



DOCUMENTO di OSSERVAZIONI e PROPOSTE

concernente l'esame della proposta di Piano Nazionale
di ripresa e resilienza - Doc. XXVII, n. 18



Audizione presso la Commissione V Bilancio della Camera dei deputati

Roma, 29 gennaio 2021



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

IL PRESIDENTE

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

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

VISTO in particolare l'art. 10, comma 1, lettera f) della citata legge secondo cui il CNEL *"contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome"*;

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

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

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

VISTO il Programma di attività del Cnel per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTA la nota 21 gennaio 2021, di convocazione del Presidente del Cnel all'audizione informale convocata, in videoconferenza, dalla Commissione Bilancio della Camera e dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato, per il giorno 18 gennaio 2021, concernente l'esame del documento di proposta del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18);

VISTO il documento di proposta del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18);

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nella seduta 20 gennaio 2021;

VISTO l'elaborato di commento al citato PNRR elaborato dagli Uffici istruttori del Cnel all'esito della discussione nelle *Commissioni Istruttorie Congiunte* nella seduta del 26 gennaio 2021;

TENUTO CONTO delle osservazioni emerse nel corso dell'Assemblea del Cnel nella seduta 27 gennaio 2021;

RITENUTO di trasmettere alle richiedenti Commissioni parlamentari una memoria scritta sui temi oggetto della già menzionata audizione informale;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

ADOTTA

L'unità *“Memoria per l'audizione parlamentare dinanzi alla Commissione V, Bilancio della Camera dei deputati fissata per il 29 gennaio 2021, concernente l'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza - Doc. XXVII, n. 18”*.

.

Prof. Tiziano Treu

Premessa generale e conclusioni.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), lo strumento con il quale si dà attuazione nazionale al programma *Next Generation EU* varato dall'Unione Europea per integrare il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, costituisce per il nostro Paese una grande prova di maturità. Questa nuova versione, approvata dal Consiglio dei ministri il 12 gennaio, appare più elaborata e precisa della prima, grazie all'introduzione di innovazioni di merito su obiettivi e risorse destinate ai singoli progetti, all'incremento di risorse e alla destinazione coerente con le indicazioni europee contenute nelle Linee guida del *NGEU*. Il Piano contiene una dettagliata elencazione degli obiettivi e a ognuno di essi affianca un'allocazione di risorse.

Esso appare, tuttavia, ancora carente sulla definizione della governance (vedi infra) delle procedure e del monitoraggio, sulla previsione degli impatti dell'investimento e sul raggiungimento degli importanti obiettivi trasversali attraverso le missioni indicate. Vale la pena sottolineare che la scelta di un particolare strumento per realizzare un obiettivo non è neutrale né sul piano politico, né su quello economico e sociale.

L'individuazione di tre priorità trasversali (donne, giovani e Sud) quale motivo ispiratore di tutte le missioni del PNRR incontra il favore del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che su questi temi ha elaborato e trasmesso al Parlamento specifiche proposte e che, nel recente "Rapporto del Cnel sul mercato del lavoro 2020" denuncia lo scarso investimento nelle nuove generazioni e il dato che vede la crisi pandemica penalizzare l'occupazione femminile; fenomeni, questi, che privano il Paese delle competenze e delle sensibilità di una parte maggioritaria di popolazione, che riducono la prospettiva di questi soggetti di contribuire al futuro comune e aggravano, per questa via, le diseguaglianze all'interno del Paese.

Va, in via generale, osservato che il *Next Generation EU* è strutturalmente orientato allo sviluppo equo e sostenibile; approccio, questo, che nel PNRR non si rinviene con altrettanta nettezza; al di là della pur presente aggettivazione nella formulazione degli obiettivi.

Tra gli aspetti, invece, di forza figura l'incremento di investimenti pubblici (70%) e la riduzione delle risorse destinate a interventi di natura assistenziale o di mero ristoro; sarà, tuttavia, cruciale, verificarne l'impiego quale volano per gli investimenti privati.

La scelta, invece, di usare solo parte dei prestiti - verosimilmente motivata dalla necessità di garantire sostenibilità finanziaria di lungo periodo - appare discutibile, poiché riduce l'impatto del Piano e la possibilità di sfruttare tutto il potenziale moltiplicatore degli investimenti pubblici. Gli investimenti pubblici, come noto, generano un aumento di PIL maggiore della spesa necessaria per realizzarli; non utilizzare, dunque, tutti i prestiti del *NGEU* per investimenti aggiuntivi tradisce il timore di non saperli utilizzare o di doverli destinare ad altre forme di spesa. Il timore

è comprensibile, ma occorre sottolineare che tali fondi sono più che mai necessari per recuperare i ritardi storici accumulati dal nostro Paese su tutti gli obiettivi di convergenza europea.

Giova, infatti, ribadire che l'indiscutibile effetto moltiplicatore degli investimenti è sottoposto tuttavia a rigide condizioni sospensive in quanto richiedono apparati solidi di direzione, chiare linee procedurali e responsabilità definite. E' dunque necessario intervenire laddove il sistema italiano di direzione e controllo è più carente ed in primo luogo sui settori della pubblica amministrazione più coinvolti. Per queste ragioni a garanzia dell'effettiva operatività del moltiplicatore degli investimenti, questi debbono essere supportati da riforme accurate e sostenuti da adeguati stanziamenti di parte corrente sul bilancio dello Stato a garanzia della permanenza degli effetti positivi ad essi correlati.

Sul merito delle missioni, il CNEL quale luogo di rappresentanza delle imprese, del lavoro e del terzo settore, afferma l'urgenza di procedere all'individuazione di una nuova politica industriale che qualifichi il progetto-Paese, e che riposizioni il Paese in una divisione globale diversa del valore, ne fissi le priorità e dia un'indicazione precisa della sua identità competitiva. Essa va riconfigurandosi sotto i nostri occhi nell'era digitale e della irreversibile interdipendenza con l'ambiente, anche per effetto delle accelerazioni impresse dalla pandemia.

Occorre allora individuare le priorità e dare un appropriato profilo dinamico alla sua identità competitiva.

Resta, in sostanza, da chiedersi quali imprese e filiere si svilupperanno per rispondere alle nuove domande collettive e individuali e quale sia la fitness economica e sociale che ci renderà ancora competitivi a livello internazionale.

Nel nostro Paese, la depressione che ha caratterizzato l'ultimo decennio, ha spesso condotto a strategie aziendali di sopravvivenza, basate sulla riduzione dei costi, operata sia attraverso la flessibilità nell'uso della forza lavoro, sia con la rinuncia agli investimenti in capitale fisso, materiale e intangibile. A questo fenomeno, vanno sommate il calo della domanda e una riduzione della propensione alla creazione di nuove imprese. Tutto ciò ha comportato spesso limiti al valorizzare in modo soddisfacente le risorse e le conoscenze accumulate nei settori e nei territori e una incapacità di tener conto di importanti fattori di rischio ambientale o di ostacolo alla transizione energetica.

Al tempo stesso, vanno valorizzate imprese che hanno saputo riorganizzarsi e rimodulare l'offerta di prodotti e servizi, proprio a seguito della pandemia¹; veda in proposito la recentissima classificazione Istat su "I profili strategici e operativi delle imprese italiane nella crisi generata dal Covid-19".

L'allocazione delle risorse europee, potenzialmente molto ingenti, può e deve diventare l'occasione per delineare una visione di Paese. Una visione che, partendo dall'analisi dei territori e dalla consapevolezza dell'interdipendenza fra settori messa

¹ Vedasi in proposito la recentissima classificazione Istat su "I profili strategici e operativi delle imprese italiane nella crisi generata dal Covid-19".

drammaticamente in evidenza dalla pandemia, si incentri sulla promozione di uno sviluppo equo e sostenibile. Di fronte al più importante piano di politica economica degli ultimi trenta anni, occorre interrogarsi sugli obiettivi che vogliamo realizzare e sui metodi per realizzarli, per trasformare l'emergenza pandemica in una straordinaria opportunità di superamento dei *deficit* strutturali del Paese e per guardare con più serenità al futuro. Ricordiamo che il nostro Paese è il massimo beneficiario dell'intero piano *NGEU*: ciò pone sulle nostre spalle una grandissima responsabilità di fronte all'Europa.

Inoltre, per le parti sociali rappresentate in seno al CNEL, ogni componente di missione dovrebbe essere corredata da una previsione dell'impatto occupazionale in modo da delineare un quadro chiaro della capacità dei vari investimenti di contribuire anche alla qualità e quantità della occupazione.

Le forze sociali rappresentate presso il Consiglio si sono cimentate, nei drammatici mesi scorsi, nell'immaginare "il mondo che verrà" e nell'analizzare come i principali settori del sistema economico siano in grado di reagire allo *stress* pandemia. I *test* svolti hanno consentito di maturare proposte concrete che citiamo, nel testo che segue, con riferimento alle singole componenti delle missioni del Piano.

In questo solco s'inquadrano peraltro anche altre iniziative consiliari. Alcune di carattere specifico, come il tavolo di ascolto organizzato per favorire l'incontro tra le istituzioni preposte all'implementazione della Fondazione di partecipazione "Tecnopolo del mediterraneo di Taranto" e le aziende interessate a collaborare. Altri interventi sono volti a stimolare il dibattito accademico sui futuri scenari economici del Paese - come il *forum* che ospiteremo il 4 febbraio 2021 sul tema "*The new european industrial strategy after the great financial crisis and the covid crisis oriented to the new citizens needs and the territory*". Altre iniziative hanno un tratto decisamente operativo, come l'istituzione di una commissione *ad hoc* per la riforma del sistema fiscale, o il coinvolgimento dell'Università Cattolica in un Progetto di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) orientato a strutturare un meccanismo di valutazione della sostenibilità dei progetti a valere sul *Recovery Fund*. Quest'ultima proposta è mirata a realizzare un meccanismo di valutazione della sostenibilità da utilizzare tendenzialmente per ciascuno dei progetti inseriti nel Piano, allo scopo di "accompagnarne" l'esecuzione e garantirne sostenibilità e trasparenza, e a mettere in piedi un osservatorio di monitoraggio dei progetti, ciascuno dei quali viene affidato a uno specifico gruppo di esperti espressi dalla società civile, competenti a verificare la continua sostenibilità del progetto e a seguirne l'esecuzione.

In materia fiscale, questo Consiglio ha da tempo sottolineato l'urgenza di dare seguito alla riforma annunciata e rinviata dal Governo, una riforma che deve essere costruita sugli assi dell'equità sociale e del sostegno alla occupazione e alla crescita. La riforma necessaria al Paese deve basarsi sulla riduzione del cuneo fiscale, sul riequilibrio e la razionalizzazione delle aliquote che consentano di realizzare una effettiva progressività, sulla prosecuzione delle azioni di contrasto alla evasione fiscale, anche sfruttando le potenzialità delle tecnologie disponibili e limitando progressivamente l'utilizzo del contante. Il CNEL conferma il giudizio negativo sui ritardi del Governo nell'azione riformatrice e considera particolarmente grave il rinvio sulla fiscalità, non

soltanto perché si pregiudica il reperimento di ulteriori risorse necessarie per la crescita, ma soprattutto perché si priva il Paese di un segnale importante in direzione di quella equità sociale che appare fortemente compromessa da un aumento delle disuguaglianze, negli ultimi anni, non più trascurabile né accettabile in un grande Paese civile.

Per supportare gli interventi del Governo in questa direzione, il Consiglio ha ritenuto di attivare un tavolo aperto a quanti hanno contribuito negli ultimi anni al dibattito sul tema ed ha presentato un primo documento incentrato sulla necessaria riforma della tassazione del reddito delle persone fisiche. Va anche aggiunto, peraltro, che tale riforma è unanimemente considerata strettamente correlata con ogni processo riformatore che si intenda avviare nel Paese.

Sul dettaglio delle proposte si rinvia ai punti del presente documento riservati alle singole missioni. In questa prima parte il CNEL ribadisce la macroscopica carenza di un modello di *governance* e attende che il Governo mantenga la promessa di presentare in Parlamento la propria idea nel merito. Non sfugge infatti agli osservatori che il punto debole del Piano non sta nell'impostazione politica, la quale risulta pienamente convergente con gli orientamenti europei, ma piuttosto nella difficile gestione applicativa dei progetti. Il CNEL, nel segnalare che le 48 linee progettuali – tutte condivisibili – appaiono nel Piano completamente prive di un sia pur schematico cronoprogramma, ritiene indispensabile allestire con tempestività un sistema di *governance* emergenziale, fondato su una strumentazione ordinaria per quanto riguarda i soggetti istituzionali da coinvolgere (presidenza affidata al Ministro degli affari europei, partecipazione di tutti i ministri per materia, Regioni ed Enti locali) e soprattutto sull'attivazione di procedure straordinarie. Un piano straordinario richiede capacità di intervento straordinario. Solo un sistema di *governance* chiaro è in grado di identificare una altrettanto chiara "filiera" delle responsabilità politiche, amministrative e gestionali del Piano.

Nel dibattito tra le Organizzazioni rappresentate in Cnel sollecitato dal Presidente sul PNRR sia in sede istruttoria che assembleare è stata rilevata una netta condivisione sulla necessità di supportare l'implementazione del Piano con un solido ed efficiente apparato di governance preposto alla direzione di iter rigorosi caratterizzati da tempistiche stringenti, realistiche e compatibili con le indicazioni della Commissione.

Il Consiglio si riserva di produrre una articolata proposta al riguardo - non escludendo il ricorso alla prerogativa di cui all'art. 99, comma 3, della Costituzione - incentrata sulle seguenti linee generali risultanti dal suddetto dibattito che vede concordi le Organizzazioni nel mantenere un profilo ricompreso nelle dinamiche e nelle competenze istituzionali esistenti sia pure integrate da bilanciati poteri ad hoc giustificati dall'indiscutibile contesto emergenziale, di urgenza e di rilevanza dell'implementazione del Piano per il futuro del Paese.

Necessità di un organo terminale decisorio e di garanzia autorevole e interno all'esecutivo che coinvolga i più conferenti vertici ministeriali e del Governo;

Garantire una dialettica non episodica ma al contrario strutturata e procedimentalizzata nell'ambito di un partenariato economico e sociale,

Individuare una struttura (di missione) cui affidare il coordinamento generale per tempo definito ma completamente dedicata;

Prevedere specifici e nominati poteri straordinari, sostitutivi anche commissariali;

Procedere ad una mappatura degli uffici delle amministrazioni centrali da potenziare attraverso una analisi accurata e puntuale dei settori maggiormente interrelati alla implementazione del piano ed individuare risorse correnti sufficienti a sostenerne l'impatto organizzativo e adeguarne le competenze;

Prevedere precise modalità di attivazione delle forme di controllo esterno più adeguate ed efficaci;

Integrare l'architettura con riferimento alle strutture territoriali e locali con poteri ad hoc;

Dette linee discendono dalla considerazione della necessità di garantire costantemente il contemperamento dei principi e degli interessi pubblici coinvolti senza sacrificio della efficacia completezza e tempestività, della trasparenza e democraticità (partecipazione) e l'effettività dell'accesso alle informazioni per rende possibile anche in forma diffusa il monitoraggio quale presupposto indefettibile di rilevazione tempestiva di anomalie tali da legittimare interventi sostitutivi puntuali a garanzia del raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali, nonché dei controlli parlamentari amministrativi e contabili e di tutela da fenomeni corruttivi.

Tornando ai contenuti, gli obiettivi definiti richiedono di essere sostenuti da progetti dettagliati (cioè da specifici piani industriali) con esposta l'indicazione di tempi, responsabili di progetto e risultati attesi, nonché con procedure di valutazione. Il CNEL auspica una accelerazione dei tempi per tali indicazioni, che mancano nella attuale stesura del Piano pur apparendo come condizionali all'approvazione del Piano e alla erogazione dei fondi.

Un punto cruciale riguarda la necessità di partecipazione non episodica delle parti sociali sia alla fase di elaborazione dei progetti, sia alla fase della implementazione, quest'ultima decisiva eppure, nella esperienza passata, molto carente. Data la complessità del Piano e la sua articolazione su una durata temporale di 5-6 anni, non appare sufficiente ricorrere a interlocuzioni generiche con le parti, come avvenuto finora. È indispensabile pensare a una forma di consultazione strutturata e stabile con le parti sociali, come pure mettere a disposizione dell'opinione pubblica gli stati di avanzamento dei progetti, come ha peraltro richiesto espressamente il CNEL.

Perché si realizzi non un ritorno allo *status quo ante* pandemia, ma la costruzione di un Paese più equo, più sostenibile, nel quale alle infrastrutture materiali si affianchino adeguate infrastrutture sociali, sono indispensabili un effettivo coinvolgimento delle parti sociali, una fitta opera di *community engagement*, l'attuazione delle annunciate riforme strutturali - fisco e giustizia *in primis* - e un'innovativa riforma del sistema di ammortizzatori sociali, connessa con il potenziamento e il rinnovamento delle politiche attive del lavoro e con un salto di qualità nel sistema di educazione e formazione continua, nonché con un processo di educazione dell'utente/candidato e dell'impresa alle politiche attive. Va ricordato che per una riforma efficace bisogna prevedere e attivare l'effettiva verifica dell'impatto della stessa dopo 3-5 anni dalla sua

entrata in vigore, ciò che non esclude il monitoraggio dei relativi effetti anche sul breve termine. Ad esempio, occorre verificare *ex post* l'operato delle agenzie di lavoro.

Il *test* decisivo che ci pone il piano per i prossimi anni è di spendere le risorse con efficacia per recuperare i grandi ritardi del nostro Paese, riprendendo la strada di una convergenza virtuosa con le migliori pratiche europee

- con una politica economica e industriale che valorizzi le grandi opportunità del digitale e della economia verde per innalzare la qualità e la capacità innovativa del nostro sistema produttivo, dalla manifattura alla agricoltura di qualità fino al turismo (la sua esposizione al rischio contagio lo rende particolarmente vulnerabile e quindi non possiamo puntare solo su di esso, ma anche qui la digitalizzazione può aumentare le sue potenzialità di attrazione e di sicurezza)
- Rafforzando le istituzioni e le strutture sociali, in direzione di un welfare inclusivo e attivo che dia sicurezza e benessere alle persone e alle famiglie in linea con uno sviluppo sostenibile dal punto di vista non solo economico e ambientale ma anche sociale
- Con un impegno collettivo nazionale per dare a tutti una istruzione nel corso della vita all'altezza della società della conoscenza.

Commento specifico ai punti del Piano.

Il Piano poggia su tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale) e tre priorità trasversali (donne, giovani, Sud) e si prefigge di raggiungere sei missioni:

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

Le sei missioni si articolano in sedici componenti, a loro volta declinate in quarantotto linee di intervento.

Vengono di seguito analizzate le componenti delle singole missioni, indicando per ciascuna missione le proposte elaborate da questo Consiglio.

Le risorse complessivamente allocate nelle sei missioni del PNRR sono pari a circa 210 miliardi. Di questi, 144,2 miliardi vanno a finanziare “nuovi progetti”, mentre i restanti 65,7 miliardi sono destinati a “progetti in essere”.

Missione 1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.

All'interno di questa missione, ben 26,55 miliardi confluiscono nella componente digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo, con l'obiettivo di favorire la transizione digitale delle imprese, con particolare attenzione alle PMI, a partire dal rafforzamento del programma “Transizione 4.0”, con misure pluriennali di

stimolo agli investimenti in beni strumentali e l'aggiornamento dei macchinari per i quali le imprese possono vantare un beneficio fiscale. Fra gli altri interventi, il completamento del progetto banda larga, la realizzazione di reti ultraveloci in fibra ottica, 5G e investimenti per il monitoraggio satellitare. Si interviene per favorire l'internazionalizzazione della nostra economia e per incentivare l'innovazione in settori come l'editoria e la stampa. Nel loro insieme, i progetti di questa componente dovrebbero svolgere un ruolo essenziale per lo sviluppo del Sud e per l'occupazione giovanile.

La missione accorpa la cultura alla voce "digitalizzazione, innovazione e competitività" oltre che alla missione 4 "istruzione e ricerca", evidenziando una concezione del patrimonio culturale del Paese esclusivamente e strettamente connessa alla produzione e fruizione di servizi turistici. I 46,3 miliardi destinati alla missione "Digitalizzazione, innovazione, competitività" - che salgono a 59 miliardi considerando anche i fondi della programmazione di bilancio - rappresentano la seconda voce di spesa, pari a oltre il 20% delle risorse complessive, e puntano a realizzare gli obiettivi della modernizzazione del Paese attraverso la rivoluzione digitale nella pubblica amministrazione e nel sistema produttivo, le riforme di sistema (Giustizia e P.A.) e gli investimenti in turismo e cultura.

La pubblica amministrazione riveste la funzione di una sorta di volano per la buona riuscita del Piano. Uno sforzo finanziario molto importante, per quasi 12 miliardi, è pertanto destinato alla componente "digitalizzazione, innovazione e sicurezza della P.A.", così organizzati: circa 8 miliardi sono destinati alla "digitalizzazione" della macchina pubblica (dei quali 5 e mezzo finalizzati alla voce "cittadinanza digitale, servizi e piattaforme abilitanti", e 2,4 a "infrastrutture digitali", "*cyber security*" e "dati e interoperabilità"), un miliardo e mezzo alla "modernizzazione" - che insieme alla digitalizzazione costituisce secondo il Piano la "chiave di rilancio del sistema-Paese" - e 2 miliardi all'innovazione della giustizia amministrativa.

Queste risorse verranno utilizzate su vari fronti, a partire da un *cloud* nazionale e dall'interoperabilità delle banche dati della P.A., realizzando nuove infrastrutture digitali agganciate a un progetto europeo per risolvere a livello di Unione il problema della conservazione e dell'utilizzo di grandi quantità di dati depositati su *server* stranieri. Curiosamente, il capitale umano della P.A., quello che dovrebbe attuare le ambiziose modifiche illustrate nel Piano, è trattato al di fuori dell'intervento dedicato alla "digitalizzazione della P. A." e dentro la voce "innovazione", finalizzata con 1,5 miliardi di euro allo sviluppo di un 'Programma di innovazione strategica della PA' basato sull'innovazione organizzativa, la semplificazione delle procedure, la diffusione di servizi digitali e pagamenti elettronici, per realizzare una P. A. più competente, semplice, connessa, al servizio dei cittadini e in grado di evolvere verso nuovi modelli organizzativi del lavoro (modalità agile e *coworking*). Importanti iniziative di innovazione organizzativa riguarderanno la Giustizia, accompagnando e velocizzando il relativo processo di riforma.

La digitalizzazione costituisce uno strumento essenziale ma non sufficiente, perché richiede non solo una modernizzazione delle strutture e la semplificazione delle procedure, ma necessita di una grande e seria operazione sul capitale umano, quello

in servizio (rendendolo più rispondente ai fabbisogni effettivi) e quello nuovo (attraverso concorsi meglio strutturati ed effettivamente periodici). Qui più che mai è necessario un monitoraggio con verifiche rigorose, perché si tratta di impegni da tempo presi ma sistematicamente disattesi.

In tema di semplificazione dei procedimenti amministrativi il CNEL ha presentato propri contributi, in particolare nelle Osservazioni e Proposte del 2 luglio 2020 (OSP 394/C19 02_07_2020), contenente proposte volte alla *“semplificazione normativa e dei processi decisionali in ambito pubblico, per una burocrazia più aderente al reale fabbisogno qualitativo e quantitativo di servizi, da parte di cittadini, lavoratori e imprese”* vengono affrontate quattro aree tematiche, nell’ambito delle quali sono individuate specifiche proposte che possono comportare un notevole efficientamento dell’attività amministrativa volta all’erogazione di servizi: 1) acquisizione delle risorse e delle competenze necessarie da parte della P. A. ai fini dell’effettività e dell’efficacia delle misure da attuare ed implementare; 2) interventi sui procedimenti amministrativi prontamente attuabili, rispetto ai quali appare ragionevole attendere apprezzabili effetti positivi: riduzione dei termini utili per l’esercizio dell’autotutela della P. A.; nelle conferenze di servizi, superamento delle cause di stallo che richiedono una decisione del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale, circoscrizione dei casi di ammissibilità di interruzione con effetti dilatori dei termini di conclusione dei procedimenti; riduzione dei tempi per la piena esecuzione delle deliberazioni del CIPE nelle fasi anteriori e successive alla loro adozione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri; provvedimenti amministrativi e verifiche preliminari collegate all’accertamento del CCNL applicato dalle imprese destinatarie degli effetti dei provvedimenti; Codice Unico dei CCNL e allineamento delle banche dati amministrative sui rapporti di lavoro di cui al disegno di iniziativa CNEL 1232/2019, recepito nell’articolo 16-*quater* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *“misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”*, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120; 3) macro-processi decisionali che risultano destinatari di istanze di revisione a causa del forte impatto sull’attività economica dei diversi operatori (esecuzione dei contratti pubblici; sistema delle responsabilità del personale impegnato a realizzare le attività amministrative; estensione del modello organizzativo della P. A. alle imprese pubbliche e agli organismi di diritto pubblico che condividono con la P. A. parte delle finalità connesse alla realizzazione del pubblico interesse, con particolare riferimento all’obbligo di applicazione di discipline e oneri pubblicistici riferibili ai contratti pubblici, alla regolazione degli obblighi di comunicazione, alla contabilità; accelerazione dei progetti prioritari con ampliamento del perimetro delle procedure di emergenza; razionalizzazione dei controlli preventivi dell’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e di legittimità; effettività del divieto di regolazione più onerosa *gold plating*; assicurazione obbligatoria sui rischi professionali dei funzionari pubblici con polizze a carico delle Amministrazioni di appartenenza; proroga della soppressione del requisito della colpa grave nell’accertamento di responsabilità per danno all’erario; revisione del reato di abuso d’ufficio di cui all’articolo 323 c. p.; stabilità e digitalizzazione completa delle politiche attive del lavoro; 4) piattaforme e identità digitali.

In data 28 luglio 2020 (OSP 396/C19) il Consiglio ha presentato ulteriori osservazioni e proposte puntuali sulle norme contenute nel decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020 contenente “*misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*”, al fine del loro potenziamento in termini di efficacia. In pari data (OSP 397/C19) il CNEL ha approvato un documento di contributi di semplificazione e innovazione rivolte ai settori particolarmente colpiti dalle norme di contenimento della pandemia: turismo, tempo libero, ristorazione, industria dell’accoglienza, fieristica, convegni, festival, sport, creatività. Il documento, elaborato a seguito delle conclusioni cui è pervenuto il gruppo di lavoro appositamente costituito per il monitoraggio e lo *stress test* del comparto, contiene l’esame delle criticità e un complesso organico di proposte finalizzate ad un deciso rilancio delle attività che passa attraverso la profonda innovazione dei processi, del capitale umano e materiale, della logistica e dell’interconnessione delle filiere produttive e dei servizi.

La terza componente della missione è dedicata a “Turismo e Cultura 4.0”, due dei settori più colpiti dalla pandemia. Con 8 miliardi di risorse si mira ad incrementare il livello di attrattività del sistema turistico e culturale del Paese attraverso la modernizzazione delle infrastrutture, materiali e immateriali. Sono previsti progetti, tra gli altri, per interventi sul patrimonio artistico-culturale di Roma in occasione del Giubileo e un piano per una maggiore integrazione tra scuola, università, impresa e luoghi della cultura. Sul sistema-turismo il Consiglio ha messo a punto due ipotesi progettuali proposte per l’inserimento nel *Recovery Fund* e considerate “cantierabili”. La prima è relativa alla “Raccolta, elaborazione omogenea e trasmissione dei dati statistici sul turismo” - prevede, oltre al CNEL, il coinvolgimento dell’ISTAT, della Conferenza delle Regioni, del Centro Interregionale per i Sistemi Informatici Geografici e Statistici (CISIS), del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e del Ministero dell’Interno - ed è finalizzata a estendere su base nazionale il progetto già sviluppato a livello regionale volto a realizzare un sistema più efficiente per la trasmissione del flusso di dati sul turismo dalle Regioni all’ISTAT. Il progetto nazionale, omologo a quello regionale che fa parte di un Accordo di programma stipulato con il MIBACT, comporterebbe la realizzazione di una piattaforma informatica condivisa e la fornitura a tutte le Regioni di uno stesso sistema operativo, in linea con le esigenze manifestate da ISTAT, con ottimizzazione dei metodi di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni statistiche in materia turistica, ai fini della rilevazione, dell’analisi e della diffusione delle informazioni sull’offerta e sulla domanda turistica in tempo reale. La coerenza del progetto CNEL con il PNRR è data dall’attinenza con la linea strategica “Modernizzazione del Paese” e con la direttrice di intervento “Un Paese completamente digitale”.

La seconda proposta, maturata in sede CNEL con la partecipazione dell’Agenzia nazionale italiana del turismo (ENIT), della Conferenza delle Regioni e del MIBACT, riguarda l’istituzione di un *Destination Manager System* (DMS) nazionale, e consiste nell’estensione delle pratiche sperimentate a livello regionale - e parte del Piano strategico nazionale del MIBACT - del progetto sviluppato a livello regionale per realizzare una piattaforma unica per l’organizzazione, la gestione integrata e la fruizione delle informazioni turistiche. Tale piattaforma dovrebbe consentire la realizzazione integrata di politiche di informazione, accoglienza, promozione e

commercializzazione dell'offerta turistica, mediante un *database* unico per l'inserimento, la gestione e la diffusione dei dati relativi ai servizi turistici ricettivi, complementari, punti di interesse, eventi. La mole di dati verrebbe integrata in un unico *software* che rende possibile la gestione integrata e multilivello, dal locale al nazionale, delle funzioni di informazione, accoglienza turistica, promozione e commercializzazione dei prodotti turistici regionali. Il progetto nazionale appare anch'esso coerente con il PNRR nella linea strategica "Modernizzazione del Paese", direttrice di intervento "Un Paese completamente digitale".

Sulla digitalizzazione imprese, appare essenziale rafforzare la transizione 4.0, facilitando gli accessi soprattutto per le PMI e selezionando gli incentivi con priorità per investimenti in innovazione. La digitalizzazione deve essere lo strumento per una rinnovata politica industriale orientata alla sostenibilità, e su questo punto il Piano non mostra ancora una impostazione adeguata e organica, mancando quella visione comprensiva delle proposte sparse nelle diverse missioni che darebbe un'idea chiara del progetto-Paese che si intende realizzare.

Carente appare la parte della missione dedicata alla internazionalizzazione, specie con riferimento al sistema delle PMI. Andrebbe con chiarezza indicato su quali imprese si intende puntare per rispondere alle nuove domande collettive.

Missione 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica

Il Consiglio è da anni convinto della necessità di adottare criteri di sostenibilità, non solo ambientale, nella valutazione della bontà delle politiche adottate. Nel PNRR la missione dotata di più ampio stanziamento di risorse è quella legata alla cosiddetta "rivoluzione verde" e alla transizione ecologica, alla quale è destinato più del 31% dell'ammontare complessivo del Piano, per 69,8 miliardi di euro, (a cui si aggiungono i fondi della programmazione di bilancio per un totale di oltre 79 miliardi). Questa dotazione dovrebbe consentire di intensificare l'impegno del Paese in direzione degli obiettivi ambiziosi dell'*European Green Deal* e creare nuovi ambiti di crescita e sviluppo. All'interno della missione, un ingente insieme di risorse riguarda la componente dedicata all'efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici, fondamentale per l'abbattimento delle emissioni, con quasi 30 miliardi di euro destinati a interventi sugli edifici pubblici (interventi di risanamento di costruzione di nuovi edifici, con priorità a scuole, ospedali ed edilizia popolare e altri interventi di riqualificazione, efficientamento energetico e digitalizzazione) e di efficientamento dell'edilizia privata, in particolare con l'estensione del *superbonus* 110%.

Va sottolineato che gli interventi sull'edilizia dovrebbero essere finalizzati all'abbattimento delle emissioni di CO₂, in ossequio agli obiettivi fissati in modo molto stringente dalla Commissione europea, il cui raggiungimento è agevolmente misurabile in termini di tonnellate di CO₂ per periodo di riferimento; non si rinviene, invece, nel Piano una stretta interrelazione tra detti investimenti e gli obiettivi di abbattimento in parola, laddove è invece necessario prevedere rigidi indicatori quantitativi.

In aggiunta, oltre 18 miliardi di euro verranno dedicati alla componente "transizione energetica" e "mobilità locale sostenibile", per incrementare la quota di energia

prodotta da rinnovabili, in linea con gli obiettivi europei, stimolare la filiera industriale, inclusa quella dell'idrogeno, e potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete. Sono previsti investimenti nell'ambito della decarbonizzazione dell'ex Ilva di Taranto. Si punta a sviluppare la mobilità sostenibile, potenziando le infrastrutture e le ciclovie e rinnovando in modo deciso il parco circolante del TPL. Al Mezzogiorno è dedicata una quota di investimenti di questa componente pari al 50%.

Sempre nell'ambito della stessa missione, 15 miliardi saranno destinati alla Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica, componente che comprende rilevanti interventi sul dissesto idrogeologico, sulla forestazione e tutela dei boschi, sugli invasi e sulla gestione sostenibile delle risorse idriche.

7 miliardi saranno destinati alla componente "impresa verde ed economia circolare", che ha come obiettivi da un lato la promozione della sostenibilità ambientale nella filiera dell'agricoltura e il miglioramento della competitività delle aziende agricole e, dall'altro, la realizzazione di nuovi impianti per la valorizzazione dei rifiuti, per il completamento del ciclo e l'ammodernamento di quelli esistenti, per il potenziamento della raccolta differenziata e la conversione del bio-gas.

In tema poi di "Agricoltura sostenibile", il CNEL ha compiuto lo *stress test* anche nel settore dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare, avvalendosi della rilevazione dei dati economici più significativi nel triennio 2017-2019 e per ciascuno dei semestri 2020 per le due macroaree del settore primario e di quello secondario; sono state individuate le seguenti criticità di maggior rilievo:

- a) crisi di liquidità delle imprese;
- b) problemi della logistica e dei trasporti delle merci e, in particolare, di quelle deperibili, legati alla necessità di garantire fluidità ai flussi commerciali;
- c) rischio di controlli aggiuntivi chiesti in esportazione; aumento anomalo ed ingiustificato dei costi per i container;
- d) deterioramento dei rapporti con i clienti esteri;
- e) difficoltà di assicurare la tutela del lavoro, in termini di tutela della salute e dei livelli occupazionali;
- f) emergente carenza di manodopera soprattutto estera;
- g) strumentalizzazioni e barriere ingiustificate da parte dei Paesi esteri, per cui è stato richiesto da subito intervento della Commissione UE.

Tenendo presente che: 1) il contesto produttivo nazionale appare molto diversificato e frammentato, con la metà del PIL nazionale concentrato in tre Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) e 2) diverse aree, anche limitrofe a città a rischio di spopolamento, non sono ancora raggiunte da *Internet* e restano carenti di servizi essenziali, il gruppo di lavoro ha individuato tre pilastri sui quali basare le strategie utili finalizzate allo sviluppo:

1. Transizione digitale
2. Infrastrutture logistiche

3. Transizione verde

Obiettivi trasversali rispetto alle priorità indicate per ogni pilastro sono costituiti dalla formazione a sostegno della transizione digitale e della ristrutturazione dei processi, rivolta sia alle imprese che ai lavoratori, la creazione di nuova occupazione, soprattutto giovanile per corrispondere alla domanda di nuove professionalità, l'emersione del lavoro nero, la semplificazione amministrativa dei procedimenti per l'erogazione dei servizi al settore e il rafforzamento della capitalizzazione delle imprese.

Per ognuno dei tre pilastri, sono state formulate specifiche proposte di investimento. Per il pilastro "transizione digitale", sono indicati investimenti nelle seguenti tecnologie:

1. tecnologie di base, le guide assistite/automatiche con supporti Gps/Rtk;
2. tecnologie che consentono la gestione delle attività colturali su base storica e/o in tempo reale con supporti on field (sui mezzi) e/o da remoto (droni e satelliti);
3. tecnologie per la gestione delle attività colturali su base storica e/o in tempo reale con supporti on field (sui mezzi) e/o da remoto (droni e satelliti), congiunta con la gestione dei parametri quali/quantitativi delle produzioni in campo (attrezzature a rateo variabile), a disposizione dei produttori e degli operatori lungo la filiera agroalimentare;
4. tecnologie che riguardano la piena digitalizzazione delle aziende e il pieno controllo e gestione del dato, con l'introduzione di sistemi con tecnologie informative e intelligenti quali *Internet of Things*, *Dss*;
5. realizzazione di un *big data* agricolo in grado di produrre analisi predittive e *data analytics*.

Inoltre, sono stati individuati specifici obiettivi dell'Agenda digitale per l'agricoltura con la funzione di facilitare l'effettiva diffusione dell'innovazione digitale nel settore.

Per il pilastro "Infrastrutture logistiche" sono state segnalate le seguenti priorità:

- a) favorire la nascita di società miste Aeroporti/Porti/Imprese agroalimentari/Vettori per la gestione degli impianti logistici e la riduzione dei costi doganali;
- b) sviluppare i collegamenti cargo in modo simile a quanto avviene per il trasporto passeggeri;
- c) istituire Zone Economiche Speciali (con agevolazioni fiscali come crediti di imposta sino a 50M€ e semplificazioni amministrative per le aziende insediate) negli aeroporti/porti a maggiore vocazione cargo o immediatamente a ridosso degli stessi.

Secondo lo studio effettuato, infatti, la riorganizzazione logistica dei trasporti, attuata anche in un'ottica di sostenibilità ambientale, riducendo il trasporto su gomma e potenziando il trasporto su rotaia e mezzo aereo, permetterà di potenziare i canali commerciali delle aziende riducendo sensibilmente l'inquinamento legato al trasporto delle merci.

Con riferimento al pilastro “transizione verde”, il gruppo di lavoro ha sottolineato l’importanza degli aiuti agli investimenti utili ad accompagnare le aziende agricole nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile indicati nell’Agenda 2030 e nel contrasto ai cambiamenti climatici.

Sono state indicate le seguenti priorità di intervento:

- a) integrazione di impianti agro-energetici aziendali nella rete energetica (elettrica/gas) sia in termini di partecipazione alla produzione che allo stoccaggio di energia (es. programmabilità immissioni in rete della produzione elettrica da biogas agricolo, immissione in rete del biometano, ecc.);
- b) ulteriore sviluppo del fotovoltaico in agricoltura abbinando gli impianti ai consumi nell’ambito di comunità per l’energia rinnovabile, ai sistemi di ricarica per la mobilità elettrica in aree rurali, ai consumi industriali ecc.;
- c) produzione di biometano agricolo da immettere nella rete del gas naturale senza usi specifici;
- d) ulteriore incentivazione del biometano avanzato di origine agricola per i trasporti;
- e) promuovere nuovi sistemi di incentivi per il biogas;
- f) sistemi di pagamento dei crediti di carbonio sulla falsariga dei certificati verdi e più in generale sulla generazione del suolo;
- g) sviluppo delle filiere della bioeconomia, colture industriali e sottoprodotti, ed in particolare delle infrastrutture a supporto, a partire dalle filiere della bioedilizia, del tessile, della cosmesi e della nutraceutica, anche attraverso la creazione di distretti della bioeconomia;
- h) incentivare la mobilità sostenibile nelle aree rurali con sostituzione delle attrezzature e macchine agricole obsolete (*in primis* trattori);
- i) accesso al superbonus 110% per l’efficienza energetica anche alle imprese agricole, a partire da quelle agrituristiche, prevedendo un maggiore utilizzo delle biomasse e dei biomateriali; inserire anche la sostituzione di beni e coperture in amianto in ambito agricolo nell’ambito del superbonus;
- l) per diminuire l’emissione di CO₂, ipotizzare un credito di imposta per le imprese private che realizzano opere e mantenimento del verde urbano e nelle aree boschive;
- m) valorizzare la formazione professionale dei lavoratori.

Individuati gli obiettivi, un’importanza cruciale assume la questione del metodo. Si ritengono indispensabili sia l’attento monitoraggio sull’utilizzo delle risorse del NGEU, con il rispetto delle tempistiche europee, sia la semplificazione delle procedure per gli aiuti di Stato, elemento rilevante per un utilizzo efficace delle risorse.

Missione 3. Infrastrutture per mobilità sostenibile

Il Cnel ha offerto al Parlamento ed al Governo a partire dal mese di maggio 2020 numerosi contributi sulle tematiche che afferiscono alla Missione 3. In particolare, in occasione del ciclo di audizioni parlamentari sulla NADEF 2020, sono state prodotte prime analisi risultanti dall’esercizio di stress test del sistema italiano della logistica e

dei trasporti che assumevano a premessa la constatazione che le restrizioni imposte dal Governo per il contenimento del contagio pandemico hanno dimostrato come la veicolazione delle merci sul territorio nazionale per il raggiungimento capillare delle strutture di impiego o distribuzione delle stesse, partecipa dei caratteri propri del *servizio minimo e universale*, irrinunciabile per sostenere il Paese e che pertanto è indispensabile, rimuovere i principali ostacoli e superare quelle inefficienze, già di per sé problematiche in condizioni ordinarie, che divengono insostenibili in situazioni di emergenza.

La missione si concretizza in due componenti, per un ammontare complessivo di risorse pari a 32 miliardi di euro (oltre 33 miliardi con i fondi della programmazione di bilancio), oltre il 14 per cento delle risorse del Piano.

La prima componente della missione, per un valore di 28,3 miliardi, è relativa all'alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0 e prevede la realizzazione di opere in particolare sulla rete ferroviaria per facilitare la mobilità di cittadini e merci e renderla più sostenibile. Accanto a queste opere, interventi per la messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di viadotti e ponti nelle aree del territorio che presentano le maggiori criticità.

La seconda componente, dedicata all'intermodalità e alla logistica integrata prevede un programma nazionale di investimenti per il miglioramento di competitività e sostenibilità ambientale del sistema portuale, in modo da sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzare il ruolo dei Porti del Sud Italia, con un impegno di oltre 3,5 miliardi di euro.

Strettamente connesso con l'obiettivo di realizzare un efficiente sistema di trasporto è il tema dell'utilizzo delle energie rinnovabili ed al riguardo, un cenno particolare va fatto con riferimento all'utilizzo della fonte *idrogeno* cui in questo momento è data molta enfasi. Il dibattito si concentra sugli aspetti della produzione e del trasporto di questa fonte, ma il problema principale è individuare i consumatori. È un settore che deve individuare per tempo una "fetta" di consumo con studi rigorosi che esaminino gli scenari di medio lungo periodo. Gli ingenti investimenti allocati da altri Paesi europei (e segnatamente la Germania che, in forte ritardo sugli obiettivi europei di decarbonizzazione, ha già stanziato 9 miliardi su un piano complessivo che ne prevede 139) possono contare sulla pre-definizione dell'area di consumo, come ad esempio l'industria chimica. In Italia detta area potrebbe essere individuata nel trasporto pesante e in quello navale.

Per tali ragioni anche il tema delle rinnovabili va affrontato in una ottica sistematica di definizione e sostegno permanente di precise politiche industriali.

L'Italia ha un acclarato ritardo infrastrutturale, ma negli ultimi anni nonostante i cicli politici si è finalmente consolidata una visione del complessivo sistema infrastrutturale italiano, delle priorità e dei relativi fabbisogni finanziari. Sono ormai definite le grandi scelte strategiche del Paese: il completamento dei corridoi merci ferroviari dai valichi alpini ai porti del mezzogiorno, il completamento dell'Alta Velocità di rete, i potenziamenti della rete autostradale e della viabilità, gli interventi sulle reti delle metropolitane e del trasporto rapido delle grandi città, porti, aeroporti, grandi interventi di manutenzione straordinaria soprattutto sulla viabilità regionale e provinciale che ha accumulato ritardi enormi negli ultimi 20 anni.

Le nuove norme sulla progettazione hanno prodotto un notevole avanzamento dei progetti disponibili per nuove opere. La programmazione nazionale prevede investimenti per quasi 200 miliardi di euro, in gran parte disponibili sulla competenza del Bilanci dello Stato (130 mld) nel prossimo decennio.

Il disegno infrastrutturale del Paese è definito nel Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) di primo e di secondo livello.

Già prima dell'emergenza CoViD-19 erano emerse alcune necessità inderogabili, tra cui:

- formalizzare definitivamente la pianificazione dei trasporti nazionali attraverso la redazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) semplificandone i contenuti e le procedure approvative in una logica di piano-processo;
- aumentare la capacità di spesa e il tiraggio in investimenti degli enti pubblici e delle stazioni appaltanti;
- ridurre i tempi per la realizzazione delle opere pubbliche.

Il controllo estero di società italiane di trasporto merci e logistica è diventato pervasivo, con una quota di volumi trasportati da vettori stranieri che ormai supera il 70% del totale dei flussi import/export: (le merci italiane le trasportano operatori non nazionali). I centri decisionali di settore sono in buona parte esteri e, in ogni caso, lo Stato non è in grado di esprimere forme di controllo significative – spesso anche indirette, ad esempio attraverso finanziamenti o incentivi – in un settore che ha mostrato la sua strategicità di asset rilevante per lo sviluppo economico e per la sicurezza nazionale proprio durante l'emergenza CoViD-19.

La disponibilità teorica di risorse però non ha avuto riscontro nella capacità di spesa e nelle realizzazioni infrastrutturali per diverse cause che vanno accuratamente individuate ed eliminate.

È il momento per dare una spinta decisa ad un Programma di Investimenti Strategici necessari per il Paese che avrebbero anche una evidente funzione anticiclica e ad alta intensità di occupazione. La realizzazione del programma di investimenti di cento miliardi in dieci anni garantirebbe, solo come effetto cantiere, circa trecentomila nuovi posti di lavoro all'anno e un + 2.6 % annuo del pil.

Le proposte sono molte, come i problemi da risolvere:

- disponibilità di cassa nel Bilancio dello Stato, a tiraggio sulle spese realizzate nell'ambito del Piano Strategico delle Infrastrutture Nazionali;
- compressione massima dei tempi di erogazione alle stazioni appaltanti, ad iniziare dal debito sommerso della PA, ossia dal fatturato non pagato per progettazione e lavori già fatti;
- soluzione del contenzioso con le concessionarie autostradali che blocca investimenti per miliardi di euro;
- creazione di un fondo e meccanismi speditivi di assunzione per rafforzare gli uffici tecnici delle principali stazioni appaltanti pubbliche;

- creazione di una task force per il monitoraggio molto stringente della capacità di spesa delle stazioni appaltanti;
- semplificazione e velocizzazione delle fasi approvative dei progetti con contingentamento dei tempi, meccanismi di silenzio-assenso, delega dei compiti di gestione del processo alle stazioni appaltanti sul modello del Commissario della Napoli Bari;
- le Autorità di sistema portuale dovrebbero essere chiamate a finanziare ristrutturazioni e riduzioni di organico dei diversi fornitori di servizi portuali e non solo, come oggi, della sola fornitura di mano d'opera.
- revisione delle priorità di investimento pubblico sulla base del monitoraggio dei flussi di traffico e dell'andamento dell'economia; ma occorre assolutamente evitare il rischio di perdere la visione di insieme, e calare detti interventi in una visione organica del Sistema della logistica italiana e dei trasporti.

Gli investimenti in infrastrutture vanno sostenuti e interpretati anche ed innanzitutto come interventi necessari per garantire all'Italia un sistema logistico funzionale, necessario e resiliente, ossia in grado di fornire alternative di percorso e di modo per il trasporto delle merci. L'emergenza Covid-19 non può essere l'alibi per un ripensamento di scelte consolidate e compiute che, nella maggior parte dei casi, sono finalizzate a colmare gap di accessibilità territoriale che vanno oltre i pur notevoli cambiamenti imposti dalla crisi in corso.

Il Cnel esprime soddisfazione nel riscontrare, nella parte descrittiva del PNNR con riferimento alla missione 3.2, con particolare riferimento alla indicazione delle riforme prioritarie ivi evidenziate, una forte convergenza con le proprie *Osservazioni e proposte* di intervento già formalizzate in documenti anche di iniziativa legislativa².

Una convergenza attestata anche al di fuori del Piano in esame e più precisamente con il recepimento nella legge di bilancio per il 2021 delle proposte afferenti alla portualità italiana, al potenziamento dei fattori che favoriscono la intermodalità dei trasporti e, segnatamente la proposta di attivare un piano di smantellamento dei relitti navali nelle aree portuali³.

In stretta correlazione con la finalità di risanamento delle aree portuali in una ottica di *economia circolare* è opportuno richiamare altresì la proposta di realizzare ulteriori spazi fisici. Le AdSP sono destinatarie di uno speciale finanziamento per la demolizione di complessi industriali dismessi nelle aree portuali e periportuali connesse fisicamente al porto con procedure semplificate contando sulle loro maggiori possibilità di risolvere situazioni rese complicate dalla compresenza di proprietà

² Si rinvia ai testi delle iniziative legislative del Cnel assegnate alle competenti Commissioni parlamentari: AS 1771 Modifiche alla disciplina del Codice civile in materia di contratto di spedizione; AC 2144, 2145, AS 1527 Modifica al codice della strada per il rafforzamento della effettività delle prescrizioni. Protezione degli utenti vulnerabili. Controllo diffuso. Ciclovie; AAC 2086 (semplificazioni), 2087 (riordino della governance della logistica), 2088 (flessibilità del lavoro portuale) e AAS 1485, 1486 e 1487 Modifiche per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci.

³ V. Articolo 1, commi 728-734, legge n. 178/2020.

private con concessioni demaniali ancora in essere, situazioni che possono essere meglio affrontate da una Istituzione territoriale snella e vocata ad un compito puntuale. Nel corso del processo di smantellamento andrebbero realizzati progetti più complessi (medio periodo) di ulteriore allocazione nelle aree rese disponibili di insediamenti manifatturieri, semi-manifatturieri e logistici con l'aiuto di uno degli otto *Competence Center* definiti dal MISE e con i Digital Innovation Hub di Confindustria, Università, Centri di ricerca, Imprese la cui missione sia l'innovazione declinata per le diverse e specifiche competenze dei singoli capifila. Particolare interesse rivestirebbe la individuazione di filiere considerate strategiche strettamente correlate alle vocazioni produttive del territorio (ne è un esempio l'annunciato Piano per incentivare l'export nell'ambito della filiera agroalimentare). Anche in questo caso le ADSP, che non sono più solo *Landlord* portuali ma, come ha voluto la più recente modifica legislativa, (L. 28 gennaio 1994, n. 84 *"Riordino della legislazione in materia portuale"* e decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, *"Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124*), potrebbero essere soggetti promotori contando su risorse certe.

Sempre sulla portualità italiana il Cnel ha ribadito l'importanza di adottare una strategia che garantisca la identificazione di solide filiere di approvvigionamento energetico che consentano il ricorso a carburanti avanzati e lo sviluppo delle infrastrutture necessarie alla distribuzione e bunkeraggio del gas naturale liquefatto (GNL). A tal fine è cruciale la definizione di una strategia che stimoli la domanda di tali prodotti quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, norme di defiscalizzazione per la costruzione di depositi e/o distributori di GNL nei porti, riduzione dei costi portuali per mezzi alimentati da carburanti alternativi, incentivi per la cantieristica navale alimentata con carburanti alternativi, conferma e rifinanziamento, come poi recepito dalla legge di bilancio per il 2021, degli interventi per incentivare lo spostamento modale delle merci orientato a soluzioni green (*marebonus, ferrobonus*).

La crisi COVID ha profondamente modificato la mobilità degli italiani, fino quasi ad annullarla. Ma ha anche forzato ad un esperimento sociale senza precedenti sui temi dello *smart working* e dello *smart teaching*. È prevedibile che i comportamenti di mobilità dei viaggiatori nel futuro di medio termine rimarranno stabilmente diversi. Una nuova normalità che implica non poche conseguenze. Un uso più intenso del telelavoro probabilmente ridurrà alcuni spostamenti, soprattutto nelle ore di punta, mentre le restrizioni normative e psicologiche ridurranno l'uso del trasporto pubblico nelle città (treni e bus) e del trasporto ferroviario e aereo a livello extraurbano. Insomma, una ripresa del traffico su auto (e del conseguente inquinamento) e la messa in discussione di tante imprese che operano nel settore e che corrono il rischio concreto di fallimento che porta con sé il rischio ancor più grande di non garantire i livelli di servizio che diverranno indispensabili allorché vi sarà la ripresa, ad esempio, del turismo. In questo caso è necessario cercare una nuova programmazione dei servizi di trasporto. In ambito urbano si dovranno verificare le capacità di trasporto "residue" del trasporto pubblico locale, ridefinire servizi minimi e i contributi pubblici necessari sapendo che da un lato diminuiranno i ricavi da traffico e dall'altro non sono più accettabili inefficienze ed extra costi rispetto al costo standard. Insomma, una nuova

programmazione post COVID, alimentata dal monitoraggio sui comportamenti, che utilizzi una serie di strumenti dallo sfalsamento degli orari a forme di pedaggio intelligente che scoraggino l'uso di autovetture più ingombranti nelle ore di maggiore traffico.

Anche in materia di semplificazione molte proposte sono state condivise: più incisività del partenariato per la logistica, flessibilità degli strumenti di promozione dell'intermodalità, contrasto agli impedimenti e ricerca di soluzioni per il trasporto transfrontaliero, piena implementazione dello sdoganamento in mare e sviluppo dei *Fast Corridor* ma soprattutto e finalmente, come espressamente recepito dal PNRR all'esame, l'attuazione dello *Sportello Unico Doganale e dei Controlli*. È condivisa la necessità dell'esercizio del ruolo strategico da parte dello Stato, nella filiera del trasporto e della logistica, per il superamento della forte frammentazione e segmentazione e la mancanza di coordinamento con il sistema portuale, che aggravano la condizione già critica degli operatori e dei lavoratori del comparto. È necessario che si avvii al più presto, sotto l'egida del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un confronto con tutte le parti sociali sulle criticità emerse in questa fase, a partire dal modello produttivo, dal sistema infrastrutturale, da quello regolatorio e di innovazione, fino ai temi della qualità.

Missione 4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura.

La formazione e l'educazione sono il principale strumento per promuovere lo sviluppo sociale, economico, culturale e personale di ogni cittadino e del Paese tutto. Rimettere formazione e educazione al centro del dibattito è la sfida che l'Italia deve saper affrontare in questi anni con coraggio e lungimiranza, superando la visione di corto respiro, incoerente o frammentaria, che ha caratterizzato le decisioni su questa materia negli ultimi decenni. Per affrontare un settore così centrale per la vitalità del Paese, è essenziale definire i principi che devono ispirare le specifiche azioni e riforme di cui abbiamo bisogno.

La scuola è strumento di crescita, inclusione e coesione sociale; essa costituisce un momento unico e irrinunciabile di sviluppo della persona e della comunità. Nel recente passato la scuola è stata considerata come servizio, tralasciandone il ruolo sociale e istituzionale e facendo prevalere logiche di ottimizzazione dei costi che hanno mortificato l'attenzione agli individui, ai luoghi, alle comunità. Il PNRR deve essere il momento storico per investire sull'istruzione come potente volano di crescita individuale e collettiva.

In quest'ottica, il Piano contiene certamente note positive. Innanzitutto, il CNEL esprime soddisfazione per l'aumento, rispetto alla prima versione, dei fondi destinati ai settori istruzione, formazione, ricerca, che complessivamente superano i 34 miliardi (inclusi tutti gli strumenti finanziari europei e il ciclo di programmazione 2021-26). È parimenti condivisa la scelta delle due componenti in cui si articola il perseguimento della missione ("potenziamento della didattica e diritto allo studio" e "dalla ricerca

all'impresa") e in particolare l'investimento sulla prima, strategica componente di quasi 21 miliardi, cioè il 60% delle risorse dedicate alla missione.

La prima componente, concentrata sul potenziamento delle competenze e del diritto allo studio, alla lotta contro la povertà educativa e ai divari territoriali esistenti nella quantità e qualità dell'istruzione, incontra, intanto, il favore del CNEL che in più sedi ha ribadito la necessità di intervenire sulla scuola dell'infanzia (segmento 0-6 anni), che deve uscire dalla logica dei servizi a domanda individuale da parte delle famiglie, ed essere a tutti gli effetti stabilmente collocata in funzione formativa in continuità con i successivi cicli scolastici. Positivo appare dunque l'inserimento del "piano asili nido" all'interno della missione istruzione, come pure condivisa è la scelta di potenziare le scuole dell'infanzia e le sezioni primavera.

Il CNEL ritiene che nel Piano si riscontrino passi importanti in direzione del potenziamento della scuola dell'infanzia, ma occorre continuare a lavorare per renderla universale e soprattutto obbligatoria, funzionale alla continuità della funzione formativa e ad una portata sociale, in termini di pari opportunità per i bambini e per le famiglie, di cui il Paese ha urgente bisogno.

La previsione del Fondo per il tempo pieno incontra il favore delle parti sociali, che nell'ambito del *Forum* sulle pari opportunità di genere ne hanno anche di recente sollecitato il potenziamento; il CNEL segnala tuttavia che i macroscopici divari esistenti sul territorio renderebbero più urgente destinare le risorse del Fondo alle aree meno coperte dal servizio (Mezzogiorno, periferie urbane, zone interne a rischio spopolamento). I grandi problemi della riduzione dei divari fra territori e dell'abbandono scolastico richiederebbero, piuttosto che singoli interventi sulle materie di insegnamento, una strategia ampia orientata ad estendere il tempo scuola per recuperare il *deficit* di apprendimento che si è drammaticamente acuito a causa della pandemia e del conseguente ricorso alla didattica a distanza, e a rafforzare l'orientamento anche nella scuola secondaria di primo grado, oltre che di secondo grado.

In merito alle competenze STEM, alle quali il CNEL ha dedicato un capitolo del recente XXII Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, è condivisibile la linea di azione, che tuttavia risente di una certa genericità, laddove i confronti con gli altri Paesi europei evidenziano un *deficit* drammatico di competenze STEM che non riguarda solo lo "stereotipo" della scarsa partecipazione femminile e richiederebbero l'individuazione tempestiva di obiettivi definiti e misurabili.

In materia di investimento in edilizia scolastica, che il Piano colloca nella missione 2 (efficientamento energetico e riqualificazione degli edifici), il CNEL ne condivide il finanziamento ma rileva che è assente la considerazione del valore didattico degli spazi scolastici e della loro funzione legata all'apprendimento.

La riforma del sistema di reclutamento dei docenti, annunciata nel Piano, appare priva di previsioni che modifichino le esistenti farraginose procedure concorsuali e soprattutto di misure volte a rispondere al massiccio annoso ricorso al precariato. Su questo, come sulla riforma del sistema di formazione in servizio per il personale della scuola, il CNEL esprime perplessità con specifico riguardo allo strumento legislativo

che interverrebbe sullo sviluppo della carriera e su altre prerogative del rapporto di lavoro disciplinate dal contratto collettivo.

Nell'esercizio "*Stress test* sistema istruzione-formazione", attraverso il quale il CNEL ha analizzato la reazione del settore agli effetti della pandemia, il *learning by doing* posto in essere dai docenti rispetto alle loro competenze digitali è diventato l'opportunità per individuare luci e ombre del sistema, e per tracciare le direttrici lungo le quali è necessario intervenire:

- un piano di formazione e istruzione che si prolunghi per tutto l'arco della vita, e che abbandoni la logica delle competenze frammentate, gerarchiche, lineari;
- la riforma dell'orientamento, da potenziare nella scuola di I e II grado;
- l'acquisizione di un livello di istruzione superiore rispetto a quello attualmente in possesso in due passaggi in particolare: *step* dalla scuola dell'obbligo al completamento del percorso della secondaria di secondo grado; *step* dalla secondaria di secondo grado a un percorso di alta formazione.
- un robusto piano nazionale per la promozione del sistema degli ITS, capace di far uscire il modello dalla fase di sperimentazione e di realizzare il traguardo di riuscire a coinvolgere un numero di studenti pari a 150.000 (oggi sono circa 15.000).

Su quest'ultimo punto il PNRR prevede un finanziamento di 2,25 miliardi, destinati all'incremento dell'offerta formativa, della partecipazione delle imprese e della dotazione strumentale, con l'attivazione di una piattaforma digitale destinata agli studenti che cercano offerte di occupazione.

Qui si segnala l'assenza di interventi mirati a una programmazione regionale degli istituti che appare necessaria per contrastare la disomogeneità sul territorio, mentre perplessità si manifesta rispetto a una certa confusione/sovrapposizione fra sistema degli ITS e le lauree professionalizzanti introdotte nel Piano.

Un utile e auspicabile intervento di armonizzazione nazionale dovrebbe riguardare i programmi di formazione degli istituti tecnici e professionali, superando la frammentazione regionale e uscendo dalla logica dell'inseguimento delle esigenze di manodopera delle singole imprese sul singolo territorio.

La crisi sanitaria ha solo rallentato un processo di mobilità nella formazione superiore a livello internazionale, all'interno del quale il sistema italiano della formazione superiore nelle arti, nell'architettura e nel progetto creativo ha dimostrato enormi potenzialità di internazionalizzazione sia come capacità di attrazione, in particolare sul secondo e terzo livello, degli studenti stranieri, sia come capacità di sviluppo all'estero. Il CNEL ritiene meritevole di attenzione, perché rispondente alla profonda vocazione del Paese, un progetto di internazionalizzazione dell'alta formazione italiana nell'ambito delle arti, dell'architettura e del *design*, la cui premessa sarebbe costituita da un'opportuna integrazione/federazione tra AFAM e Dipartimenti di architettura e design, una cooperazione capace di dare vita ad una nuova aggregazione istituzionale che potrebbe evolvere in direzione di una Università delle arti, dell'architettura e del *design*.

La seconda componente della missione (“dalla ricerca all’impresa”) coglie il nesso tra sviluppo e investimenti in ricerca e sviluppo e riconosce la necessità di favorire i processi di trasferimento tecnologico delineando modelli di *partnership* di cui il Paese è attualmente sprovvisto. Va riconosciuto un importante finanziamento con il quale si tenta di arginare il sostanziale divario fra la quota di PIL italiano spesa in ricerca (1,4%) e la quota media dei Paesi OCSE (2,4%). Il CNEL considera l’osmosi continua tra ricerca e mondo dell’impresa come un valore imprescindibile. Non si può tuttavia non rimarcare come gli interventi delineati nel Piano siano animati da un orientamento di fondo che inquadra la ricerca in un’ottica di “prodotto”. Il CNEL ritiene che occorra un forte investimento nella ricerca di base, quella che si svolge nelle università e negli enti pubblici di ricerca, e soprattutto in un sistema di *governance* unitaria del sistema che sia capace di introdurre una politica unitaria della ricerca, possibilmente in linea con le strategie di sviluppo e l’idea di Paese che si intende realizzare. Un tale sistema consentirebbe di superare anche l’annosa questione del reclutamento di nuovi ricercatori e della stabilizzazione di quelli precari.

Missione 5. Equità sociale, di genere e territoriale.

A detto asse sono destinate risorse per 27,6 miliardi del NGEU, ai quali si aggiungono oltre 55 miliardi della programmazione di bilancio 2021-2026, per quasi 85 miliardi complessivi. È delineata attraverso tre componenti, ed ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi trasversali a tutto il PNRR.

La prima componente è dedicata alle politiche per il lavoro, con complessivi 12,6 miliardi del NGEU e 24,6 miliardi della programmazione 2021-2026. Essa prevede una revisione strutturale delle politiche attive, il rafforzamento dei centri per l’impiego e la loro integrazione con i servizi sociali e la rete degli operatori privati, la modernizzazione del mercato del lavoro, per migliorare l’occupazione soprattutto di giovani, donne e dei gruppi vulnerabili e la promozione di nuove competenze attraverso la riforma del sistema di formazione. La componente sarà caratterizzata da una forte attenzione alla dimensione di genere, generazionale e territoriale, accentuata dalla complementarità con le misure di decontribuzione per i giovani, per le donne e per il Sud parzialmente finanziate con il *ReactEu*.

La seconda componente (infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore) utilizza oltre 10,8 miliardi di risorse del NGEU e 30,6 miliardi della programmazione 2021-2026, per supportare situazioni di fragilità sociale ed economica, sostenere le famiglie e la genitorialità. Essa prevede una specifica linea d’intervento per le persone con disabilità o non autosufficienti e l’incremento di infrastrutture e di servizi e reti di assistenza territoriale. Inoltre, sono previsti progetti per intervenire sulle condizioni di vulnerabilità sociale, povertà materiale e disagio abitativo, attraverso il rafforzamento dei servizi sociali, il potenziamento delle iniziative di *housing* sociale e interventi di rigenerazione urbana. Sono inoltre integrati interventi del *Family Act* coerenti con le priorità del PNRR, valorizzando il contributo del terzo settore.

L’inclusione sociale rappresenta nel Piano uno dei tre assi strategici di rilancio del Paese. I forti squilibri economici e sociali e le marcate disuguaglianze rendono, infatti, la crescita non sostenibile, anche a causa di carenze nelle politiche sociali e nelle politiche per la famiglia. Il binomio che si intende perseguire è quello degli

investimenti sorretti da riforme di sistema. Vi sono dunque carenze da colmare sul fronte "infrastrutture sociali, famiglia, comunità e terzo settore"

Le risorse allocate per il settore dei servizi sociali e per la famiglia, sono insufficienti (poco meno di 4 miliardi, a fronte dei 41,86 destinati al capitolo "infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore"). La radicalizzazione di situazioni di povertà, l'espansione di disagio economico e sociale conseguenti alla pandemia, l'invecchiamento della popolazione e le modificazioni dei profili familiari, determineranno una crescita della domanda dei servizi locali, cui sono destinate risorse largamente al di sotto della media europea. Inoltre, sono ragionevolmente prevedibili crescenti difficoltà a causa degli squilibri nei bilanci dei Comuni.

Anche per questo, va assunto l'impegno a strutturare e riequilibrare (e non solo rafforzare) la rete dei servizi sul territorio nazionale che si rileva fragile e disomogenea. Ciò innanzitutto definendo normativamente per tutte le platee di bisogno i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP), per renderli esigibili nel periodo di vigenza del PNRR e coperti da adeguate risorse finanziarie. Ciò anche al fine di rendere efficaci gli strumenti di monitoraggio e "messa a terra" dei progetti.

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

Alla terza componente (interventi speciali di coesione territoriale) sono assegnati 4,1 miliardi, con i quali rafforzare la "Strategia nazionale delle aree interne" rilanciata dal Piano Sud 2030, con interventi sulle infrastrutture sociali e altre misure a supporto dei giovani e della transizione ecologica. Inoltre, sono inseriti fondi per agevolare la ricostruzione privata, potenziare i servizi pubblici nelle aree colpite dai terremoti e concentrare al Sud interventi per infrastrutture e laboratori destinati al trasferimento tecnologico in contesti urbani marginalizzati da rigenerare.

Tale missione ha implicazioni trasversali nella riduzione dei divari sociali e nell'*empowerment* di donne e giovani, nel sostegno alla creazione di nuova occupazione e alla realizzazione delle transizioni occupazionali che si renderanno necessarie dopo lo *shock* pandemico e a seguito delle grandi trasformazioni ecologica e digitale, che chiederanno massicci spostamenti di produzioni e di risorse umane fra settori vecchi e nuovi.

Le politiche del lavoro sono un *test* decisivo per il successo di tutto il Piano. Nel XXII Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, presentato lo scorso 12 gennaio, attenzione specifica viene data ai possibili sviluppi del sistema degli ammortizzatori sociali, con una proposta unitaria di CGIL, CISL e UIL, insieme a posizioni parzialmente diverse di Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confservizi e ABI, che riportiamo in sintesi. Comune alle diverse posizioni risulta il raggiungimento della garanzia del sostegno al reddito - secondo modalità diversamente espresse dalle parti e dai settori produttivi - per le sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa di tutti i lavoratori dipendenti, compresi quelli delle microimprese. Nel corso dei confronti che si sono svolti in fase di elaborazione del

Rapporto, sono emerse anche le esigenze di semplificazione delle procedure per accedere agli ammortizzatori sociali, non solo a quelli espressamente previsti per affrontare la crisi pandemica, e soprattutto di deciso potenziamento delle politiche attive del lavoro, che devono affiancare le politiche passive al fine della effettiva riqualificazione delle competenze dei lavoratori. Emerge l'esigenza di affiancare la riforma degli ammortizzatori sociali con strumenti di sostegno a processi di ricambio generazionale e di invecchiamento attivo, soprattutto in vista dei nuovi processi lavorativi, indotti anche dalle misure di contenimento della pandemia, i cui effetti sull'organizzazione della produzione e dei servizi sono destinati, almeno in parte, a diventare strutturali.

È stata posta attenzione ai lavoratori autonomi, quanto meno alle fasce deboli della categoria. Proprio con specifico riferimento ai lavoratori autonomi, il CNEL ha di recente presentato una propria iniziativa legislativa alla Camera dei deputati (AC 2624) concernente "Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata presso l'INPS", proposta condivisa da tutte le parti sociali rappresentate al CNEL. La Consulta del lavoro autonomo e professionale insediata presso il CNEL ha ritenuto di formulare un pacchetto unitario di strumenti destinati all'ampliamento dei diritti e delle tutele dei lavoratori autonomi e dei professionisti non iscritti alle casse di previdenza private. In dettaglio, la proposta di legge introduce: a) un incremento dell'indennità di maternità e paternità per i professionisti lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata Inps; b) il diritto alla contribuzione figurativa per i professionisti lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata Inps in coincidenza di malattie di particolare gravità che comportano lunghe interruzioni dell'attività lavorativa; c) un ammortizzatore sociale generale, finanziato dalla gestione separata Inps per i professionisti lavoratori autonomi suoi iscritti, al fine di salvaguardare l'attività professionale in coincidenza di momenti di flessione dell'attività economica; d) la detrazione fiscale delle spese sostenute dai professionisti e dai lavoratori autonomi per l'iscrizione a enti che erogano prestazioni di assistenza sanitaria integrativa e di *welfare*, a carattere mutualistico, in un'ottica di promozione della loro attività sussidiaria ed integrativa rispetto agli strumenti offerti di welfare offerti dal sistema sanitario pubblico.

Ci sono grandi *deficit* da colmare sul piano delle competenze, specie in chiave digitale.

Le risorse stanziare per l'occupazione non avranno esito se non si migliorerà finalmente la funzionalità delle politiche attive e della formazione, rafforzando i servizi pubblici e privati per un sostegno effettivo alla occupabilità delle persone. I meccanismi di vantaggiosità fiscale per Sud, per l'assunzione di donne e di giovani, possono non funzionare, data la difficoltà del contesto in cui operano e i limiti in ogni caso connaturati al sistema di incentivi. Un ruolo nuovo possono avere gli "ecosistemi dell'innovazione" previsti nel Piano sud, che possono diventare essenziali per attivare iniziative imprenditoriali nuove, specie per i giovani e per vitalizzare le aree depresse.

Strumenti di politica del lavoro da rinnovare e comunque da testare sono l'assegno di ricollocazione, il contratto di espansione, il "piano nuove competenze", mentre andrebbe seriamente rafforzato l'apprendistato.

5.2 La centrale importanza delle infrastrutture sociali dei Comuni, soprattutto rispetto al nesso con le politiche di prevenzione sanitaria che la crisi ancora in corso ha drammaticamente messo in evidenza, è stata di recente sottolineata dal CNEL, come pure la rilevanza del coinvolgimento del terzo settore. Sulle politiche per la famiglia, le Parti sociali rappresentate presso il CNEL hanno espresso apprezzamento per l'assegno unico introdotto con l'ultima manovra, ma si avverte la necessità di inserirlo in una visione più ampia delle forme di sostegno alla famiglia e alla genitorialità, nel quadro di interventi che passino necessariamente attraverso la valorizzazione del lavoro di cura delle donne e per una rinnovata attenzione alle politiche abitative (housing sociale). Nel quadro di interventi e priorità nel quale utilizzare gli strumenti NGEU, il CNEL segnala (OSP 400 C19 30_09_2020) che *"si deve tener conto di tre aree critiche: la scarsa disponibilità di servizi per la prima infanzia, soprattutto nel Meridione e nei primi due anni di vita del bambino, l'insufficienza di investimenti in politiche per la conciliazione, la rigidità delle scelte di organizzazione del lavoro delle imprese. Inoltre, l'aumento della propensione a rivolgersi all'asilo nido continua a dipendere drammaticamente dalla diffusione ampia e consolidata delle strutture e dal reddito familiare: la percentuale di famiglie che frequentano il nido sale dal 13% per il quintile più povero al 31% per il quintile delle famiglie più ricche; ciò significa che la funzione educativa dei servizi formali per l'infanzia e il ruolo che svolgono nella riduzione del disagio e delle disuguaglianze di partenza, divengono via via meno forti laddove più servirebbero. In questo quadro, influisce la mancata attuazione del progetto 0/6 che riconduce gli asili nido da servizio a richiesta individuale a servizio educativo. Questa trasformazione consentirebbe non solo l'introduzione del concetto di universalità del diritto, ma anche del suo ruolo di inclusione, socializzazione e formazione dei bambini"*.

Missione 6. Salute.

Al rafforzamento del nostro sistema sanitario sono assegnati 20,7 miliardi, dei quali 19,7 di risorse del NGEU. Gli interventi immaginati si muovono su due direttrici: costruzione di una rete territoriale di prossimità alle persone e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del SSN. La prima componente (assistenza di prossimità e telemedicina) con un importo di 7,9 miliardi di risorse potrebbe consentire il superamento della disomogeneità dei diversi sistemi regionali garantendo uniformi Livelli Essenziali di Assistenza potenziando prevenzione e assistenza territoriale.

La seconda componente (innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria), dal valore di 11,82 miliardi, intende promuovere strumenti e attività di telemedicina, rafforzare gli strumenti informativi e digitali; a partire dalla diffusione della cartella clinica elettronica arrivando a un monitoraggio epidemiologico che è stato uno dei grandi fallimenti nella esperienza epidemiologica in corso.

Si tratta di obiettivi decisivi per il futuro, che meritano l'incremento – peraltro ancora insufficiente - delle risorse registrato nella nuova versione del PNNR e ampiamente richiamati dal CNEL nel suo *stress test*, nel quale il CNEL ha integrato – come si rileva anche nell'impostazione del PNRR - i temi della salute in senso stretto con quello dei pubblici servizi sociali, nel presupposto che le iniziative nelle due direzioni siano strettamente connesse e interdipendenti. Con riferimento anche ai punti di forza emergenti dall'analisi compiuta, il Consiglio ha formulato proposte di azioni da intraprendere nell'ambito delle seguenti macroaree di intervento:

- A. Previsioni epidemiologiche e quantità e qualità di risorse umane e finanziarie
- B. Il *welfare* territoriale e la sanità di comunità
- C. La salute in tutte le politiche (ambiente, trasporti, lavoro, scuola)
- D. Preparazione alle emergenze e Piano pandemico
- E. Sviluppo tecnologico e supporto informatico
- F. Equità di accesso alle prestazioni e tutela dei più fragili e degli emarginati (*No one left behind*)
- G. *Governance multilevel* in sanità e nel sociale, con particolare riferimento ai seguenti aspetti: - revisione degli assetti socioassistenziali di cura; sanità pronta e flessibile; medici di base e pediatri di libera scelta; accesso ai servizi sanitari e supporto informatico.

Nel sottolineare che le risorse finanziarie destinate dal PNRR alla missione Salute risultano ancora insufficienti, il Cnel ritiene che debba essere recuperato strutturalmente il sotto-finanziamento dell'ultimo decennio delle politiche sanitarie e sociali, ritardando il modello rispetto ad una domanda crescente per quantità e qualità, e soprattutto restituendo al settore una visione strategica, mortificata da almeno due decenni rispetto ad una primazia degli approcci basati sulle compatibilità finanziarie e sul controllo della spesa. Rivedere oggi gli assetti di *welfare* e di promozione della salute e del benessere alla luce delle sfide più recenti è una delle esigenze non differibili.

Possibili azioni da intraprendere, in sinergia con le azioni previste nelle altre missioni del PNRR, sono individuate nelle seguenti:

- utilizzare tutte le risorse messe a disposizione dall'Unione europea, ampliando le risorse indirizzate dalla bozza di Piano del nostro Paese al capitolo della protezione sociale ed ai servizi sociosanitari;
- allineare le disponibilità del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) italiano a quelle di altri grandi Paesi europei, rendendo strutturali le risorse appostate in fase emergenziale;
- promuovere un piano di assunzioni straordinarie stabili di professionisti sanitari, sociosanitari e amministrativi;
- potenziare le risorse per la formazione del personale e rimodulare la stessa allo scopo di rispondere ai nuovi fabbisogni;
- incrementare gli investimenti nella ricerca scientifica in ambito sociosanitario.

Rispetto alle specifiche proposte formulate dal Cnel, nel PNRR dovrebbero essere ulteriormente approfondite le misure legate alla prevenzione, anche con riferimento alla preparazione delle emergenze. Nello specifico, secondo i risultati dello *stress test*, occorre procedere rapidamente alla definizione dell'aggiornamento ed adeguamento del Piano Pandemico Nazionale (una bozza aggiornata al 31 dicembre 2020 è stata prodotta con il titolo Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023) rispetto alla sua ultima versione

stilata nel 2006 e confermata nel 2017, anche in considerazione dell'esperienza recente della pandemia da Covid-19 e delle indicazioni dell'OMS.

In particolare, nell'ambito del "sistema nazionale di Prevenzione Salute-ambiente e clima - SNPS" previsto nel PNRR, si possono sviluppare le seguenti azioni:

- potenziare strutturalmente i Dipartimenti di Prevenzione e promuovere la redazione di Piani pandemici regionali e locali;
- riqualificare la rete epidemiologica nazionale ed i sistemi di tracciamento, ed accelerare l'attuazione piena dei LEA della prevenzione;
- dare piena attuazione alla predisposizione dei Piani regionali per la garanzia, anche in situazioni di emergenza, dell'accesso e della continuità dei servizi sociali essenziali. (art.89 bis d.l. 34/2020).;
- introdurre nel sistema dei servizi elementi di flessibilità sia in termini di strutture a bassa manutenzione pronti per l'uso, che personale di riserva, che di dispositivi;
- rivedere i programmi della formazione degli operatori sanitari, ampliando la gamma delle competenze nella direzione della presa in carico, della sorveglianza epidemiologica e della integrazione degli interventi sociosanitari, ed introducendo materie come la statistica sanitaria, l'epidemiologia, la sociologia sanitaria, la psicologia e la gestione organizzativa.

Inoltre, andrebbero, ulteriormente approfonditi i temi della salute in tutte le politiche, ovvero l'approccio *One Health e Planetary Health*. L'approccio va preso in più attenta considerazione per quanto riguarda oltre agli aspetti evidenziati nel PNRR dell'inquinamento delle risorse naturali e della distruzione della biodiversità, anche la progettazione urbana e la pianificazione territoriale, produttiva e dei trasporti, la messa a frutto delle potenzialità tecnologiche e informatiche.

Dovrebbero essere sviluppate le seguenti azioni:

- riqualificare le strutture e le strumentazioni di scuola ed extra-scuola: edifici scolastici, strumenti didattici, ludoteche e centri di attività scolastica e para-scolastica;
- migliorare la sicurezza dei lavoratori e degli impianti produttivi con specifici interventi;
- promuovere la qualità degli spazi di vita nelle città e nei territori extra-urbani (spazi verdi, mobilità privata, trasporti);
- promuovere l'attività motoria urbana ed extraurbana (sentieri, percorsi pedonali, piste ciclabili, palestre all'aria aperta, turismo lento);
- promuovere l'agricoltura sostenibile e di prossimità (orti urbani, cooperative di agricoltura

solidale) e salvaguardare la qualità degli alimenti e delle produzioni alimentari;

- rafforzare la medicina scolastica per l'educazione sanitaria delle giovani generazioni, la promozione degli stili di vita salutari e la sorveglianza sanitaria in ambito scolastico.

Dovrebbe essere dato maggiore risalto al tema della disabilità, sul quale il Cnel, nell'ambito dello *stress test*, ha individuato azioni specifiche volte a garantire l'equità di accesso alle prestazioni e tutela dei più fragili e degli emarginati (*No one left behind*)

La pandemia, infatti, ha colpito in maniera pesante le popolazioni più vulnerabili (anziani, disabili, malati cronici, ecc.), che costituiranno peraltro platee in crescita nel futuro, per cui è necessario intervenire con un approccio multidimensionale e con misure coordinate per garantire a questi target di popolazione il pieno diritto alla salute ed al benessere.

Le azioni da intraprendere - anche nell'ambito del progetto "Casa della comunità" individuato nel PNRR - sono le seguenti:

- riorganizzare il complesso sistema della LTC (*long term care*) per le persone disabili e non autosufficienti, anche attraverso una normativa quadro nazionale che garantisca omogenei livelli assistenziali superando l'attuale dispersione e frammentazione delle misure;
- potenziare l'assistenza alle persone non autosufficienti e con disabilità prioritariamente nel proprio contesto di vita e per promuoverne la vita indipendente, anche con l'assistenza sociosanitaria domiciliare e semiresidenziale;
- ampliare il lavoro di cura domiciliare e rafforzare il ruolo dei *caregiver* e dei cosiddetti badanti e prevedere misure di sollievo e sostegno alle famiglie;
- qualificare le strutture residenziali sociosanitarie e socio-assistenziali, intervenendo sulle regole di accreditamento delle strutture private, i requisiti organizzativi, strutturali e tecnologici, gli standard quanti-qualitativi del personale, i controlli e la partecipazione sociale;
- qualificare e rafforzare i Dipartimenti di Salute Mentale, per colmare le carenze strutturali presenti in molte aree del Paese e potenziare i centri per la neuro psichiatria infantile, per l'adolescenza e i giovani adulti.
- investire in azioni per migliorare la promozione, cura e riabilitazione delle persone detenute e degli operatori penitenziari;
- aggiornare e dare piena attuazione al Piano nazionale di governo delle liste di attesa.



www.cnel.it