto dalla risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2007 sullo statuto sociale de-

gli artisti, al fine di assicurare adeguate tutele e ammortizzatori sociali per tutti i lavoratori del mondo della cultura, dello spettacolo e delle performing art, in linea con quanto definito dalle misure emergenziali finora adottate.

Inoltre, dovrà essere incoraggiata la formazione di giovani diplomati o laureati per la valorizzazione del paesaggio e la tutela dei beni culturali e dovrà essere favorita la nascita di *start-up* nel settore. Dovranno essere previste piattaforme digitali contenenti i dati sui beni culturali, per renderli fruibili dai cittadini, nella prospettiva di un completo programma di censimento, catalogazione e messa in rete di tali beni (i cosiddetti «giacimenti culturali»), e dovranno essere definite modalità per sfruttare l'intelligenza artificiale applicata al patrimonio culturale e alla nuova produzione culturale. Dovrà essere reso effettivo il vigente obbligo di destinare una percentuale dell'importo dei lavori per la costruzione di nuovi edifici pubblici al loro abbellimento mediante opere d'arte.

Sarà necessario, inoltre, impiegare cospicui fondi per promuovere azioni di prevenzione, manutenzione, conservazione e recupero del patrimonio culturale e paesaggistico, nonché attuare una pianificazione di gestione del rischio idrogeologico e da un impatto climatico devastante, in particolare prevedendo forme di coordinamento tra le diverse strategie e istituzioni nazionali ed europee, redigendo mappe di localizzazione del patrimonio a rischio, modulando le risorse economiche in base a obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, valorizzando progetti tesi a rigenerare tessuti urbani ed ecosistemi.

Anche in vista di un complessivo riassetto urbano e della rigenerazione delle città, occorre investire risorse per la riqualificazione e la realizzazione di impianti sportivi e per l'impiantistica sportiva di base anche attraverso la costruzione di impianti a servizio delle scuole ma aperti alla comunità territoriale, soprattutto nelle periferie, così da promuovere inclusione e diffusione della pratica sportiva e motoria. A tal fine si suggeriscono la costituzione di aree franche a burocrazia zero, il recupero di spazi dismessi e la costruzione di reti creative.

Si ritengono essenziali investimenti per l'orientamento alla scelta universitaria con particolare riferimento alle facoltà STEM nonché investimenti per il finanziamento. Si ritengono inoltre essenziali, nel settore dell'università e della ricerca, cospicui investimenti non solo per il finanziamento degli istituti di promozione del diritto allo studio (tra cui anzitutto le borse di studio), ma anche per la realizzazione di infrastrutture di edilizia residenziale per gli studenti, nonché forme economiche di sostegno alle spese degli affitti.

Dovrebbero essere promossi, al fine di favorire lo sviluppo della ricerca artistica, i dottorati nelle facoltà creative, in particolare nelle istituzioni AFAM, e previsti investimenti nei contesti socioeconomici svantaggiati, anche per arginare il deflusso proveniente dal Mezzogiorno. Inoltre si ritengono essenziali azioni volte a invogliare anche i ricercatori stranieri a svolgere attività di ricerca in Italia, anche con l'investimento sulle migliori idee, in tutte le discipline, per progetti di ricerca.

In tutte le scuole di ogni ordine e grado del ciclo obbligatorio sono istituiti corsi di educazione al rispetto, al fine di arginare sin dalle loro prime manifestazioni fenomeni quali il bullismo, cyberbullismo, violenza di genere e discriminazioni.

Per quanto riguarda il patrimonio culturale, occorre un censimento dei percorsi interregionali nell'ambito di una rete territoriale, che integri anche il settore enogastronomico, e le agevolazioni per le famiglie, per l'efficientamento energetico e la sicurezza antisismica laddove siano tecnicamente possibili nel rispetto rigoroso del codice dei beni culturali, per le imprese culturali e creative, nonché per la digitalizzazione di tutti gli ambiti della cultura, istituzioni pubbliche o iniziative private, per raggiungere i benefici di fruibilità, contenimento dei costi, modernizzazione gestionale, innovazione creativa.

Sarebbe, inoltre opportuno sostenere le arti performative e le professionalità in ambito artistico mediante un ampliamento del Fondo unico per lo spettacolo, nonché investire nella realizzazione di infrastrutture per la produzione cinematografica e audiovisiva del *made in Italy*. Si sollecita l'incentivazione degli interventi di imprese culturali e creative in iniziative di sviluppo sostenibile di città e territori, e di riqualificazione di spazi culturali degradati. Occorre infine rivedere e ampliare lo strumento dell'*Art Bonus*.

4.7. Equità sociale, di genere e territoriale

Si ritiene di dover evidenziare preliminarmente che le politiche di genere rappresentano una priorità di carattere generale e dovranno caratterizzare tutte le missioni indicate nelle Linee guida e tutti i progetti che saranno presentati nell'ambito del Recovery Fund.

Con riferimento alla Missione Equità sociale, di genere e territoriale, il Governo intende intensificare l'impegno ad eliminare le disparità di genere nel mondo del lavoro e nella vita sociale, le disuguaglianze di reddito e ricchezza e le disparità a livello territoriale in termini di reddito, occupazione e livelli di scolarizzazione, evitando che tali disparità si aggravino in conseguenza della pandemia.

Stando agli indicatori internazionali, i settori nei quali le politiche di parità possono essere più efficaci sono quelli dell'istruzione e del lavoro e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è direttamente proporzionale alla crescita del PIL e alla coesione sociale del Paese.

Si richiamano in tal senso le priorità recentemente affermate dalla 7^a Sessione della *Annual Sustainable Growth Strategy* in tema di *reskill and upskill*, secondo cui è fondamentale garantire robusti investimenti nella riqualificazione e miglioramento delle competenze, concentrandosi in particolare sulle competenze digitali e sulla formazione scolastica e professionale per tutte le età. Lavoro, welfare e istruzione sono le tre direttrici, tra loro fortemente interconnesse, su cui costruire il cambiamento necessario per uscire dalla crisi derivante dall'emergenza sanitaria e creare le condizioni per una crescita sostenibile, innovativa, equa, paritaria.

Preso atto del contenuto ambizioso e lungimirante del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) appare, tuttavia, opportuno intervenire con ulteriori puntuali integrazioni in ordine alle politiche sociali e di sostegno alla famiglia nonché in tema di welfare. In particolare, si ritiene fondamentale investire in una rete diffusa di servizi alla famiglia, come gli asili nido, anche aziendali, l'istituzionalizzazione di soluzioni agili come le «*Tagesmutter*» e l'inserimento dei lavori di cura tra le attività cui riconoscere valore sociale ed economico e l'adozione di specifiche misure per i nuclei familiari monoparentali e per le famiglie numerose con figli minori. Si ritiene altrettanto fondamentale accompagnare la modernizzazione del sistema economico, incentivando il sostegno alla creazione di posti di lavoro e forme adeguate di tutela del reddito, con investimenti finalizzati alla formazione dei lavoratori e degli inoccupati, al rafforzamento delle politiche attive per il lavoro e per il contrasto al lavoro sommerso e la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro anche al fine di preservare il principio della leale concorrenza di impresa. La sensibilizzazione a questi temi deve avvenire anche attraverso iniziative che coinvolgano la scuola e l'università e, più in generale, le istituzioni pubbliche. In questo quadro, si sottolinea l'esigenza di prevedere una regia unica con riferimento alla vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale, igiene e sicurezza, nel solco già tracciato dalla legislazione vigente, allo scopo di garantire uniformità di condotta, nonché un impatto efficace, efficiente e non ridondante sul sistema economico-produttivo del Paese.

Appaiono inoltre necessarie forme flessibili di lavoro, anche nel quadro di una riduzione del costo del lavoro attraverso interventi sul cuneo fiscale, rafforzamento degli incentivi fiscali al welfare contrattuale e promozione della contrattazione decentrata.

Altresì prioritario è l'obiettivo di tutelare il reddito dei lavoratori più fragili attraverso l'irrobustimento della contrattazione collettiva nazionale e delle regole della rappresentanza sindacale, nonché tramite l'introduzione del salario minimo legale, la digitalizzazione dei luoghi di lavoro e la flessibilità oraria, per bilanciare le esigenze produttive delle imprese con i bisogni di conciliazione con la vita privata dei dipendenti. Le Commissioni segnalano dunque l'esigenza che, per garantire l'efficace perseguimento degli obiettivi prefissati, sia opportuno attivare una valutazione ex ante dell'impatto di genere nell'ambito di ognuna delle sei missioni individuate e che il PNRR sia integrato da un programma straordinario per l'occupazione femminile, che risulti strettamente collegato a misure per eliminare la differenza salariale, aumentare la qualificazione del lavoro femminile e garantire condizioni di lavoro dignitose, pari opportunità di carriera e riconoscimento professionale in tutti gli ambiti e settori lavorativi. Tali interventi non devono intendersi più come politiche di genere, ma come politiche pubbliche di welfare: condizione, quest'ultima, indispensabile affinché si realizzi un vantaggio concreto, duraturo, solido per tutta la società, sia da un punto di vista sociale che economico e occupazionale.

In un'ottica di *gender mainstreaming*, le Commissioni sottolineano la necessità di considerare l'equità di genere come tema trasversale a tutte le politiche orientate alla crescita, per compiere il salto culturale che serve all'Italia per superare l'emergenza. Il PNRR costituisce, in tal senso, un'occasione straordinaria per coinvolgere e investire sulle migliori energie del Paese, a cominciare da quelle delle donne. Appare per questo cruciale che l'organismo eventualmente deputato alla valutazione dei progetti di rilancio si doti degli strumenti idonei ad attuare la VIG, valutazione di impatto di genere.

Devono inoltre essere implementati i temi legati alle politiche sociali, anche alla luce dell'incremento delle disparità già esistenti determinato dalla pandemia. In particolare, ci si riferisce alla tutela e all'inclusione sociale delle persone fragili, come i non autosufficienti e gli anziani, le persone con disabilità, nonché i caregiver familiari che si prendono cura di tali persone.

Le Commissioni ritengono, inoltre, prioritario dotarsi di un piano straordinario dedicato alla realizzazione di asili nido sull'intero territorio nazionale e inserire i lavori di cura tra le attività cui riconoscere valore sociale ed economico. Incrementare la diffusione su tutto il territorio nazionale di asili nido e scuole dell'infanzia significa da una parte liberare il tempo delle donne, sostenere la loro partecipazione al mondo del lavoro e incrementare la crescita economica, dall'altra garantire a tutte le bambine e i bambini il diritto a un'educazione e istruzione di qualità fin dai primi mesi di vita come leva fondamentale per il superamento delle disuguaglianze di partenza e la costruzione di un futuro basato sulle competenze e capacità necessarie alla crescita di tutto il Paese.

In un'ottica di inclusione sociale e lavorativa dei soggetti con disabilità, appare parimenti importante che vengano stabiliti percorsi di assunzione che tengano conto anche delle disabilità cognitive e risultino pertanto adeguati alle loro capacità. Al contempo, anche all'interno delle graduatorie, devono essere valorizzati i percorsi formativi e lavorativi effettuati attraverso i servizi sociali.

Al fine di favorire un'effettiva inclusione sociale, vanno integrate le politiche sanitarie e sociali, attraverso un maggior sostegno alla domiciliarità dei pazienti cronici, fragili e non autosufficienti, maggiori investimenti in misure di supporto familiare, con particolare riguardo alle politiche di conciliazione vita-lavoro, e alla promozione dell'invecchiamento attivo, in modo da garantire, anche a coloro che si trovano in condizioni di non autosufficienza, una vita dignitosa in un contesto relazionale adeguato.

Le Commissioni ritengono inoltre prioritario promuovere iniziative che tutelino consumatori, famiglie, artigiani e piccoli imprenditori dai rischi crescenti, anche in conseguenza della pandemia, di esclusione sociale derivante da situazioni di sovraindebitamento che non dipendano da comportamenti gravemente colposi o dolosi nella gestione delle risorse. L'adozione di misure orientate alle suddette finalità avrebbe, da un lato, l'effetto di agevolare il reinserimento sociale ed economico dei soggetti coinvolti (cd. *fresh start*) senza giungere alla perdita della casa di abitazione o del-

l'azienda e, dall'altro, eviterebbe che il verificarsi di situazioni di sovraindebitamento costituisca occasione di sviluppo di attività finanziarie di natura criminosa, a partire dall'usura. Nel nostro ordinamento gli strumenti normativi per conseguire tali obiettivi sono già esistenti ma –proprio in considerazione del fatto che le esplicite finalità dell'Invest EU si identificano in investimenti di natura sociale e in misure di sostegno alle fragilità nella sfera sociale – è essenziale un'azione vigorosa di sostegno: alle pratiche di esdebitazione per le famiglie, fino a raggiungere il livello europeo, alle cartolarizzazioni sociali, ai fondi salva casa per le abitazioni e gli immobili strumentali delle PMI.

Infine, è necessario che il PNRR indirizzi nuove risorse destinate a finanziare la ricostruzione dei crateri sismici del 2016 e del 2009. In particolare, con riferimento alle situazioni che ancora presentano notevoli ritardi e numerose problematiche da risolvere soprattutto per quel che riguarda la ricostruzione pubblica, risulta fondamentale utilizzare nuove risorse, al fine di evitare di interrompere un percorso che ha visto, sinora, impegnati più di 18 miliardi di euro a carico del bilancio dello Stato.

Inoltre, alla frattura territoriale tra Nord e Sud, si sovrappone il divario crescente tra centri urbani e aree interne, nonché l'emergere di una specifica questione appenninica. Al riguardo, è necessario che le risorse del PNRR siano destinate a misure volte a invertire i fenomeni di depauperamento demografico e socio-economico dei territori.

4.8. *Salute*

Nel contesto della Piano per la ripresa e la resilienza del Paese, a seguito della pandemia da Covid-19 e della grave crisi che ne è conseguita, il settore sanitario rappresenta una parte essenziale, non solo per la ripresa economica immediata, ma anche per porre le basi di una Sanità solida e di qualità, in grado di proteggere anche le prossime generazioni dalle possibili future minacce epidemiologiche.

Il PNRR deve quindi essere configurato come vero e proprio progetto di riforma e di investimenti per la sanità, che guardi almeno al prossimo decennio e in cui la salute, oltre ad essere oggetto della missione n. 6, sia considerata trasversale alle tutte le altre missioni del Piano.

Nella missione «Salute», occorre anzitutto prevedere un rafforzamento dell'intero sistema sanitario universalistico, indicando come denominatore basilare le politiche di prossimità e l'integrazione tra politiche sanitarie, sociali e ambientali. Inoltre, vanno affrontate le maggiori criticità del SSN, che sono rappresentate dalle diseguaglianze nei servizi sul territorio nazionale.

Il settore sanitario, particolarmente importante in questa fase della crisi dovuta al Covid-19, può riorientare e modificare profondamente anche l'approccio rispetto all'assistenza alle persone rendendolo preventivo e personalizzato. Rappresenta un settore determinante per affrontare sfide quali il cambiamento demografico, l'accesso alle cure e la sostenibilità di un sistema sanitario su base universalistica.

Gli ultimi mesi hanno dimostrato la centralità del comparto sanitario non soltanto in risposta all'emergenza epidemiologica del Covid-19, ma soprattutto in qualità presidio fondamentale per l'assistenza e il supporto sociale nei territori. Le risorse del Recovery Fund possono rappresentare in tal senso un contributo storico al riconoscimento di tale centralità, attraverso la riaffermazione dei principi dell'universalità del servizio e del primato del ruolo del pubblico, entrambi elementi strategici. Non solo una sanità pubblica adeguatamente finanziata è una necessità, ma rappresenta un investimento coerente sul futuro e sulle sfide che ci attendono: sulla sopravvivenza, sul governo dei cambiamenti demografici e ambientali, sul benessere delle nostre società e un contributo fondamentale all'innovazione tecnologica e alla ricerca. È necessario investire su progetti di innovazione sociale e organizzativa del Sistema Sanitario Nazionale e del welfare, investendo in primo luogo sulle politiche territoriali al fine di garantire l'integrazione sociosanitaria, l'interprofessionalità e la presa in carico del paziente.

In particolare, il modello della sanità di prossimità, facendo leva sulle potenzialità offerte dal digitale, deve diventare il punto di riferimento per il paziente. La diffusione di tecnologie digitali consentono di incrementare l'efficacia e l'efficienza dei servizi di cure domiciliari integrate (sistemi di monitoraggio, analisi e teleconsulto da remoto), sviluppare soluzioni *Internet of Things* per il trattamento dei malati cronici e ammodernare il parco mezzi di soccorso e di continuità assistenziale.

In tema di digitalizzazione, occorre: (a) potenziare il fascicolo sanitario elettronico, rendendolo omogeneo, e applicandolo definitivamente su tutto il territorio nazionale; (b) sviluppare la telemedicina con piattaforme dialoganti fra loro e protocolli unici per patologia, omogenei su tutto il territorio nazionale, con linee guida nazionali per il riconoscimento delle prestazioni e la rimborsabilità delle stesse; (c) investire nella formazione e nell'aggiornamento degli operatori sanitari per l'utilizzo di strumenti digitali e nella semplificazione dei processi amministrativi attraverso la digitalizzazione; (d) potenziare i sistemi informativi e informatici in tutte le strutture sanitarie; (e) introdurre una carta del paziente con QR code.

È altresì necessario migliorare la qualità e l'appropriatezza dei servizi assistenziali, attraverso l'organizzazione di una rete territoriale di assistenza che comporti un ripensamento dell'intera offerta sanitaria e socio-sanitaria, attraverso un adeguato sistema di accreditamento e con il rilancio dei distretti territoriali e socio-sanitari, mettendo in relazione professionisti, strutture e servizi che erogano interventi sanitari e socio-sanitari di tipologia e livelli diversi, attraverso modelli organizzativi integrati e, altresì, mediante la promozione di una medicina territoriale costituita da equipe multidisciplinari.

In tema di sanità di prossimità, occorre: (a) superare il concetto di ospedalizzazione come principale intervento assistenziale, ribadendo che la mission ospedaliera deve rimanere la cura delle fasi acute; (b) rafforzare la governance dei distretti sanitari promuovendo una nuova rete sanitaria territoriale, attraverso modelli organizzativi integrati, sulla base del-

l'analisi dei bisogni di salute della popolazione; (c) una particolare attenzione alla pianificazione sanitaria, per assicurare che alla riduzione dei posti letto ospedalieri corrisponda sempre la contestuale implementazione dei servizi territoriali, atta a ridurre il ricorso al pronto soccorso e al ricovero ospedaliero.

In tema di riqualificazione e innovazione dell'offerta sanitaria, occorre affrontare il tema dell'assenza di una strumentazione diagnostica e sanitaria adeguata ovvero l'obsolescenza della strumentazione presente in molti presidi sanitari, a partire dalle aree del Sud del Paese, prevedendo rilevanti investimenti sia per il rinnovo delle strutture sia per il rinnovo della strumentazione diagnostica, a livello sia ospedaliero sia territoriale; potenziare la ricerca sia medica di base sia delle terapie avanzate, attraverso un piano strategico di investimenti, valorizzando le eccellenze presenti sul territorio nazionale e la crescita di figure altamente specializzate, con particolare attenzione alle malattie rare e oncologiche, e dando rilevanza anche alla ricerca e agli studi di medicina di genere; rafforzare la conoscenza anche con progetti innovativi rispetto alla problematica legata all'antibiotico-resistenza, tenuto conto che la mortalità per infezioni ospedaliere da patogeni resistenti agli antibiotici costituisce una grave minaccia per la salute pubblica.

La pandemia ha portato in evidenza le oggettive difficoltà, che permangono ancora oggi, del sistema di protezione sociale e sanitaria del Paese, non solo in riferimento all'assistenza medico-sanitaria territoriale, ma anche rispetto al supporto sociale e assistenziale per le persone in stato di fragilità o disagio (anziani soli, poveri, senza dimora) legate anche a difficoltà di salute o multiproblematicità pregresse (si pensi, alla tutela dei minorenni, alla salute mentale, alle disabilità, non autosufficienza e dipendenze).

Vanno dunque costruite nuove politiche di welfare in grado di migliorare la qualità e l'appropriatezza dei servizi assistenziali, attraverso l'organizzazione di una rete territoriale di assistenza che comporti un ripensamento dell'intera offerta sanitaria e socio-sanitaria, mettendo in relazione professionisti, strutture e servizi che erogano interventi sanitari e socio-sanitari di tipologia e livelli diversi, attraverso modelli organizzativi integrati e, altresì, mediante la promozione di una medicina territoriale costituita da equipe multidisciplinari.

In particolare in tema di salute mentale, occorre: rivedere e rafforzare tutto il sistema attraverso la riorganizzazione dei Dipartimenti di salute mentale anche costruendo una rete di servizi e strutture di prossimità con il potenziamento della figura dello psicologo delle cure primarie, per garantire al cittadino un primo conforto alla richiesta di bisogno di salute psicologica; incrementare i servizi di salute mentale con l'ampliamento delle ore di apertura dei centri di salute mentale per le patologie psichiatriche conclamate, con particolare attenzione alle persone affette da disagio psichico e con dipendenze patologiche nell'ambito dei progetti di dismissione delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS). Con riferimento alle REMS, va risolto il problema dell'abban-

dono e dell'emarginazione sociale dei soggetti psichici all'interno delle strutture penitenziarie che rende necessario aumentare i posti nelle medesime REMS e realizzare una rete socio-sanitaria che faciliti la comunicazione e la collaborazione tra gli istituti penitenziari e le stesse REMS, da una parte, e le ASL e i Dipartimenti di Salute Mentale e i Centri di Salute Mentale dall'altra, in modo da garantire in maniera tempestiva ed agevole le prestazioni socio-sanitarie spettanti alla popolazione detenuta.

In tema di rete ospedaliera, dovrebbe essere valutata l'opportunità di rivedere gli standard definiti dal decreto ministeriale n. 70 del 2015, al fine di ridurre il sovraccarico attuale degli ospedali e permettere ai servizi territoriali e di telemedicina di mettere efficacemente a regime la propria attività, considerato che l'Italia si colloca fra i Paesi europei con il più basso numero di posti letto in rapporto alla popolazione.

Si ritiene necessario migliorare la mobilità su strada o elitransporto per raggiungere le strutture sanitarie più appropriate, garantendo alle persone di poter accedere alle cure in tempi rapidi come previsto dalla normativa in vigore.

A proposito di formazione, occorre investire sulla valorizzazione del personale, puntando sulla qualità della formazione, sia in medicina generale sia specialistica, che deve essere collegata al fabbisogno di salute della popolazione, anche rivedendo i criteri di accesso ai concorsi per renderli sempre più meritocratici. Sempre in tema di formazione, occorrerà investire nella formazione degli insegnanti di sostegno e degli educatori in tema di prevenzione del disagio emotivo, delle competenze sulla salute mentale e sulla neuropsichiatria infantile. È infatti necessaria un'attenzione particolare al malessere giovanile, al disagio, alla violenza, ai disturbi del comportamento alimentare, investendo ancora di più sui programmi di contrasto alle dipendenze, quali droga, alcol, gioco d'azzardo e *social*.

Sarebbe opportuno favorire aggregazioni virtuose tra gli Istituti di ricerca e le Università al fine di promuovere nuovi approcci diagnostici basati su tecnologie emergenti quali la biosensoristica e le metodiche molecolari avanzate. Inoltre sarà importante investire in una competenza diffusa nella gestione dei rischi pandemici con una forte iniziativa di formazione e alfabetizzazione sul tema.

Numerose altre misure andranno previste e attuate, in tema di prevenzione, di riqualificazione e innovazione clinica, di salute mentale, formazione sanitaria, sostegno alla ricerca medica, immunologica e farmaceutica, in particolare individuando misure di detassazione per la ricerca biomedica, nella gestione delle malattie rare, prestando forte attenzione ai malati e alle loro famiglie, promuovendo la prevenzione e la diagnosi precocissima, della malattia di Alzheimer, anche mediante il finanziamento del Piano Nazionale Demenze, della natalità, del malessere giovanile e in tema di medicina ambientale. Andrà inoltre migliorata l'efficienza ed efficacia del servizio al paziente, anche grazie al controllo delle performance, a sistemi di condivisione della conoscenza e di buone prassi, e a standard organizzativi minimi.

È estremamente necessario infine prevedere la mappatura e la bonifica dei siti e degli scarichi tossici, nonché intervenire per il miglioramento delle costruzioni ecocompatibili e la messa in sicurezza delle strutture sanitarie. Di fondamentale importanza, ai fini della tutela della salute da rischi ambientali, risulta la problematica della presenza degli inquinanti denominati «PFAS» nelle varie matrici, in particolare nelle acque, per la quale appaiono necessari investimenti adeguati e mirati in termini di monitoraggio e di risanamento ambientale.

4.9. Il coinvolgimento del Parlamento

Le Commissioni ritengono infine sin da subito necessario evidenziare che, sia nella fase di predisposizione del PNRR e di negoziazione dei suoi contenuti con la Commissione europea, attivabile a partire dal 15 ottobre, sia nel corso dell'attuazione del medesimo Piano, sia nella fase di implementazione e attuazione dei progetti che lo compongono, le Camere siano parte attiva, coinvolte in modo vincolante, nella fase di individuazione e scelta dei progetti che lo compongono, anche prevedendo che il Governo riferisca periodicamente sull'andamento delle procedure, anche mediante la presentazione di apposite relazioni informative.

A tale riguardo, è necessario che il Parlamento nel suo complesso, e più in particolare le Commissioni parlamentari competenti, seguano il processo di implementazione del PNRR, di attuazione dei progetti che saranno in esso contenuti, di verifica della correttezza dell'iter procedurale prescritto e della tempistica programmata, anche e soprattutto in ragione delle stringenti scadenze stabilite nei regolamenti europei e della subordinazione dell'erogazione delle singole rate dei finanziamenti previsti al raggiungimento degli obiettivi intermedi programmati.

Più in particolare, prima della presentazione definitiva del PNRR, prevista a partire dal 1° gennaio 2021, si ritiene importante assicurare che il Parlamento sia pienamente e costantemente coinvolto nel dialogo informale tra Commissione europea e Governo in merito alle attività di selezione e definizione dei progetti che saranno contenuti nella stesura conclusiva del PNRR.

Sotto il profilo delle modalità di definizione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza e della successiva valutazione dei risultati conseguiti mediante la sua attuazione, si ravvisa come necessario assicurare: che i progetti vengano resi pubblici, anche ove non accolti, evidenziando quelli di provenienza dei privati o quelli che, pur di provenienza dalla pubblica amministrazione, prevedono incentivi, concessioni o altri vantaggi a soggetti privati.

Si ritiene poi necessario che la bozza di Piano, prima di essere trasmessa alla Commissione europea, venga trasmessa al Parlamento per una sua doverosa approvazione.

I criteri di valutazione dei progetti devono essere chiari e pubblici, così come la graduatoria dei progetti, anche al fine di effettuare le necessarie valutazioni *ex ante* ed *ex post* da parte delle istituzioni competenti

per verificare la convergenza e la coerenza con i criteri della Commissione europea e per verificare che gli investimenti programmati producano gli effetti previsti. In tale contesto, il processo di valutazione d'impatto, ivi compreso quello di genere, e il monitoraggio *ex ante* ed *ex post* delle politiche potrà essere svolto anche in sede parlamentare dall'Ufficio di valutazione d'impatto del Senato, rispettando la parità di genere, in stretta collaborazione con il Governo, ed in piena sintonia con la più ampia comunità nazionale delle rappresentanze sociali ed economiche, nonché accademiche e scientifiche.

Nel segno della massima trasparenza nell'utilizzo delle risorse, sarebbe opportuno valutare l'individuazione di una sede, ad esempio un sito internet o un portale dedicato, attraverso il quale rendere disponibili e utilizzabili, per ciascun progetto, dati sugli interventi finanziari programmati, sugli obiettivi perseguiti, sulla spesa erogata, sui territori che ne beneficiano, sui soggetti programmatori e attuatori, sui tempi di realizzazione previsti ed effettivi, sugli indicatori di realizzazione e di risultato degli interventi.

Da ultimo, tenuto conto che la Commissione europea ha invitato gli Stati membri a individuare idonee istituzioni indipendenti per validare le stime dei costi dei progetti del PNRR, si potrebbe valutare l'ipotesi di conferire tale incarico, tra gli altri, anche all'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), organismo indipendente istituito dalla legge n. 243 del 2012 presso le due Camere allo scopo di esercitare una funzione di controllo sull'andamento dei conti pubblici.

