

TAVOLO PERMANENTE PER IL PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE

QUESITI RELATIVI ALLE MISURE DI TITOLARITÀ DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI

Come anticipato nella riunione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale del 10 marzo 2022, all'esito della presentazione illustrata dal Ministro Giovannini, si invitano i componenti del Tavolo a esprimere in forma scritta le proprie osservazioni e proposte rispetto alle seguenti tematiche.

1. Il documento trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ai fini della riunione indica che sono stati **conseguiti i due traguardi** previsti per l'anno 2022 relativi alle riforme concernenti, rispettivamente, la semplificazione normativa per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di **approvvigionamento idrico** e la semplificazione delle procedure per il processo di **pianificazione strategica in ambito portuale**, attuate con le disposizioni degli articoli 2 e 4 del decreto-legge n. 121 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 156 del 2021.

Quale valutazione si esprime sulle riforme realizzate e quali ulteriori interventi si ritengono eventualmente utili per sostenere gli obiettivi perseguiti dalle riforme stesse?

Sul versante del sistema idrico, appare indubbiamente utile l'investimento sull'approvvigionamento, misura necessaria per una raccolta efficace delle acque. Sarebbe opportuno e urgente, altresì, un investimento sulla rete che oggi in molte realtà del Paese rappresenta la principale causa di perdita d'acqua.

Con le misure previste dal decreto-legge n. 121 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 156 del 2021 si pongono le premesse affinché nel sistema portuale la pianificazione possa tornare ad essere uno strumento di governo sistemico e strategico e non un peso burocratico completamente sganciato dalla realtà gestionale del territorio. Tale scelta è necessariamente tesa a riportare le politiche portuali nell'ambito delle competenze statali, riconoscendo la centralità del sistema portuale nel sistema economico del Paese e la necessità di semplificare l'iter decisionale e attuativo dei programmi strategici d'intervento. E' un obiettivo necessario che lo Stato svolga un ruolo di indirizzo e di governo delle politiche portuali, il sistema portuale italiano, in molti casi, manca di un forte coordinamento, di certezze, di strategie e di salvaguardia del bene pubblico. Considerando l'assenza di un quadro di riferimento, il "Piano generale dei trasporti e della logistica" risale al 2001, il "Piano strategico nazionale della portualità e della logistica" del 2015 è stato un documento di indirizzo che non ha avuto seguito. Se si vuole

TAVOLO PERMANENTE PER IL PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE

centralizzare occorre un piano nazionale di settore, una strategia condivisa che sappia individuare gli obiettivi prioritari, gli investimenti necessari, definendo competenze, ruoli, regole. Tale piano non può derivare dalle singole Autorità di sistema portuale, non può essere una sommatoria, ma qualificarsi come un disegno politico unitario e condiviso.

Continuando nel riconoscere la centralità del sistema portuale nel sistema economico del Paese esprimiamo la nostra contrarietà all'Atto del Senato n. 2469 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021" che nell' Art. 3 (Concessione delle aree demaniali portuali) sopprime il c.d. decreto attuativo per i criteri per il rilascio delle concessioni in capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dal comma 1 e la conseguente soppressione dell'intero comma 3 dell'attuale art. 18 pongono forti criticità sull'impianto normativo che regola il rilascio delle concessioni. A nostro avviso la previsione del c.d. decreto attuativo (comma 1 e 3, art.18, l.84/94 e s.m. e i.) deve essere mantenuto nelle competenze del Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili che rimane superiore organo vigilante e di indirizzo delle AdSP per evitare un'atomizzazione o sovrapposizione dei soggetti con competenze in materia di concessioni.

2. Il documento trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ai fini della riunione segnala come la dinamica dei prezzi delle materie prime e dei materiali da costruzione possa rappresentare un elemento di rischio rispetto alla realizzazione degli interventi del PNRR, anche in relazione all'esigenza di tenere conto delle condizionalità previste dal Piano, a partire dal rispetto del principio del DNSH, che temporalmente è stato introdotto in una fase successiva a quella della definizione dei costi delle singole misure. Il Governo ha già adottato specifici interventi volti a far fronte a tale problematica, a partire dall'articolo 29 del decreto-legge n. 4 del 2022.

Quali evidenze hanno i componenti del Tavolo in ordine alle problematiche connesse alla dinamica dei prezzi delle materie prime e dei materiali da costruzione e quali misure ritengono possibile adottare al fine di garantire in modo soddisfacente il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNRR?

La forte oscillazione dei prezzi sia dei materiali da costruzione (acciaio, prodotti bituminosi, cemento, ecc.) che di alcuni componenti specifici (ponteggi, macchinari complessi, ecc.) stanno producendo effetti di blocco generalizzato di diversi cantieri non solo connessi ai grandi committenti Anas e RFI, o il forte rallentamento dei tempi di esecuzione. In particolare è da evidenziare che, se da un lato per le nuove opere da mettere a gare previste dal PNRR o dal Fondo Complementare, vi sono interventi volti sia in fase di inizio esecuzione che di SAL a riconoscere una variazione degli importi al fine di ridurre gli impatti dell'aumento dei prezzi, per le opere e le manutenzioni

TAVOLO PERMANENTE PER IL PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE

messe a gara dal 2018-19 e solo ora in fase di inizio esecuzione, non sono previsti adeguamenti sia negli importi che nelle modalità accelerate di pagamento. Eppure sono opere che stanno partendo ora o partiranno nei prossimi mesi (si pensi agli interventi di cui ai contratti di servizio di Anas e RFI) e spesso sono “lotti” di opere ricomprese nel PNRR (in quanto loro prosecuzione o completamento). Occorre un sistema di adeguamento degli importi, sul modello francese, con la definizione di un “paniere materiali” che, mensilmente, ISTAT monitora, con adeguamenti immediati e obbligatori, in relazione non tanto al quando i lavori sono stati banditi, ma quando sono realizzati. Con riferimento a tutte le stazioni appaltanti (ricordiamo che il 40% delle risorse PNRR sono per interventi di lavori in capo agli enti locali).

3. Il documento trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ai fini della riunione segnala come le misure di semplificazione degli iter autorizzatori delle opere pubbliche contenute nel decreto-legge n. 77 del 2021 stanno producendo risultati soddisfacenti, specialmente per quanto riguarda la procedura prevista dagli articoli 44 e 45 del medesimo decreto per le opere strategiche di cui all'allegato IV.

Quale giudizio esprimono i componenti del Tavolo in ordine alle misure di semplificazione previste dal decreto-legge n. 77 del 2021? Quali ulteriori misure di semplificazione degli iter autorizzatori si ritengono auspicabili? I componenti del Tavolo ritengono che sia opportuno estendere le procedure previste per le opere strategiche di cui all'allegato IV anche ad ulteriori opere infrastrutturali, secondo quanto prospettato dal documento trasmesso dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili?

Le semplificazioni procedurali previste dal DL. 77 in relazione ai tempi di attraversamento vanno nella direzione giusta (Via, Conferenza Servizi semplificata, Sovra intendenza unica), mentre appaiono ridondanti le procedure che assegnano alla trattativa negoziata una funzione di accelerazione che ha ridotto di poco i tempi medi e ha prodotto una opacità nelle procedure a discapito di una maggiore trasparenza e concorrenza. Inoltre occorre sottolineare che la procedura negoziata senza bando di gara sta producendo effetti negativi che generano discrezionalità, alimentando, nuovamente, fenomeni di corruzione.

4. Con l'articolo 46 del decreto-legge n. 77 del 2021 sono state individuate specifiche modalità per lo svolgimento del dibattito pubblico sulle opere comprese nel PNRR assicurandone lo svolgimento entro termini temporali contenuti. Come evidenziato nella documentazione trasmessa, sono stati avviati nove dibattiti pubblici, uno dei quali è quasi giunto a conclusione.

TAVOLO PERMANENTE PER IL PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE

Quale valutazione esprimono i componenti del Tavolo sull'esperienza dei dibattiti pubblici avviati e quali ulteriori iniziative ritengono utili per valorizzare le potenzialità di questo strumento in termini di coinvolgimento dei portatori di interessi nella discussione sulla realizzazione delle opere pubbliche?

Giudizio in parte prematuro ed in divenire, occorrerebbe meglio codificare i passaggi di preparazione del dibattito pubblico rispetto agli impatti sociali sia diretti che indiretti. Questo in quanto si ritiene lo strumento in se valido ed utile, soprattutto per l'evidenziarsi delle compensazioni ambientali e più in generale per le modifiche alle possibili politiche di sviluppo locale. Gli elementi di criticità che si colgono attengono alla esiguità dei tempi che producono una discussione fin troppo accelerata che può produrre una valutazione finale superficiale o peggio burocratica. E' auspicabile, alla fine del semestre, una valutazione complessiva di questo percorso di sperimentazione del dibattito pubblico, per modificare, in corso d'opera, gli aspetti che si riterranno critici.

5. Il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili è titolare di due linee di intervento relative alla sperimentazione dell'idrogeno nei trasporti con riferimento, rispettivamente, al trasporto ferroviario e stradale.

Quale valutazione esprimono i componenti del Tavolo rispetto ai possibili sviluppi dell'utilizzo dell'idrogeno nel campo dei trasporti e quali ulteriori misure ritengono utili in questo settore?

Riteniamo tali linee di intervento sperimentali coerenti con la Strategia europea sull'idrogeno 2030 che prevede una forte crescita dell'idrogeno verde nel mix energetico, per far fronte alle esigenze di progressiva decarbonizzazione di settori con assenza di soluzioni alternative o con soluzioni meno competitive.

Fare valutazioni senza conoscere le modalità di produzione dell'Idrogeno e quale sarà l'impatto ambientale causato lo riteniamo molto difficile. Produrre idrogeno richiede un alto fabbisogno di energia elettrica rinnovabile e, proprio per questo, è fondamentale limitare il loro uso in quei settori specifici dove alternative percorribili, come la diretta elettrificazione, non sono presenti. Il principio dell'efficienza energetica dovrà dettare le scelte strategiche nei processi di decarbonizzazione, privilegiando le soluzioni a zero emissioni.

Riteniamo che l'idrogeno sia adatto a quei settori in cui l'elettrificazione diretta non è percorribile e per il trasporto marittimo rappresenta la migliore applicazione per questa tecnologia.

TAVOLO PERMANENTE PER IL PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE

Vista la sperimentabilità delle azioni deve essere garantita un'ampia partecipazione democratica, che consenta di discutere le proposte dei progetti ma anche di avanzare proposte alternative. L'informazione e i benefici economici non sono sufficienti, serve la condivisione delle decisioni con le comunità coinvolte e le parti sociali.

Crediamo sia fondamentale istituire un tavolo di approfondimento che dovrebbe riguardare il tema dell'idrogeno verde, tema complesso a cui sono destinati diversi progetti del PNRR.

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

Quali misure si ritengono utili per supportare l'ulteriore sviluppo dell'alimentazione elettrica alle navi durante la fase di ormeggio e per favorire l'utilizzo di tale forma di alimentazione da parte delle imbarcazioni esistenti?

La decarbonizzazione dei porti è un passo fondamentale per rafforzare la capacità di innovazione e di competitività dell'industria marittima del Paese ed essa rappresenta quindi un'importantissima opportunità ambientale e industriale che l'Italia deve saper cogliere.

Gli interventi di cold ironing rappresentano il primo passo verso la decarbonizzazione dei consumi energetici portuali, a tali misure sarebbe auspicabile legare interventi di natura più ampia, finalizzati a garantire nel tempo la concreta sostenibilità energetica e ambientale del sistema portuale che dovrebbero includere:

- la generazione di energia rinnovabile in loco da solare fotovoltaico ed eolico;*
- interventi di efficientamento energetico quali, per esempio, l'ammodernamento dei sistemi di illuminazione;*
- lo sviluppo di piani di mobilità elettrica dedicati al trasporto nell'area portuale, ai servizi di manutenzione etc..*

La decarbonizzazione del sistema dei trasporti passa per la realizzazione di interventi integrati lungo tutta la filiera logistica, dove i porti rappresentano un nodo strategico di interscambio tra navi e le operazioni di scarico e carico di treni e autotreni. In tal senso, è strategico che in parallelo con l'elettrificazione delle banchine proceda quella dei binari di collegamento ferroviario, in modo da rafforzare la possibilità di gestione e carico delle merci nei porti.

TAVOLO PERMANENTE PER IL PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE

Vista l'importanza delle azioni deve essere garantita un'ampia partecipazione democratica, che consenta di discutere le proposte dei progetti ma anche come opportunità di avanzare proposte alternative.

Riteniamo fondamentale una programmazione ed una regia nazionale che unisca e allinei gli interessi di diversi stakeholders in un'ottica di sistema, per favorire la diffusione, la fruibilità e infine l'adozione della tecnologia del cold ironing; per fare ciò è auspicabile che si creino tavoli di confronto sia nazionali che territoriali che vedono come protagonisti le Organizzazioni Sindacali, le compagnie di navigazione, le associazioni di armatori, i Ministeri competenti, le Autorità del Sistema Portuale, i concessionari dei servizi portuali e gli operatori turistici, industriali e commerciali.

7. Il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQUA) - M5C2, investimento 2.3 ha previsto il finanziamento di progetti di rigenerazione urbana e di edilizia residenziale pubblica presentati da Regioni, Comuni e Città Metropolitane. L'obiettivo dell'investimento è assicurare, entro il primo trimestre dell'anno 2026, la realizzazione, la ristrutturazione o la riqualificazione di 10.000 unità abitative e di almeno 800.000 metri quadrati di spazi pubblici. Il programma prevede il finanziamento di 151 progetti "ordinari" e di 8 progetti "pilota" ad alto rendimento.

Quale valutazione esprimono i componenti del Tavolo sul Programma e sugli interventi finanziati?

L'ampio stanziamento di fondi destinato al Programma Innovativo per la Qualità dell'abitare denota un'attenzione importante nei confronti del tema dell'abitare connesso al processo di rigenerazione urbana, anche se il soddisfacimento del target di livello europeo M5C2-20 consistente nel sostegno a 10.000 unità abitative (in termini sia di costruzione che di riqualificazione), non sembra sufficiente ad affrontare il crescente disagio abitativo, non essendo peraltro basato su un'analisi della domanda reale e della distribuzione territoriale dei fabbisogni. Il MIMS ha annunciato, tra i propri indirizzi e azioni, l'Osservatorio nazionale della Condizione Abitativa, per la CGIL da costituire rapidamente, stante la necessità di indagare con puntualità l'area del disagio, le caratteristiche della domanda e le fasce di emergenza, calandole nelle realtà territoriali. La CGIL ritiene altresì urgente procedere all'istituzione di una cabina di regia che coordini gli interventi di politica urbana, attualmente in capo ad amministrazioni diverse: in questo senso la riattivazione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), rispetto al quale è stata annunciata la firma di un DPCM orientato a ridefinirne funzionamento e attribuzioni, deve vedere un significativo avanzamento.

TAVOLO PERMANENTE PER IL PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE

In questa fase di discussione circa lo stato di attuazione del piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sembra importante una valutazione di merito sugli investimenti rivolti al Mezzogiorno, i quali positivamente pesano per il 55% del totale delle misure previste dal MIMS a valere sul PNRR. Questo, come messo in evidenza dal Ministro, è frutto di una precisa scelta politica finalizzata a mettere a disposizione notevoli risorse anche del PNRR per ridurre i divari territoriali.

In merito, segnaliamo le seguenti questioni.

Integrazione e complementarietà: come già ribadito in altre sedi istituzionali, è necessario perseguire un approccio di sistema nella programmazione e progettazione degli interventi sostenuti da una pluralità di fonti finanziarie europee e nazionali finalizzate alla riduzione dei divari territoriali (Fondi Strutturali Europei, Piani e Programmi inseriti nel Next Generation EU, Fondi nazionali tra cui in particolare il Fondo Sviluppo e Coesione). Sul fronte degli investimenti infrastrutturali al Sud, segnaliamo l'urgenza che le diverse istituzioni pubbliche (nazionali e non) preposte alla materia istituiscano una sede stabile di confronto anche con il partenariato economico sociale e territoriale, per garantire il coordinamento delle politiche e degli interventi, ottimizzando le economie di scala e riducendo il rischio di duplicazioni e di asimmetrie programmatiche. A titolo esemplificativo, si cita la necessità che le misure finanziate dal PNRR siano coordinate con quanto nei singoli Programmi regionali si sta programmando sull'Obiettivo di Policy 3 Un'Europa più connessa della programmazione 2021-2027, dal momento che nello stesso Accordo di Partenariato, su cui è in corso il Negoziato formale tra Commissione Europea e Italia, si evidenzia un forte e netto richiamo al raccordo con il PNRR, anche in chiave operativa. Tale necessità è ancora più evidente, visto che si è scelto come Paese di non avere un Programma nazionale sulle infrastrutture. Analogo discorso vale con quanto previsto nel Mezzogiorno dai vari piani e progetti sostenuti dal Fondo Sviluppo e Coesione: valgano sempre come esempio i vari Contratti Istituzionali di Sviluppo oppure le Zone Economiche Speciali (ZES). Sugli investimenti infrastrutturali è imprescindibile, quindi, un coordinamento istituzionale delle politiche e degli strumenti a disposizione per la Coesione.

Meccanismi attuativi: nel corso del tavolo di partenariato è emersa la consapevolezza diffusa di come in modo direttamente proporzionale all'ammontare delle risorse crescano le difficoltà di attuare gli interventi programmati; una debolezza storica che riguarda in particolar modo alcune aree del Paese e gli enti locali (basti pensare agli Avvisi a valere sul PNRR rivolti ai Comuni già andati deserti o a quelli prorogati per scarsità di progetti). Lo stesso Ministro ha definito la progettualità un tema cruciale per gli investimenti infrastrutturali. Per evitare che una mole eccessiva di

TAVOLO PERMANENTE PER IL PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE

procedure a evidenza pubblica ricada sugli stessi destinatari, specialmente se istituzioni locali, occorre assicurare un forte coordinamento nazionale e regionale, come già richiesto. Nello stesso tempo è necessario garantire un supporto all'individuazione delle specifiche progettualità che passa dalla via maestra del rafforzamento amministrativo interno degli enti locali. In questa fase transitoria di espletamento delle procedure di reclutamento delle indispensabili figure specialistiche interne alla Pubblica Amministrazione, sono stati individuati alcuni strumenti di supporto esterno per coprire i fabbisogni di assistenza tecnica. Si pensa, ad esempio, agli Accordi che, ai sensi dell'Art. 9, comma 2, del D.L. 77/2021, il Dipartimento della Ragioneria Generale del MEF ha stipulato con Cassa Depositi e Prestiti, con Invitalia, la Convenzione con Sogei e Studiare Sviluppo. Uno degli obiettivi prioritari di questi accordi è l'attivazione di apposite task-force di esperti dedicati al superamento di criticità settoriali emergenti a livello locale, soprattutto al Sud. Data la mole di investimenti previsti dal MIMS, si segnala la necessità che si sviluppino attività cooperative con quanto verrà messo in campo attraverso questi accordi soprattutto nelle aree fragili del Paese e che il partenariato economico sociale e territoriale sia tempestivamente informato e coinvolto in tutte le fasi. A riguardo si evidenzia che, con il Decreto Infrastrutture del 2021, è stato istituito il Fondo per la Progettazione Territoriale che mette a disposizione degli enti territoriali risorse finanziarie per indire concorsi ai quali invitare figure professionali specializzate (progettisti), per acquisire progetti con cui partecipare ai bandi finanziati con le risorse del PNRR, dei Fondi Strutturali Europei e del Fondo nazionale di Sviluppo e Coesione. I beneficiari sono le Amministrazioni comunali, anche sotto forma di Unione dei Comuni, con popolazione complessiva inferiore a 30mila abitanti in tutte le aree interne delle regioni italiane e le Amministrazioni comunali, Città metropolitane e Province del Mezzogiorno e delle regioni Umbria e Marche. Sarebbe opportuno integrare quanto verrà messo in campo attraverso questo Fondo, con il supporto che verrà garantito attraverso gli accordi siglati dal MEF e con le procedure attuative del MIMS e adottare gli strumenti adeguati per coinvolgere i soggetti del partenariato a livello nazionale e territoriale.

Infine per quanto riguarda l'applicazione della clausola sociale per la creazione di nuova occupazione finalizzata a ridurre i divari generazionali e di genere, specialmente al Sud, si segnala la necessità di istituire un monitoraggio in grado di restituire gli esiti man mano che gli appalti verranno affidati. Attraverso il monitoraggio, che dovrà prevedere modalità e tempi specifici di partecipazione del partenariato economico sociale, occorre garantire che le condizionalità previste in termini di quote occupazionali dedicate a giovani e donne vengano rispettate e, laddove non avvenga, prevedere procedure che ne assicurino l'ottemperanza.



TAVOLO PERMANENTE PER IL PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE