

---

**Prime valutazioni sul  
Piano nazionale di Ripresa e Resilienza**

---

29 Gennaio 2021





*Prime Valutazioni*

## **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

*Stiamo attraversando un momento difficile e inedito. Dobbiamo sconfiggere la pandemia, affrontarne le conseguenze sul piano economico e sociale, misurarci con la digitalizzazione e la riconversione verde. Sono sfide che riguardano il Paese nel suo complesso e soprattutto il lavoro: la sua tutela, la sua qualità, la sua creazione.*

*Il Piano nazionale per l'attuazione di Next Generation Eu rappresenta lo strumento principale per contrastare gli effetti della crisi economica, sociale, sanitaria ed ecologica e le disuguaglianze sociali ed economiche.*

*Il testo licenziato il 12 gennaio scorso rappresenta una positiva base di partenza per aprire un confronto di merito sugli investimenti e sulle riforme.*

*Il lavoro, deve rappresentare la misura della qualità del progetto-paese con obiettivi chiari e concreti. Occorre recuperare le rotture e le fratture sociali con scelte coraggiose che rispondano ai bisogni delle persone, del territorio e dell'ambiente. È necessario delineare un piano chiaro di politiche industriali e di sviluppo che costruisca o ricostruisca filiere produttive, agganciando la digitalizzazione e la riconversione verde, rafforzando il ruolo dello Stato e il sistema pubblico.*

*Si tratta di avere uno sguardo alle prospettive del Paese individuando pochi grandi obiettivi per determinare un cambiamento e una trasformazione verso una società più equa, più giusta, più sostenibile.*



## Osservazioni preliminari

Il [Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#) è stato diffuso il giorno 12 gennaio 2021 al termine del Consiglio dei Ministri. Alla luce del contesto politico-istituzionale in cui è stato redatto, il primo elemento di osservazione riguarda l'assenza della definizione della *governance* (anche rispetto alle bozze precedenti).

Sul resto, invece, appare chiaro che la scrittura del documento supera in volume e in dettaglio le bozze – riservate – precedentemente in circolazione, ma continua a seguire, a partire dal già criticato titolo Next Generation Italia, lo schema adottato dalle Linee guida per la definizione del PNRR elaborate dal CIAE e discusse in Parlamento (6 missioni, 16 *cluster* o componenti, modalità di utilizzo delle risorse, ecc.).

Le 48 linee di intervento progettuale che ne derivano delineano ancora, soprattutto per alcune missioni, un'eccessiva frammentazione. Manca ancora per buona parte delle missioni la descrizione dei singoli progetti, degli obiettivi che si intendono raggiungere e dei target e traguardi intermedi. Ciò rende ovviamente più difficile dare un giudizio definitivo.

Positiva l'ambizione di selezionare gli interventi in funzione dell'impatto su economia e lavoro, ma l'individuazione anche di "progetti in essere" – e non solo di "nuovi progetti" aggiuntivi – non appare il modo migliore di cogliere l'opportunità del nuovo corso europeo.

Prendendo sempre come riferimento il documento CGIL [Dall'emergenza a un nuovo modello di sviluppo](#) e le piattaforme unitarie, il PNRR riporta diversi titoli e alcuni temi coerenti con le proposte di investimento e di riforma avanzate dalla nostra organizzazione. Tuttavia, il Piano del Governo presenta ancora significative mancanze e rilevanti punti di inadeguatezza, a partire dal lavoro e dall'intervento pubblico, soprattutto in termini di politica industriale e di sviluppo, dal sistema di protezione sociale e sanitario.

## L'analisi

Il nostro Paese ha visto nel corso degli anni crescere le disuguaglianze e i divari, comprimere i salari e precarizzare il lavoro, non costruire politiche di sviluppo che consentissero di affrontare le sfide globali, impoverire il welfare e i sistemi della conoscenza. Il PNRR dovrebbe rispondere a questo quadro in maniera decisa ed esplicita, ma l'analisi possiamo affermare che è largamente insufficiente.

Per questo abbiamo parlato fin dal mese di maggio di "rivoluzione delle priorità" di investimento e di intervento. Ciò tanto più in un quadro globale che è ancora denso di incertezza e di tensioni politiche ed economiche. In questo senso riproporre il tema del governo pubblico delle scelte di sviluppo e di un diverso e più forte ruolo dello Stato e



del sistema pubblico è a nostro parere ineludibile. Nella prima parte del PNRR viene svolta una corretta – benché parziale – analisi del contesto, soprattutto internazionale, tracciando obiettivi di *coerenza* con il progetto europeo in modo corretto e condivisibile, pur senza alcun richiamo statistico o approfondimento ed analisi sulla situazione italiana. È proprio sulle **trasversalità** (donne, giovani e Sud) e sulle disuguaglianze in modo particolare che non riscontriamo un'adeguata analisi del contesto e delle indispensabili necessità di intervento.

Anche il richiamo alle “prossime generazioni” pur apparendo condivisibile, avrebbe acquisito più spessore con un'analisi più dettagliata dell'attuale modello di sviluppo nazionale e dei “vuoti” occupazionali e della domanda aggregata, anche alla luce dell'emergenza pandemica.

## La strategia

In linea con le indicazioni europee, da ultimo nelle Linee Guida del 23 gennaio scorso, i tre assi strategici individuati sono: **digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale**. Tuttavia, il peso della componente *Green* – che, dovrebbe “vincolare almeno il 37% degli stanziamenti del RRF” – è progressivamente diminuito di bozza in bozza. Ricordiamo che anche per la parte *Digit* è necessario vincolare almeno il 20% delle risorse.

Le tre priorità trasversali (Donne, Giovani e Sud) riflettono l'elaborazione CGIL, posta anche all'attenzione del Parlamento, pur restando assente il collegamento richiesto con le Aree di crisi industriali.

Sottolineiamo che la strategia di intervento deve rispondere al principio (come indicato anche dalla nostra organizzazione) della **coerenza**, tra le riforme e gli investimenti, all'interno del piano complessivo e tra tutti gli strumenti finanziari rispetto agli obiettivi (vale a dire risorse dei fondi strutturali europei rispetto agli obiettivi e risorse nazionali). Questa coerenza dovrà essere misurata all'interno del Piano con i dettagli relativi agli investimenti e alle riforme, i traguardi intermedi e finali (*Milestones*), il collegamento con le direttrici europee (*flagship*) e le stesse analisi. Questa parte del Piano rileviamo che è ancora largamente deficitaria.

## Governance

Come detto, il Piano non descrive il modello di governance. Ribadiamo che il modello di autorità che dovrà gestire la partita di Next Generation EU (NGEU) sarà fondamentale per garantire al nostro paese la certezza della spesa e quindi dell'esecuzione dei progetti. La stessa Commissione indica gli elementi sui quali si deve fondare la struttura di Governance: chiare responsabilità, ministero/autorità che abbia la responsabilità



generale di attuazione, coordinamento, monitoraggio dei progressi compiuti sugli obiettivi intermedi, *flagship* europee, supervisione e – se del caso – l'attuazione delle misure di controllo e di audit e fornendo la rendicontazione e le richieste di pagamento del contributo finanziario e della tranche di prestito.

Fin dalle audizioni in Parlamento dei mesi scorsi (alla [Camera il 7 settembre](#) e al [Senato il 5 ottobre 2020](#)) abbiamo sempre indicato per l'attuazione del PNRR **un soggetto unico** che abbia la responsabilità della progettazione ed esecuzione per evitare lentezze, frammentazioni, sovrapposizioni tra livelli istituzionali.

Per quanto ci riguarda la governance dovrebbe essere così articolata:

- 1) La gestione politica deve essere affidata al Consiglio dei Ministri che delibera sui contenuti del NGEU e sulla definizione della governance e mantiene un ruolo di coordinamento. In questo quadro, due caratterizzazioni riguardano il Ministro dell'economia per ragioni di ordine finanziario (la Legge di Bilancio identifica già la struttura di gestione finanziaria delle risorse del NGEU) e di coordinamento con la finanza pubblica e il Ministro per gli Affari europei. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri deve essere costituita una struttura leggera di coordinamento e raccordo, costituita dai responsabili di missione (sia degli investimenti che delle riforme) per ciascun ministero e presieduta da una figura di rilievo. Tale struttura dovrà interfacciarsi con i livelli regionali.
- 2) Ambiti esecutivi: non ha senso inventarsi strutture parallele all'amministrazione o rinverdire l'esperienza dei commissari straordinari. Occorre utilizzare gli apparati dei ministeri e delle regioni e province costituendo Nuclei PNRR, identificando un responsabile del PNRR (per l'attuazione della missione) per ciascun livello (ministeri regioni e province) e destinando ad un ufficio PNRR le professionalità presenti in ciascuna amministrazione. È invece importante rafforzare fin da subito con procedure rapide (stabilizzazioni e assunzioni o passaggi di profilo) i livelli amministrativi con almeno 20.000 nuovi ingressi mirati di figure tecniche o dotate di competenze specifiche.
- 3) Raccordo con CDP, Invitalia e imprese pubbliche. È molto importante il ruolo di questi soggetti per le politiche ordinarie. Vi sono opere e investimenti che non rientreranno nel finanziamento di NGEU ma che sono complementari o quanto meno strategiche nella loro prosecuzione. Le grandi imprese pubbliche devono essere parte della visione strategica. La finalizzazione delle scelte industriali deve essere coerente con la definizione dei progetti e muoversi in quell'alveo. Soprattutto per quanto riguarda la partita *green* e *digit* è chiaro che il loro ruolo diventa centrale.



## Il percorso di elaborazione e il confronto con le parti sociali

Nel Piano si rivendica la “consultazione pubblica con gli attori istituzionali, economici e sociali” già svolta e da realizzare “ai fini dell’adozione definitiva del Piano”. Al netto del passaggio avvenuto a giugno 2020 durante gli Stati Generali e delle audizioni parlamentari, il dialogo sociale – tanto predicato dalle istituzioni europee – dall’autunno scorso non è avvenuto se non in modo saltuario con singoli ministeri. Se prima dell’invio ufficiale del PNRR alla Commissione europea (entro il 30 aprile) il confronto dovesse avvenire nelle medesime modalità, se ne può ravvisare sin da ora la scarsa utilità.

Tutti i temi del NGEU, infatti, riguardano in modo diretto o indiretto il lavoro e/o avranno comunque fortissimi effetti sul lavoro. Il confronto deve essere diverso dalla platea di stakeholder, o da comitati pletorici come il comitato di responsabilità sociale presente nella prima bozza.

È necessario un livello politico nazionale preventivo di confronto rafforzato sulle scelte del PNRR, sia di investimento a partire dalle priorità trasversali che di riforma. Sugli interventi normativi che riguardano direttamente il lavoro (fisco, riforma ammortizzatori, riforma PA, etc.) questo confronto attivo deve trasformarsi in una fase pattizia vera e propria. Crediamo che tale ruolo debba essere sancito dal punto di vista normativo nella legislazione sulla governance.

Ciò vale anche per le misure complementari da mettere in campo attraverso le risorse ordinarie nazionali o ordinarie europee.

Inoltre, si dovrebbe prevedere un coinvolgimento attivo delle parti sociali sia nella fase di attuazione dei progetti sia in quella di monitoraggio e valutazione degli impatti economici e sociali generati dai progetti stessi.

## Le riforme e interventi normativi di accompagnamento

Le “riforme di contesto” previste nel PNRR sono:

- la **Riforma della Giustizia**. Le risorse messe a disposizione per la riforma della giustizia sono consistenti (2 miliardi a valere sul PNRR più 1 miliardo e 10 milioni a valere sulla Legge di Bilancio) e comunque in grado di renderla efficace. Sui contenuti vanno sottolineati i seguenti aspetti:
  - È abbastanza dettagliata e articolata per quanto riguarda il processo amministrativo. Su questo punto si sono manifestati una pressione e un interesse forte dell'Unione Europea che ha messo nel mirino nelle Raccomandazioni 2019 e 2020, a ragione, la lentezza della giustizia amministrativa in Italia. Tale situazione infatti, se non risolta, potrebbe pregiudicare il normale agire del sistema economico e produttivo in un momento dove ci stiamo concentrando appunto sul rilancio del sistema Paese.

- La riforma appare invece insufficiente nell'affrontare i ritardi e le lungaggini presenti nel processo penale. Questa parte non è fra l'altro meno importante per quanto riguarda gli aspetti legati alle prospettive economiche, visto i pesanti problemi e condizionamenti causati dalla crescita esponenziale dei fenomeni di corruzione e di infiltrazioni mafiose.
- In ogni caso tutti i contenuti della riforma sono una somma di buoni propositi in gran parte condivisibili la cui operatività è rimandata ai vari disegni di legge giacenti in Parlamento.
- la **Riforma fiscale**. Nel merito, essa è descritta per linee molto generali. Possiamo dire che non sarà complessiva ma solo legata alla “una revisione complessiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nel segno dell'equità e della progressività (...) finalizzata ad una riduzione delle aliquote effettive sui redditi da lavoro, dipendente ed autonomo, in particolare per i contribuenti con reddito basso e medio-basso”. Le uniche considerazioni che si possono fare rispetto a questa definizione riguardano quindi l'oggetto della riforma (la sola IRPEF), l'obiettivo (equità e progressività), i destinatari (lavoratori dipendenti ed autonomi con reddito basso e medio basso, o medio).

Nella *Piattaforma unitaria sul fisco* oltre, a condividere gli obiettivi di equità e progressività, abbiamo chiesto un intervento per i pensionati ed una riforma complessiva del sistema fiscale, non solo della sola IRPEF, chiedendo per quest'ultima l'allargamento della base imponibile, tema di cui invece non vi è traccia.

Nulla sulla funzione di raccolta di risorse per il funzionamento (a regime, oltre il PNRR) del settore pubblico, nulla sulla redistribuzione, nulla sulla rimessa in circolo di risorse bloccate in patrimoni e utilizzi improduttivi.

Molta enfasi è posta sull'**Assegno Unico Universale** per i figli, cui si ascrivono effetti positivi sulle politiche di genere e giovanili, sulle politiche sociali, sui redditi delle famiglie. Abbiamo già avuto modo di esprimere nel recente passato la posizione dell'organizzazione.

La creazione di un *cloud* nazionale e l'obiettivo della interoperabilità delle banche dati, assieme alla spinta verso il *cashless* e alla tracciabilità dei flussi (fatturazione elettronica e trasmissione dei corrispettivi) possono effettivamente essere strumenti molto importanti per ottenere risultati in tema di *compliance* fiscale e ridurre di conseguenza l'evasione. Essi tuttavia sono solo degli strumenti, e gran parte dei risultati saranno ottenuti attraverso un loro proficuo utilizzo: quindi, ad esempio, le banche dati interoperabili vanno incrociate in automatico per analisi massive preventive, chiedendo all'autorità Garante della privacy quali siano le modalità per contemperare tutte le esigenze in campo; anche la platea, i tempi e i modi della nuova “pace fiscale” in cantiere determinerà la percezione dell'atteggiamento del



Governo in merito al tema: c'è differenza tra una sospensione selettiva, un'opera di razionalizzazione di Riscossione ed un mini condono generalizzato.

- **“Migliorare il mercato del lavoro”**, Di certo positiva appare la volontà dichiarata di voler attuare una **Riforma degli ammortizzatori sociali**, un robusto intervento sulle competenze di chi lavora e intervenire con equità nelle attuali dinamiche del mercato del lavoro. In questi casi, come per le altre riforme di contesto, non vengono definiti programmi attuativi puntuali che superino la mera sfera dell'enunciazione di principio; lo stesso dicasi poi per le “ulteriori riforme” da adottare ai fini del miglior perseguimento delle singole missioni, sulle quali nulla è dato conoscere. Nonostante ciò va rilevato come, purtroppo, nel nostro Paese la precarietà sia ormai un fenomeno strutturale che necessita di una risposta complessiva quale ad esempio una riforma del mercato del lavoro che andrebbe inclusa fra le riforme “abilitanti” presenti nel Piano.
- **Promozione della concorrenza** (nuovo inserimento), che però sembra solo un collegamento con gli elementi di sistema, come infrastrutture e innovazione. Il fatto che per parlare di sviluppo del Paese: transizione digitale, green, sviluppo e innovazione si intitoli il paragrafo delle riforme alla “promozione della concorrenza” segnala una impostazione che pone sullo stesso piano pubblico e privato, elemento che attraverserà tutto il documento e che non conterrà attenzioni alle politiche industriali e al tema lavoro. Il ruolo dello Stato continua ad essere di sostegno al mercato e alla libera impresa invece che di indirizzo alle politiche industriali e di sviluppo. Questo ragionamento non determina un giudizio negativo su importanti capitoli di spesa e sulla definizione del PNRR, il rischio però è quello di non riuscire a determinare quel cambiamento programmato con il Next Generation EU.

Il PNRR tiene ovviamente conto delle indicazioni contenute nelle Raccomandazioni specifiche per paese (Country specific recommendations, CSR) degli anni 2019 e 2020.

Si anticipa che saranno adottate anche “**riforme di settore**” e/o interventi normativi di accompagnamento, molti dei quali finalizzati alla semplificazione delle procedure, che nello scorrere il testo sono indicate: Pubblica Amministrazione, Riforma del settore Turismo e delle imprese culturali, Riforma connessa all'adozione formale dei Criteri Ambientali Minimi, Strategia nazionale per l'economia circolare, Controllo dell'inquinamento dell'aria, Autorizzazioni e sostegni a rinnovabili, Riconoscimento della fine della qualifica di rifiuto, Rilascio biogas, Valutazione dei progetti di trasporto pubblico locale con installazioni fisse e nel settore dei trasporti rapidi di massa (TPM), Semplificazione della normativa relativa al Piano nazionale degli interventi nel settore idrico, Rafforzamento della governance nell'ambito delle infrastrutture di approvvigionamento idrico e misure per la piena attuazione degli affidamenti nel Servizio Idrico Integrato, Rafforzamento dei soggetti attuatori e misure di supporto e





accompagnamento per i Commissari di Governo e le Autorità di bacino distrettuale, Semplificazione e accelerazione delle procedure connesse ai progetti di dissesto e forestazione e valorizzazione dei residui vegetali ottenuti dagli interventi di gestione forestale, Potenziamento della capacità progettuale e gestionale dei Consorzi di bonifica, Semplificazioni procedure (parere VIA, ecc.) per le opere del Piano nell'ambito del Contratto di programma RFI, Trasferimento della titolarità delle opere d'arte delle strade, Semplificazioni varie sul versante dei procedimenti relativi ai porti e logistica, Riforma del sistema di reclutamento dei docenti, Scuola di alta formazione (Università - Indire) e Formazione in servizio personale scolastico, STEM e competenze digitali nei gradi di istruzione, Riforma del sistema di istruzione terziaria professionalizzante ITS e dei tecnici e professionali, Riforma del sistema di Orientamento, riforma delle lauree abilitanti e riforma delle classi di laurea, riforma dei dottorati, Innovazione del quadro normativo legato all'edilizia universitaria, all'offerta di residenze per studenti e all'erogazione di borse di studio, Riforma a supporto degli interventi di promozione della R&S, Aree interne, Riforma "Assistenza di prossimità e telemedicina".

Come evidente da questo lungo elenco, probabilmente non esaustivo, si prevede una intensa attività normativa di supporto all'intervento economico, che fa sorgere qualche perplessità sulla capacità reale di attuazione. Troviamo inaccettabili e fuori luogo una serie di misure sul lavoro pubblico che hanno tratto e luogo di discussione nell'ambito esclusivo del rinnovo contrattuale e nel confronto negoziale.

Infine sempre su questo versante sottolineiamo la necessità di aggiornare il **Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)** alla luce dei nuovi obiettivi di decarbonizzazione previsti dall'Unione Europea per il Next Generation Eu.

Ricordiamo che la CGIL ha indicato una serie di **riforme necessarie** sia per l'attuazione del Piano che per la qualità dello sviluppo del Paese: riforma fiscale complessiva, riforma del sistema di istruzione, non autosufficienza, sistema universale degli ammortizzatori e investimenti sulle politiche attive, sostegno alla contrattazione collettiva e contrasto al lavoro nero e alla precarietà e contratti pirata attraverso una legge sulla rappresentanza. A ciò si aggiungono i necessari interventi di riforma della PA e la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni.

Dalla lettura del Piano emerge la necessità di procedere ad **ulteriori "semplificazioni"**. Osserviamo preliminarmente che nei mesi estivi è stato licenziato un corposo Decreto 'Semplificazioni', evidentemente non sufficiente. Da questo punto di vista crediamo sia necessario sottolineare quanto già evidenziato nei mesi scorsi: non abbiamo bisogno di strumenti derogatori straordinari ma abbiamo necessità di far funzionare ordinariamente i processi, senza far venire meno il necessario controllo sul versante del contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata e l'attenzione alle procedure che



hanno un impatto ambientale, il rispetto rigoroso delle norme contrattuali e la qualità del lavoro.

È in questo senso importante garantire capacità amministrativa, di programmazione ed esecuzione, rafforzando gli organici della PA e procedendo prioritariamente a determinare le condizioni per garantire l'interoperabilità delle banche dati e la riduzione delle stazioni appaltanti.

## Le risorse

Il PNRR si fonda su tre diverse tipologie di risorse economiche: le risorse europee derivanti da Next generation EU, le risorse nazionali (programmazione di bilancio 2021-26 e Fondo per la coesione), le risorse della nuova programmazione europea 2021- 27 (Fondi Sie/Pon, Feasr).

La CGIL aveva – nelle audizioni parlamentari come nel confronto in corso sull'Accordo di partenariato – sempre affermato la necessità di rendere coerenti gli obiettivi e quindi le risorse finalizzate al Piano nazionale in un'ottica di complementarità e di addizionalità.



Occorre inoltre premettere che tali diverse fonti intervengono in modo diverso nel finanziamento delle diverse missioni e dei diversi progetti al loro interno. Ad esempio, la Missione *Inclusione e Coesione* è quella finanziata molto meno rispetto alle altre dal RFF e finanziata prevalentemente dalle risorse ordinarie e da React EU così come i fondi Sie invece intervengono soprattutto nella missione *Istruzione e Ricerca*.

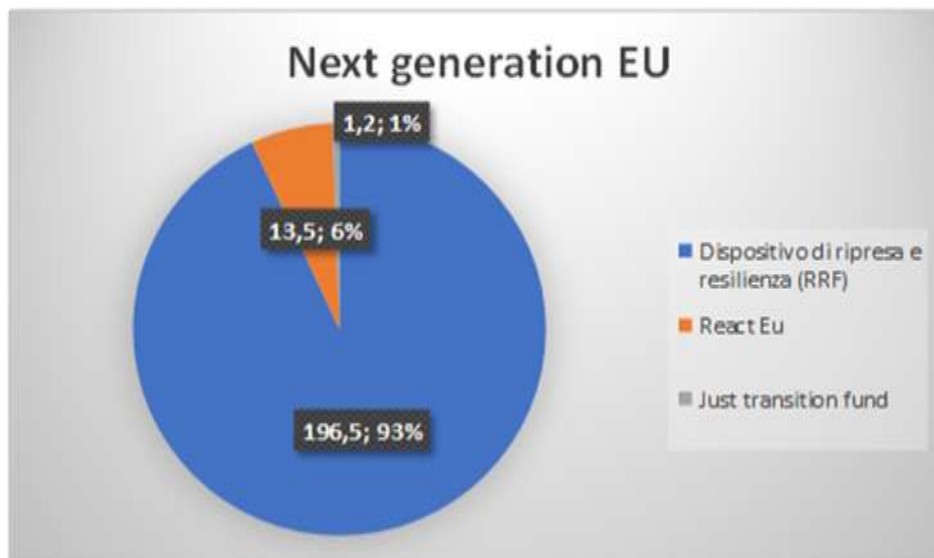


Ciò in buona parte è determinato dalle regole e condizionalità, che continuano ad essere diverse e in parte da una scelta politica finalizzata a bilanciare i cambiamenti determinati dal dibattito politico (nazionale e regionale) con risorse altre rispetto a NGEU.

### **Next generation EU**

Il quadro delle risorse europee da utilizzare appare lo stesso della Nota di aggiornamento del DEF di ottobre scorso, con un esplicito intento di impegnare il 70 per cento delle risorse del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*RRF*, parte principale del NGEU) entro il 2022 e il restante 30 per cento tra 2023 e 2025, ovvero la maggior parte degli investimenti e dei nuovi progetti (quindi non tutti) sarà sostenuta da *sovvenzioni* nel triennio in corso e la parte di *prestiti* nel periodo 2024-2026. Questo significa anche che l'effettivo impiego delle risorse e la realizzazione degli investimenti (con relativo impatto su crescita e occupazione) non avverrà prima della fine dell'anno in corso, al netto del prefinanziamento fino al 13% che il nostro paese potrà chiedere per il 2021 (circa 20-21 miliardi).

Si fa riferimento necessariamente a *tutti* i fondi del NGEU (*RRF*, *React Eu*, *Just Transition Fund*) per agganciare le misure per l'emergenza alla definizione del nuovo sviluppo.



Le risorse complessivamente a disposizione per NGEU sono:

- ➔ 193,1 miliardi (cifra che salirà a 196,5 con la revisione degli importi) per il **Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF)** di cui:
  - 65,5 miliardi di sovvenzioni (*grants*)

- 127,6 miliardi di prestiti RRF (*loans*)
- ➔ 13,5 miliardi React Eu
- ➔ 0,5 miliardi Just Transition Fund (JTF, Fondo per la Giusta Transizione), che diventano 1,2 miliardi con la programmazione dei fondi strutturali 2021-27 (con esplicito riferimento a Taranto e Sulcis)

Solo per Il Dispositivo (RRF) è possibile calcolare l’impatto finanziamento dei progetti in essere (65,7 miliardi) e progetti nuovi (144,2 miliardi).

Nelle tabelle allegate al PNRR, le risorse programmate sono però superiori a quelle previste per l’Italia di circa 13,5 miliardi. È una misura prudenziale determinata dal fatto che alcuni progetti potrebbero essere dichiarati inammissibili al finanziamento da parte della Commissione. In effetti le precedenti bozze di piano contenevano alcune misure poi espunte (es. superammortamento). Inoltre è ancora tutto da affrontare sia il confronto parlamentare che il confronto con il partenariato economico e sociale.

Ricordiamo che le risorse del programma straordinario Next generation Eu seguono una regolamentazione propria oltre a una serie di condizionalità già definite in sede politica. Per questa ragione sono in corso di approvazione i Regolamenti europei che saranno vincolanti sia per le modalità di spesa che per le condizionalità e conseguentemente per la selezione dei progetti. Il Regolamento del Dispositivo di ripresa e resilienza, il più consistente dal punto di vista economico, sarà licenziato a febbraio. Si ricorda che prevede una serie di traguardi intermedi e finali il cui raggiungimento (o meno) condiziona l’erogazione delle risorse.

### ***Risorse della coesione nazionale e Fondi Sie/Pon***

Il Governo ha deciso di anticipare una parte del Fondo sviluppo e coesione (circa 20 miliardi) e una parte della nuova programmazione (7,9 miliardi) per finanziare una parte dei progetti. È sicuramente importante la “coerenza strategica” tra NGEU e QFP 2021-2027, ancorché la *governance* sia molto differente, ovvero la necessità di predefinire la strategia di un nuovo modello di sviluppo nazionale con il PNRR (ed europeo con l’attuazione del programma NGEU) e tenendo conto anche della declinazione dell’Accordo di Partenariato e degli stessi Programmi operativi nazionali e regionali della coesione che recepiscono i fondi di investimento strutturali. È essenziale l’integrazione e la sinergia delle politiche che verranno attivate con il NGEU con l’utilizzo delle risorse ordinarie, con l’utilizzo dei fondi strutturali europei, definiti attraverso l’Accordo di partenariato, e con le politiche di coesione finanziate con fondi nazionali. In questo senso il Piano fa un parziale passo in avanti integrando 80 miliardi della programmazione di bilancio 2021-2026, una quota dei fondi Sie/Pon di 6,9 miliardi e di solo 1 miliardo dei FEASR, mentre manca invece ogni riferimento ai Por, con i relativi criteri di riparto, e alle strategie nazionali di investimento previste nei Pon. Questa integrazione dovrebbe avvenire nei piani. Questo parziale avanzamento non è comunque sufficiente a garantire la completa integrazione delle politiche, anche perché



mancando una definizione specifica dei progetti nel PNRR, si rischia un effetto spiazzamento tra i vari strumenti.

Invece, il principio di “addizionalità e complementarietà” delle risorse rischia di non essere coerente con l’utilizzo che intende fare il Governo del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2021-2027. Questa integrazione dovrebbe avvenire nei piani. Questo parziale avanzamento non è comunque sufficiente a garantire la completa integrazione delle politiche, anche perché mancando una pianificazione degli obiettivi, è impossibile coordinare i bisogni con la programmazione della spesa del PNRR e dei vari fondi europei.

Invece, il principio di “addizionalità e complementarietà” delle risorse non appare coerente con l’utilizzo che intende fare il FSC 2021-2027.

### ***Programma di bilancio***

Anche la programmazione economica contenuta nella Legge di Bilancio 2021-2023 contribuisce per circa 80 miliardi alla progettazione del PNRR. Rientrano in questa partita una serie di misure in parte non ammissibili (quota della decontribuzione, superammortamento, assegno unico, asili nido, ecc.) per le regole europee. Ricordiamo che l’ultima Legge di Bilancio ha costituito un Fondo per l’attuazione di Generation EU-Italia di 32.766,6 milioni di euro per il 2021.

Dal quadro delle risorse e delle misure che il Governo intende utilizzare emerge inoltre una forte preoccupazione per il debito pubblico, nonostante gli strumenti europei (a partire dal PEPP messo in campo dalla BCE) di “copertura” e abbattimento del costo degli interessi passivi – mai stati così bassi – che contribuirebbe a spiegare la scelta di finanziare una parte di progetti già previsti.

### ***Strumenti***

La CGIL ha sempre affermato la necessità che le risorse europee siano destinate soprattutto a investimenti pubblici finalizzati a creare nuova occupazione e a ridurre divari e diseguaglianze, a partire da quelle nella distribuzione primaria del reddito (salari, profitti e rendite).

Da questo punto di vista c’è sicuramente un avanzamento, soprattutto in relazione alla inversione della proporzione tra investimenti/incentivi e bonus. Ma se prendiamo a riferimento il complesso delle risorse finalizzate a sostenere il PNRR, quindi **310 miliardi di euro**, l’incidenza degli incentivi e dei bonus è ancora molto alta, circa il 30% (oltre 90 miliardi) calcolati per difetto in quanto il documento che stiamo commentando non definisce gli strumenti per molta parte delle misure. È tuttavia importante aver presente che, dal 2015, sono stati erogati circa 85 miliardi tra ammortamenti maggiorati, riduzione di aliquote sui profitti, riduzione basi imponibili, sgravi contributivi e agevolazioni fiscali minori. Se è innegabile che alcuni di questi provvedimenti hanno



prodotto un incremento degli investimenti, non sempre tali investimenti aggiuntivi sono stati utili alla modernizzazione delle produzioni e dei processi (si veda l'incremento dell'acquisto dei mezzi di trasporto privati grazie al superammortamento). In merito all'occupazione, anche prima della crisi COVID-19 l'analisi dei dati forniva scarse evidenze in merito alla reale utilità degli incentivi e della decontribuzione (stando alle analisi dell'Upb e dell'Inapp 3 imprese su 5 avrebbero comunque realizzato investimenti e assunzioni).

Infine la novità è rappresentata dalla costituzione di un Fondo finalizzato a utilizzare strumenti finanziari per determinare una sorta di effetto leva. Non abbiamo una contrarietà di fondo a questo genere di strumento, ma osserviamo che nel corso del 2020 sono stati predisposti una serie di strumenti finanziari molto consistenti sotto forme spesso di garanzia statale. Ribadiamo la necessità che strumenti di questa natura devono essere accompagnati a stringenti condizionalità sul versante occupazionale e della qualità del lavoro, dell'innovazione e riconversione verde.





Principali incentivi e bonus	Miliardi di euro
Transizione 4.0	25,74
Finanziamento PMI fondo di garanzia	4,90
Politiche di filiera	2,00
Microprocessori	0,75
Agricoltura sostenibile	1,80
Superbonus 110%	24,71
Apprendistato duale	0,60
Nuove competenze	2,00
Imprenditoria femminile	0,40
Fiscalità di vantaggio (donne, giovani, Sud)	29,11
<b>Totale*</b>	<b>92,01</b>

(\*) Totale non esaustivo a causa della mancanza di descrizione di tutti i progetti

## La valutazione d'impatto

Il tema dei nodi strutturali da aggredire e delle disuguaglianze da ridurre, pur essendo enunciato, non è adeguatamente rappresentato sul versante dei risultati attesi, degli effetti concreti.

L'assenza di una lucida disamina del quadro economico e sociale da cui si prendono le mosse e su cui si vuole intervenire per apportare radicali migliorie è una carenza generalizzata e grave che si ripercuote sulla impossibilità o parzialità con cui il Piano produce valutazioni di impatto che, giocoforza, non superano quasi mai le dichiarazioni, gli auspici, i rinvii ad analisi più dettagliate e precise. Ciò vale in particolare sugli impatti occupazionali in generale e in particolare su giovani e donne.

Sembra, infatti, che all'analisi formale non segua la concretezza degli obiettivi né in termini quantitativi né in termini qualitativi sul versante del contrasto alla precarietà. Le valutazioni degli impatti con relativi set di indicatori quali-quantitativi, in particolare per quanto riguarda le tre priorità trasversali individuate dal Piano (donne, giovani e Sud) infatti sono assenti o non convincenti.

Sul Sud si richiamano simulazioni in base alle quali, già alla fine del primo triennio del Piano, il PIL delle regioni del Mezzogiorno aumenterebbe fra quasi 4 e quasi 6 punti percentuali. Gli impatti occupazionali sarebbero stimati in un intervallo fra i 3 e i 4 punti percentuali. Non è chiara la base informativa e la relativa metodologia che porta a tali simulazioni; inoltre la crescita economica e sociale dettata da un nuovo modello di sviluppo non si può misurare solo attraverso i canonici indicatori del PIL e del tasso di



occupazione, ma occorre tener conto anche di altri indicatori di Benessere economico e sociale (BES).

Il lavoro dovrebbe attraversare gran parte, per non dire tutte le missioni contemplate dal PNRR ma, aldilà delle sezioni specificatamente dedicate, è l'assenza di riferimenti concreti a preoccupare. Un esempio su tutti: la missione Digitalizzazione, Innovazione e Competitività del sistema produttivo (punto 1.2), lascia vistosamente irrisolto un effetto ormai certo della cosiddetta “transizione tecnologica”, ossia il fatto che, trattandosi appunto di un processo di trasformazione, non è pensabile che possa risolversi senza attraversare momenti di crisi occupazionali, per le quali sarebbe necessario fin da ora ipotizzare soluzioni.

Devono essere quindi progressivamente monitorati, attraverso indicatori certi, gli impatti delle singole missioni sui livelli occupazionali, con particolare riferimento al tasso di occupazione giovanile, femminile, alle differenze territoriali e alla riduzione delle disuguaglianze sociali.

Per fare ciò è necessario partire da una ricognizione complessiva e di dettaglio del quadro attuale dell'occupazione del nostro paese ipotizzando obiettivi di medio e lungo termine il cui raggiungimento graduale andrà osservato anche per effettuare in corsa gli opportuni aggiustamenti.

Per verificare l'impatto e la coerenza della spesa alle disposizioni europee, la CGIL chiede di inserire nuove colonne nella tabella finale:

- ✓ una che quantifichi l'impatto occupazionale atteso e complessivo e quello specifico per i target giovani e donne;
- ✓ una con la % di impatto climatico dei vari progetti per valutare la rispondenza economica al requisito minimo del 37% di spesa complessiva sull'azione per il clima
- ✓ una con la % di impatto digitale dei vari progetti per valutare la rispondenza economica al requisito minimo del 20% di spesa complessiva per la digitalizzazione;
- ✓ una colonna che stimi la % di impatto dei vari progetti rispetto alla riduzione dei divari territoriali;
- ✓ una colonna che attesti l'impegno di spesa per la Giusta transizione (risorse del JTF del NGEU e cofinanziamenti nazionale) nelle varie componenti del Piano.

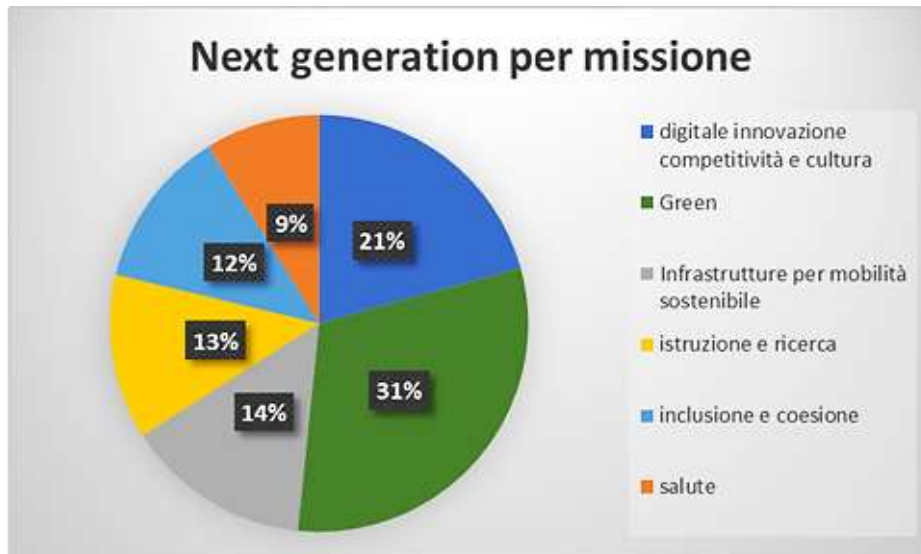
Anche le stime di crescita del PIL confermano l'utilizzo di modelli econometrici inadeguati anche se rilevano correttamente un impatto piuttosto modesto sulla crescita del biennio 2021-2022 (sotto il punto percentuale di PIL), che ripropone il tema della concentrazione delle risorse e dei progetti, nonché della esigenza di realizzare solo progetti nuovi aggiuntivi attraverso i fondi europei.

Anche l'impatto a fine programmazione è sostanzialmente molto limitato (+3 punti di PIL) a fronte della mole di risorse impegnata.





## Le Missioni e le componenti



### I tre obiettivi trasversali

Il PNRR prevede tre grandi obiettivi trasversali di intervento: giovani, donne e Mezzogiorno. In termini generali, se è da apprezzare il contrasto alle disuguaglianze e l'individuazione di obiettivi orizzontali quali i giovani, le donne e il Mezzogiorno, resta ancora un punto critico e da migliorare una più precisa quantificazione di risultati in termini di crescita stimata, di buona occupazione e di ripartizione territoriale. Alle premesse viene compiuta una parziale operazione "verità" quando si registrano come priorità di intervento *l'insufficiente tasso di occupazione femminile e giovanile e lo svantaggio della economia meridionale*. In quest'ottica non si può che salutare positivamente il fatto che queste tre maggiori cause di disuguaglianza siano da ritenersi oggetto di investimenti mirati al ripristino di un livello accettabile di inclusione sociale e attraversino tutte le "missioni" del piano rappresentandone uno degli obiettivi comuni da perseguire.

Ma pesa l'assenza delle valutazioni degli impatti con relativi set di indicatori quali-quantitativi, in particolare per quanto riguarda le tre priorità trasversali donne, giovani e Sud. Resta una criticità l'assenza di interventi specificatamente rivolti ai processi di inclusione della popolazione migrante, con un particolare riferimento alle misure di sostegno per un'occupazione di qualità e di contrasto allo sfruttamento e al caporalato.



### ***Politiche di genere***

L'introduzione del criterio della trasversalità delle politiche di genere, giovanili e del mezzogiorno, se convincente sul piano dell'analisi, nella concretezza del testo non ha poi effettive traduzioni nelle proposte, missioni, riforme, azioni.

La decontribuzione, è l'unico punto in cui si manifesterebbe una politica concreta di aumento dell'occupazione femminile, non autonoma o autoimprenditoriale. Sappiamo che è una misura sbagliata che per altro in particolare per le donne ha effetti di ulteriore marginalizzazione del loro lavoro. Un aumento dell'occupazione femminile, qui ed ora con PNRR e le ulteriori risorse integrate, avviene con la scelta di un piano straordinario di assunzioni nella pubblica amministrazione che garantisca l'attuazione e la continuità di quei servizi che nel piano si enunciano ma non si trasformano in progetti ed azioni effettive.

Il *gender mainstreaming*, molto richiamato nel testo, non è praticato. Stessa considerazione si può fare sulla valutazione ex ante dei progetti, poiché tale criterio dovrebbe portare a indicare, dopo la valutazione, gli effettivi risultati attesi delle singole azioni. Su una generica affermazione di trasversalità la valutazione ex post sarà altrettanto inesistente non essendo possibile un confronto sul discostarsi dei risultati. Infatti, come vedremo poi, non ci sono ipotesi che determinino la necessaria inversione di tendenza pro-occupazione femminile per le missioni ed azioni che non hanno automatici ritorni, ovvero il tema della segregazione del mercato del lavoro femminile viene assunto come immutabile, a conferma della scelta di non indagare e contrastare la discriminazione.

Lungo la parte delle proposte, inoltre, il riferimento al Family act nasconde la scelta di non affrontare il tema dell'economia della cura, della valorizzazione della stessa, anche in termini di responsabilità pubblica della riproduzione sociale nonché come impegno alla redistribuzione (condivisione) per la parte privata. Da questo punto di vista il continuo riferimento al **lavoro agile** come conciliazione – che andrebbe sistematicamente espunto dal testo (non si parla di politiche emergenziali, ma del futuro) – sottace ancora una volta la dimensione della cura come privata e del welfare come familiare.

In tutto il testo si abbonda la parola conciliazione e non è mai utilizzato il termine condivisione.

Trasversale a molti punti del documento è la sovrapposizione tra parità di genere e politiche per la famiglia. Esempio più evidente e ripetuto nel testo è il rimando al *Family act*. Riferimenti che andrebbero tutti tolti (salvo che per la parte Assegno unico) perché il *Family act* è una proposta di legge delega non ancora approvata, non ci sono quindi contenuti che permettano di valutare quali politiche, con quali obiettivi, quale impatto e quindi quale integrazione con PNRR. Inoltre, le donne esistono in quanto soggetti, non in quanto componenti di un nucleo familiare, invece quella soggettività non viene



riconosciuta se tutte le politiche si considerano assolve dalla famiglia. L'assegno unico, per esempio, è considerata una politica per la famiglia. Invece, le condizionalità connesse alle assunzioni possono essere una politica per le donne, i servizi educativi 0-6 sono una politica per i bambini e le bambine che ha positivi effetti di riorganizzazione per le famiglie. Diventano politiche per le donne proprio perché non vi è un'idea di contrasto alla discriminazione e non vi è assunzione della responsabilità della riproduzione sociale.

Per tutto questo, nella descrizione della **parità di genere** sono indicate le politiche attive e il miglioramento infrastrutture, deve essere integrato dal contrasto alle discriminazioni dal contrasto alla precarietà e alle forme di marginalizzazione del lavoro femminile: part-time che diventa involontario ma imposto dall'emersione del sommerso, lavoro di collaborazione familiare in tutte le sue forme in primis. Inoltre quando si affronta il tema del lavoro di cura, questo deve avere rilevanza pubblica, va trattata la conseguenza e pertanto la sua valorizzazione e l'evidenza della sua dimensione di economia e non di attività privata.

Il **congedo di paternità obbligatoria** a 10 giorni, da 7 a 10 giorni è una *non*-politica, come ci dicono le esperienze di tutti gli altri paesi. La misura deve essere ben diversa per determinare cambiamento culturale e redistribuzione della cura in ambito privato e per incrinare quel muro di discriminazione che utilizza proprio la riproduzione come motivazione di esclusione delle donne dal lavoro.

Infine sullo **Smart working** (poi sarà invece lavoro agile) non viene dichiarato l'impatto di genere ma come sempre si intende di conciliazione. Continuare a riferire lo smart working o lavoro agile a conciliazione riduce il potenziale innovativo di questa forma di lavoro e lo declina invece come "lavoro a domicilio", oltre che anche simbolicamente, ha impatto con la parità di genere e soprattutto con la sua regressione (peraltro, in contraddizione con la successiva proposta dei luoghi di co-working, che è invece di grande interesse).

### ***Nuove generazioni***

Rispetto alle precedenti versioni nel PNRR viene completamente modificata la strategia di intervento sui giovani: prima era prevista una specifica componente rivolta ai giovani, denominata *Giovani e politiche del lavoro* a cui erano state attribuite risorse per 3,2 miliardi che la CGIL aveva valutato del tutto insufficiente, in quanto rappresentavano meno del 2% dell'investimento complessivo previsto dal PNRR. Nella versione attuale viene dichiarato che l'investimento sulle giovani generazioni è trasversale rispetto a tutte le missioni e le componenti. L'impatto generazionale viene indicato in particolare rispetto alla missione Istruzione e ricerca e nella componente Politiche per il lavoro della missione Inclusione e coesione in cui si rivolgono ai giovani due interventi specifici: il rafforzamento del sistema duale e il potenziamento del servizio civile. Mentre nelle versioni precedenti avevamo segnalato come decisamente insufficiente l'investimento



sui giovani, ora risalta l'assenza di una stima complessiva di quante risorse del PNRR vadano a questo target. Allo stato attuale delle informazioni a disposizione è quindi difficile fare una valutazione complessiva e capire se davvero con questo PNRR si riesca a sostenere quel Piano a medio-lungo termine di rilancio dell'occupazione giovanile, basato su crescita delle competenze e delle qualificazioni, sviluppo di nuovi posti di lavoro, sostegno alle transizioni per l'aumento dell'occupazione stabile e di qualità. Un Piano a cui l'Italia non può rinunciare se vuole, come è scritto nel PNRR, realizzare una reale transizione verso un'economia basata sulla conoscenza e quindi verso un nuovo modello di sviluppo sostenibile: senza un investimento sostanziale e poderoso sulle nuove generazioni questo non avverrà.

Per il momento si avverte il rischio che, accanto al rafforzamento degli incentivi di assunzione dei giovani basati su misure di decontribuzione, soprattutto al Sud, il resto della strategia del PNRR rivolta ai giovani sia ancora disarticolata, frammentata e scarsamente sostenuta dalla volontà di ottenere obiettivi misurabili su ampia scala.

### ***Mezzogiorno e coesione***

Nel PNRR è assente una stima complessiva di quante risorse vadano al Sud. E questa è una criticità importante se si ritiene, come la CGIL non da sola sostiene, che il divario Nord/Sud è il principale motivo del declino del Paese e che, conseguentemente, per imprimere una svolta sul piano della crescita bisogna colmarlo, occorre meglio dettagliare nell'insieme del PNRR gli obiettivi da realizzare per intervenire in modo strategico sulle differenze interne al Mezzogiorno indicando dei diversi interventi che compongono le missioni e le relative risorse. Solo per il React EU vengono fornite informazioni specifiche sulle quote finalizzate al Mezzogiorno: rispetto ai 13 miliardi di euro complessivi, il 67% del React EU verrà investito nelle aree del Sud, cioè quasi 8 miliardi e 800 milioni di euro. Resta confermato che la misura principale finanziata con il React EU è la fiscalità di vantaggio, per 4 miliardi di euro, interamente rivolta al Mezzogiorno.

La seconda voce di spesa del React EU riguarda il Fondo Nuove Competenze e le politiche attive del lavoro, 1 miliardo e 500 milioni di euro, di cui oltre il 70% è rivolto al Sud.

La terza voce di spesa sono le spese straordinarie per il personale sanitario, 1 miliardo e 100 milioni di euro, di cui però solo il 34% per il Mezzogiorno.

Le altre misure finanziate dal React EU totalmente rivolte al Sud sono: interventi per la transizione energetica e l'economia circolare al Mezzogiorno (800 milioni di euro), a cui vanno sommati gli ulteriori 180 milioni di euro per gli interventi per la sostenibilità processi produttivi e l'economia circolare, con progetti che però sono ancora da individuare; smart grid (180 milioni di euro); esenzione delle tasse universitarie per studenti in fascia ISEE fino a 13000 euro (75 milioni di euro); supporto alle regioni del



Sud per l'erogazione di borse di studio per studenti universitari (43 milioni di euro). Da segnalare che degli 800 milioni di euro di interventi per le PMI (Fondo di Garanzia e interventi per la digitalizzazione), il 60% è rivolto al Sud.

Per quanto riguarda poi gli investimenti nel Mezzogiorno sul fronte delle infrastrutture (missioni 2, 3 e 5), dai piani di dettaglio del PNRR emerge che su un totale di 47 miliardi il 46% dovrebbe andare alle aree del Mezzogiorno.

Infine, si trovano misure rivolte al Sud nella terza componente **Interventi speciali per la coesione territoriale** della missione *Inclusione e coesione*, che prevede complessivamente risorse per 4,18 miliardi di euro a valere interamente sul RFF di cui non è specificato quante rivolte alle aree meridionali. 4,18 miliardi sono circa il 5% del totale della missione *Inclusione e coesione* e il 2% del totale del RRF. Si tratta di tutti progetti nuovi che riguarderanno:

- La Strategia nazionale per le Aree interne (non solo per il Mezzogiorno)
- Gli interventi per le aree del terremoto (non solo per il Mezzogiorno)
- Gli Ecosistemi dell'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati
- La Valorizzazione dei beni confiscati.

Da segnalare, come un aspetto critico, il fatto che rispetto alle versioni precedenti del PNRR sono stati cancellati gli interventi previsti sulla povertà educativa, che rappresenta una delle 5 missioni del Piano Sud.



## **MISSIONE 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**

Nel PNRR manca ancora di un chiaro e definito programma di politica industriale, con al centro i settori strategici per il Paese, i progetti specifici per ciascuno di essi e gli interventi di natura pubblica per rafforzarne la capacità competitiva.

### ***Digitalizzazione e modernizzazione della PA***

Qualsiasi progetto di riforma della macchina pubblica andrebbe preceduto da una mappatura fedele dell'attuale, disomogenea articolazione territoriale della stessa Pubblica Amministrazione, evidenziandone criticità ma anche esperienze positive: la digitalizzazione non può essere il risultato, ma lo strumento per raggiungere alcuni obiettivi citati dal piano e che andrebbero esplicitati meglio. La progettualità complessiva deve vedere la partecipazione attiva delle lavoratrici e dei lavoratori e l'utilizzo dei loro saperi professionali.

### **Lavoro pubblico**

Per quanto attiene al reclutamento, va offerta la certezza di poter contare su organici adeguati, va dato seguito a stabilizzazioni e consolidamenti delle posizioni lavorative. Per la realizzazione del piano, le assunzioni dovrebbero essere fatte a tempo indeterminato.

Più in generale, manca ancora da parte del Governo, la volontà di promuovere un piano straordinario dell'occupazione necessario, tra l'altro, proprio per garantire l'attuazione di parte consistente delle missioni.

Manca qui, come altrove, una fotografia onesta e magari impietosa del punto di partenza ossia dello stato di salute attuale delle nostre amministrazioni pubbliche.

Il tema della riorganizzazione della PA viene affrontato puntando principalmente sull'aspetto procedurale, sulla semplificazione delle stesse procedure: è, invece, fondamentale partire dai processi organizzativi, dall'adeguamento dei servizi ai nuovi bisogni e alle nuove domande dei cittadini, dall'adeguamento degli organici (sia in termini qualitativi che quantitativi) alla complessità della domanda di nuovi servizi, dal miglioramento delle condizioni di chi eroga i servizi e dal loro coinvolgimento. Appare rischioso, inoltre, riproporre alcune scelte del passato che non hanno prodotto risultati concreti.

Andrebbe introdotta in questo capitolo la proposta di aumentare le donne dirigenti nella P.A.: una proposta sulle modalità, una norma di quote o vincoli, concorsi anonimi, ecc..



La valorizzazione anche economica delle nuove come delle attuali professionalità, l'investimento in formazione e competenze, l'introduzione di un nuovo modello di lavoro pubblico [2.2. *PA competente: rafforzamento e valorizzazione del capitale umano*] che comporta un nuovo modello di organizzazione del lavoro, l'estensione del lavoro agile debbono vedere il pieno coinvolgimento dei lavoratori e di chi li rappresenta. Il ruolo della contrattazione nazionale e decentrata è un elemento ineludibile che va assunto come strategico e non secondario (come si evince invece dal testo: "introduzione di un nuovo modello di lavoro pubblico, anche attraverso strumenti normativi e contrattuali").

### Digitalizzazione della PA

Nello specifico, sulla digitalizzazione della P.A. gli interventi sembrano sufficientemente focalizzati. Importante il riconoscimento della centralità della innovazione della P.A. per indirizzare l'utilizzo delle risorse disponibili. Il digitale viene riconosciuto come abilitatore di politiche di riorganizzazione, tese a rendere più efficace ed efficiente la macchina amministrativa, ma questo non è un processo né automatico né scontato se la PA non riesce a promuovere nelle sue modalità di governance e organizzative un cambiamento che determini un reale ingresso nel digitale. Uno degli aspetti che, dopo tutti questi anni, non si dovrebbe sottovalutare è la dimensione di sostegno al cambiamento che occorre offrire al grande numero di piccoli Enti di cui è composto il sistema.

Il tema della **gestione/archiviazione/condivisione dei dati** va nella giusta direzione, al fine di garantire un'effettiva interoperabilità delle banche dati delle P.A. e della necessità di allineare gli interventi legati a alla creazione di un *cloud* nazionale, in linea con quanto sta già avvenendo con il progetto *GAIA X*. Su quest'ultimo punto andrà meglio compreso su quali basi si svilupperà il rapporto tra il *cloud* nazionale italiano e quelli degli altri Paesi membri per meglio chiarire come l'interoperabilità sposi il tema dell'autonomia e quello della cybersicurezza.

Superare l'attuale **frammentazione e disomogeneità delle infrastrutture digitali e dei servizi** della Pubblica Amministrazione (vi sono circa 22 mila enti con ben 11 mila data center distribuiti su tutta la Penisola e di questi il 95% presenta carenze nei requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza), permetterà di limitare il rischio di attacchi informatici e ridurre la spesa per la manutenzione (è stato stimato del 40-50%) che oggi ammonta ad oltre 7,5 miliardi all'anno. Si consoliderebbe, inoltre, il principio più volte enunciato e non applicato del *once only* in linea con la EU Data Strategy rendendo interoperabili le basi dati, accessibili attraverso un catalogo di API che consenta alle Amministrazioni centrali e periferiche, secondo vari livelli di autorizzazione, di attingere ai dati del *cloud*, di elaborarli e di fornire servizi a cittadini e imprese.



I progetti inseriti nel Piano relativo alla trasformazione digitale della P.A. sono già, in larga misura, contenuti in atti precedenti al presente progetto. Esistono infatti già scadenze prossime di progetti di efficientamento fissate da decreti e norme. Manca, però, come premessa alle azioni previste, la ricognizione del livello di implementazione dei progetti rivenienti da precedenti programmazioni e mancano indicatori qualitativi e quantitativi di riferimento. Manca la definizione dei risultati attesi, degli step di implementazione previsti, della definizione di interventi di filiera che superino la strutturazione a silos.

In tema di dati si rileva infatti l'assenza di esplicita considerazione dei rischi relativi alla **gestione dei dati** ed il riferimento esplicito alla loro governance pubblica e trasparente. Manca una definizione di Dati come "beni comuni". Manca una politica di classificazione dei dati (quelli che presentano profili di riservatezza, quelli non critici). I dati dei cittadini hanno necessità di tutele e garanzie specifiche, servono regole e requisiti di protezione, trasparenza ed indipendenza delle strutture di gestione molto stringenti (come richiesto peraltro dal garante della Privacy).

Relativamente ai servizi bisogna rilevare che l'offerta di servizi digitali da parte della PA si è consolidata ma sul fronte della domanda abbiamo ancora ritardi. Dobbiamo sottolineare che il ritardo non è dovuto solo ad ignoranza digitale del singolo cittadino/utente, ma va letto anche in relazione alla qualità dei portali e delle architetture di interfaccia. Per questo è necessario capire se ci siano progetti con questa finalizzazione, poiché non vi è indicazione dei progetti atti a rendere più agevole la domanda (sul tema non si fa cenno, ad esempio, ad una implementazione di servizi *mobile first* che tengano conto dell'enorme diffusione di smartphone nel paese).

In tema di **infrastrutture digitali** e, in particolare, per i data center, il censimento fatto da Agid concluso a Febbraio 2020 ha visto la partecipazione di circa il 4,5% delle oltre 22.000 P.A. In Italia operano 11.000 data center. Il censimento dei data center ha permesso di classificare solo 1.252 data center, 1.190 dei quali sono risultati obsoleti, con classificazione di tipo "b". A questi vanno aggiunti tutti quelli non censiti che la circolare Agid prevede come catalogati automaticamente in classe "b". È opportuno richiamare l'articolo 35 del Decreto 'Semplificazioni' che ha già introdotto l'obbligo di migrare verso l'infrastruttura ad alta affidabilità i data center obsoleti. Solo 35 data center sono già candidabili all'utilizzo da parte del Polo Strategico Nazionale. Questo, secondo le dichiarazioni a circa un anno fa da parte del Governo dovrebbe essere un soggetto giuridico controllato dallo Stato, frutto di una joint venture tra pubblico e privato, da selezionare con gara. E' evidente che diventa fondamentale conoscere i termini del bando di gara per la costituzione di questo soggetto e soprattutto i tempi della stessa.





Nelle more è bene riaffermare che il tema del ricovero dei dati pubblici nazionali attiene alla sovranità ed alla giurisdizione dei dati più che alla natura pubblica o privata dell'infrastruttura.

### **Cybersecurity**

Continua ad essere incomprensibile la non strutturazione di un istituto sulla cybersecurity, come luogo indispensabile per la proposizione di soluzioni di sicurezza informatica delle istituzioni e delle aziende e i necessari piani formativi conseguenti.

La cybersecurity riguarda ovviamente anche la vita dei singoli cittadini e gli stati nazionali devono effettuare investimenti sulla ricerca e realizzazione di tecniche e di tecnologie legate alla cybersecurity (questo è un elemento di intersezione con i temi legati a Ricerca e Sviluppo ed al coinvolgimento di università e competence center). La prevista creazione dell'European Cybersecurity Competence Center richiederà proprio l'attivazione di una rete analoga di centri nazionali.

Circa 1.250 miliardi sono stati postati per questo partita, di cui 50 milioni già spesi dal Ministero degli interni.

### **Cittadinanza digitale, servizi e piattaforme**

Manca un vero e proprio statuto della cittadinanza digitale. Nel paragrafo di riferimento la cittadinanza digitale pare intesa come mera transizione sul digitale dei rapporti tra cittadini e P.A. Dei 5,560 mln postati 4,765 infatti sono già stati destinati al piano Italia Cashless. Non è chiaro se si stia parlando anche in questo caso di poste destinate alla implementazione delle necessarie architetture digitali e, se si, quali. Manca una analisi tecnica delle necessità di miglioramento delle APP su cui lo Stato sta puntando. Tra queste la APP-IO. Manca un'idea compiuta di alfabetizzazione alla cittadinanza digitale. Non si presuppone la creazione ad esempio di un "fascicolo elettronico del cittadino" – a sostegno del principio di *once only* – inteso come contenitore di identità, storia curricolare, formativa, lavorativa, stato previdenziale, ecc. corredato delle necessarie tutele di utilizzo, protezione e riservatezza. Manca peraltro l'indicazione delle fasi di implementazione delle P.A. attive su SPID. Oggi risulterebbero 5700 le Amministrazioni attive su SPID (dato da verificare) a fronte delle 55.000 censite (Censimento delle amministrazioni pubbliche effettuato dal Forum PA nel 2015).

### **Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo**

Nella componente "Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo" sono stanziati 26,7 miliardi di euro per la realizzazione di un progetto industriale di assoluta rilevanza strategica per l'Italia.



Giudizio positivo sullo spostamento di risorse che privilegiano gli investimenti al posto degli incentivi.

La dimensione prevalente nell'intervento *Transizione 4.0* della componente "Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo" è quella degli **incentivi alle imprese, delle agevolazioni e dei vantaggi fiscali**, finalizzati ad ampliare il bacino di beni strumentali materiali e immateriali rientranti negli acquisti agevolati ed estendere la possibilità di accesso alle imprese piccole e medie. È certo una dimensione che incoraggia i processi di ricerca e sviluppo e spinge verso la sostenibilità e la digitalizzazione, ma da sola non basta a definire un approccio industriale coerente e globale. A questo proposito sarebbe utile rafforzare, attraverso il coordinamento dello stesso sistema della ricerca pubblica, tutte quelle esperienze di ricerca e ed implementazione presenti nel territorio che promuovono lo sviluppo di prodotto e processo produttivo, di trasferimento tecnologico, della commercializzazione dei prodotti e dell'attività formativa connessa ai processi innovativi dell'esperienza della PMI italiana.

Positiva la stessa revisione dei crediti d'imposta del piano *Transizione 4.0*: meno agevolazioni per i beni strumentali tradizionali, maggiori invece per quelli funzionali alla digitalizzazione delle imprese.

Nel quadro di tale componente è particolarmente rilevante l'ipotesi di uno stanziamento di 750 milioni di euro per **lo sviluppo della filiera di tecnologie di base nella microelettronica e nei microprocessori**, filiera particolarmente vocata all'export con importanti insediamenti nel Mezzogiorno e, in particolare, in Sicilia, in Puglia e in Campania.

Viene annunciato il completamento del progetto **Banda ultralarga** (datato 2015), in particolare nelle aree grigie, nonché la copertura in fibra ottica in realtà pubbliche ritenute prioritarie (scuole, ospedali, parchi naturali, musei e siti archeologici, vie di comunicazione extra urbane) per il raggiungimento degli obiettivi europei della Gigabit society. Mancano obiettivi temporalmente e qualitativamente identificabili.

Previsti inoltre (non meglio precisati) interventi per la promozione dei **servizi 5G e Safety (sicurezza) del 5G**.

Manca il riferimento specifico alle aree bianche del paese, quelle a fallimento di mercato per le loro caratteristiche di densità abitativa e di dislocazione frastagliata sul territorio, per le quali solo l'intervento pubblico diretto può garantire alla popolazione residente un servizio di connettività a più di 30 Mbps. Riguarda 4.300 comuni circa, dislocati prevalentemente al Sud, incluse aree rurali.

Non c'è nessuna indicazione di investimento sulle tecnologie abilitanti come la blockchain, realtà virtuale, realtà aumentata e su cybersecurity.

Generico il riferimento alla riorganizzazione e razionalizzazione dei Centri di



competenza, Digital Innovation hub e Punti di innovazione Digitale.

Positivo il proposito di razionalizzare gli interventi per evitare il rischio di duplicazioni nella messa a terra della rete garantendo al contempo la piena concorrenza nella fornitura dei servizi. Sul tema della Rete unica rimane aperta l'annosa questione dell'assenza di un *incumbent* (ex monopolista) di riferimento in grado di rappresentarci sugli scenari europei.

## Turismo e Cultura

È senza dubbio positivo che sul Piano per il Turismo e la Cultura si preveda uno stanziamento di risorse che ammontano a otto miliardi di euro. Ciò rappresenta un'inversione di tendenza rispetto agli ultimi anni che hanno visto una costante contrazione di risorse. Il nostro paese è tra quelli che in Europa hanno investito meno nella cultura. Questo lo si può riscontrare in tutti i campi: nel mondo dello spettacolo, nel restauro del patrimonio archeologico e artistico, nel sistema museale, negli archivi, nel sistema delle biblioteche. Invertire questa tendenza è un fatto sicuramente importante.

Sottolineati questi aspetti sicuramente positivi, con altrettanta chiarezza vanno rilevate alcune evidenti criticità. Stiamo vivendo la più grave crisi sanitaria, economica e sociale del nostro paese. Una crisi che ha reso evidente, in particolare nel complesso mondo della cultura, l'insostenibilità di una condizione del lavoro precario, senza diritti e tutele. E questo sia nel campo dello spettacolo – dove i rapporti di lavoro sono frammentati, eterogenei, regolati da forme contrattuali molto diverse – sia nel campo dei beni culturali e dei servizi esternalizzati, dove si agisce in regime di appalto e concessione e dove la semplice stabilità occupazionale non è mai scontata. Inoltre, va evidenziata la gravissima carenza di personale del MIBACT. A fronte di questa carenza si continua con interventi che non fanno altro che ampliare la platea dei lavoratori precari. Esempificazione di ciò è il recente bando per personale “chiamato a supportare le attività delle Sovrintendenze”. In quel bando sono contenuti criteri assai discutibili, se il tutto aggravati dalla forma contrattuale, collaborazione di Partita Iva, e dalla durata dei contratti, inferiore a 12 mesi. Non a caso, le categorie del lavoro pubblico, unitariamente, hanno chiesto la sospensione di questo bando.

Investire nella cultura significa in primo luogo garantire diritti e tutele ai lavoratori e alle lavoratrici che oggi ne sono prive, dare una prospettiva di stabilità occupazionale, definire un piano triennale di assunzioni per compensare la vacanza organica del MIBACT.

Nonostante tutti dichiarino il nesso fra sviluppo di qualità e tutela del patrimonio culturale del paese, l'Italia manca da tempo di una **strategia organica e di sistema della creatività e della cultura**. Nelle politiche culturali ha prevalso la logica della separatezza



e della frammentazione. Qui si è determinata una vera emergenza e proprio per questo più forte e tempestiva deve essere la svolta positiva. La peculiarità del nostro patrimonio artistico e culturale sta nella sua straordinaria diffusione su tutto il territorio nazionale. E proprio questa peculiarità può essere la strada anche per valorizzare le aree interne del paese, soprattutto nel Mezzogiorno, dove sarebbe possibile attrarre da subito un turismo intelligente. Per fare questo c'è però bisogno di un Piano nazionale della cultura. E un piano nazionale comporta la definizione di obiettivi e strumenti capaci di dare una impronta unitaria e coordinata ai diversi interventi. È necessario, ad esempio, indicare i livelli essenziali delle prestazioni che spettano ad ogni territorio in termini di biblioteche, di sostegno al patrimonio museale, di cura ai contesti urbanizzati e al paesaggio.

Inoltre, l'Italia ha prestigiose quanto sottoutilizzate strutture storiche come l'Istituto Superiore culturale per il restauro, la Scuola di Archivistica, il Centro Sperimentale di Cinematografia, solo per citarne alcune. Il PNRR offrirebbe la possibilità di valorizzare questi importanti istituti. E questo lo si potrebbe fare in due direzioni.

1. In primo luogo quegli istituti possono contribuire, insieme al Ministero competente, a definire un "Centro di competenze unitario" sul tema della cultura capace di offrire indirizzi, coordinare i diversi interventi, dialogare con le diverse amministrazioni.
2. In secondo luogo, la loro valorizzazione e potenziamento potrebbero fare dell'Italia un centro fondamentale nel campo della formazione per la tutela e il restauro oltre che costruire una rete di istituti culturali italiani nei diversi paesi così come fanno da tempo Germania e Francia. Il Piano approvato su questo non dice nulla e sarebbe opportuno proporre una integrazione

È dentro un impianto programmatico che progetti anche generosi e interessanti, quali ad esempio il "Piano nazionali Borghi", possono esprimere al meglio la loro potenzialità. Al di fuori di quell'impianto rischiano di non integrarsi con altri progetti presenti nel PNRR e di riprodurre una logica di separatezza. Come si integrano e si evita il rischio di procedere su canali paralleli il "Piano nazionale Borghi" e la strategia nazionale per le aree interne?

È proprio nel quadro fin qui delineato che possono essere raccolte le nuove sfide della **digitalizzazione nel campo del patrimonio archivistico e degli altri beni culturali**. Così come sono necessari progetti mirati al sostegno della ricerca tecnologica nel campo del restauro e della tutela. In questa prospettiva l'investimento della tecnologia digitale previsto dal PNRR nel campo della cultura può essere utile. Non vorremmo che invece si prevedesse di implementare la piattaforma ITSART come unica forma di diffusione della produzione culturale, per di più a pagamento.

Nessun accenno viene fatto nel piano sul ruolo di una concessionaria come la RAI che possiede già un cospicuo archivio digitale (RAI Teche). Nel piano inoltre, non vi sono misure a sostegno dello spettacolo dal vivo se non un progetto assai generico su



Cinecittà. Eppure, lo spettacolo dal vivo è stato particolarmente colpito dalla pandemia e, al tempo stesso, può rappresentare un'opportunità importante per uno sviluppo di qualità. Anche lo spettacolo dal vivo non può vivere solo sulle piattaforme digitali.

La stessa decisiva filiera della cultura e del turismo richiede capacità di programmazione e innovazione. Si può affermare, infatti, che il punto di forza del turismo italiano sta proprio in quella inestimabile ricchezza e diffusione del nostro patrimonio artistico e culturale che abbiamo prima evidenziato. Ed è ciò che consente di prospettare un diverso rapporto tra città e piccoli centri, tra musei e risorse paesaggistiche, siti archeologici, cultura e tradizioni, prodotti tipici locali.

In questa ottica la cultura e il turismo possono rappresentare davvero una carta fondamentale per indicare una qualità nuova dello sviluppo del paese.

### Proposte

<b>MISSIONE 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura</b>	
<b><i>Riforme di settore</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Governance pubblica e trasparente</li> <li>▪ Statuto della cittadinanza digitale</li> </ul>
<b><i>Progetti e Investimenti</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Piano straordinario di occupazione nei settori pubblici</li> <li>▪ Interoperabilità delle banche dati</li> <li>▪ Strategia organica e di sistema sulla cultura</li> <li>▪ Piano nazionale per il turismo</li> <li>▪ Piano per le PMI al Sud con particolare riferimento a specifiche filiere produttive</li> </ul>



## **MISSIONE 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica**

Il capitolo che si occupa di “Rivoluzione verde e transizione ecologica” sconta lo stesso deficit di attenzione rispetto al rischio di fibrillazioni sulla tenuta occupazionale nel suo complessivo dispiegarsi.

Per dare davvero impulso alle fonti rinnovabili come indica il PNRR bisogna rivedere da subito il PNIEC, ma anche discutere su un piano vincolante che definisca risorse, procedure, scelte, tempi di attuazione, della transizione energetica rispetto ai nuovi vincoli e agli indirizzi più complessi indicati dall’Europa. Una discussione che tenga in considerazione anche quelle soluzioni possibili e praticabili per la copertura di quella mancata coincidenza istantanea tra domanda e offerta relativa alle rinnovabili non programmabili. Ci sono ad esempio gli impianti di ripompaggio idroelettrico. Sono numerosi ma poco utilizzati. E nuovi impianti si possono realizzare con costi relativamente ridotti, in particolare nel Mezzogiorno dove è presente un gran numero di bacini artificiali per l’accumulo di acqua per irrigazione e per l’alimentazione dei centri abitati.

Se non si va in questa direzione e si dovesse scegliere che la transizione energetica e l’offerta di elettricità si indirizzassero prevalentemente verso centrali termoelettriche alimentate con combustibili fossili, la quantità di energia prodotta da queste fonti renderebbe impossibile raggiungere la riduzione del 55% delle emissioni al 2030 e lo 0% nel 2050.

Le fonti rinnovabili, l’idrogeno verde, l’efficientamento energetico rappresentano un campo straordinario di innovazione tecnologica, impulso alla ricerca e all’occupazione. Proprio in termini occupazionali, infatti, è prevedibile un aumento consistente dei posti di lavoro nel settore della generazione elettrica dovuto al maggior fabbisogno di posti di lavoro nella progettazione, costruzione, manutenzione e gestione delle fonti di energia rinnovabile.

### ***Energie rinnovabili***

La nuova stesura del PNRR sembra orientarsi decisamente verso le energie rinnovabili, in particolare fotovoltaico, eolico *offshore* e idrogeno verde. Questo orientamento è da ritenere positivo. Tuttavia, si ipotizza una spesa di soli 8,66 miliardi di euro, con l’obiettivo di aumentare la capacità rinnovabile installata di 4,5-5GW che si aggiungono a 1,3-1,4 GW previsti nella componente agricoltura sostenibile con i parchi agricoli. Nella migliore delle ipotesi si tratterebbe, quindi, di un totale di 6,4 GW, a fronte di un PNIEC che prevede 40 GW di nuova capacità al 2030, ma soprattutto con una necessità di nuova capacità installata per allinearci con il nuovo obiettivo europeo del 55% stimata in 65 GW.



La CGIL chiede che, per rispondere in modo, adeguato e trasparente all'emergenza climatica e alla tutela ambientale, anche in linea con le disposizioni europee, tutti i progetti del PNRR siano coerenti con l'Accordo sul Clima di Parigi e con gli obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU, che sia rispettato il vincolo di destinare almeno il 37% delle risorse del NGEU all'azione per il clima e che tutti i progetti del PNRR rispettino il principio di “non fare danni significativi all'ambiente e al clima”.

Affinché però non sia contraddetto e vanificato questo orientamento sulle energie rinnovabili bisognerebbe aumentare significativamente le risorse e accompagnarlo da alcune scelte da assumere rapidamente:

- Adottare il Piano a lungo termine per la decarbonizzazione, che doveva già essere stato inviato alla Commissione europea entro gennaio 2020.
- Redigere un Piano per l'adattamento al cambiamento climatico.
- Stilare una Strategia per l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine.
- Presentare la Strategia nazionale di riqualificazione a lungo termine sull'efficienza energetica degli edifici, prevista dalla Direttiva europea, per la quale l'Italia ha ricevuto una messa in mora e che dovrebbe prevedere la decarbonizzazione di tutti gli immobili entro il 2050.

Il PNRR propone proprio sul terreno delle politiche energetiche di dare vita a vere e proprie filiere produttive. È un obiettivo del tutto condivisibile. E in Italia, ad esempio, c'è già un tessuto di piccole e medie imprese assai vivace e innovativo. Questo tessuto bisogna non solo consolidarlo ma farlo crescere e sviluppare. Con quali strumenti e quali soggetti si può dare impulso a questa filiera? È possibile affidare al sistema delle imprese pubbliche la missione di far crescere questo sistema, di impegnarle attorno alla decarbonizzazione e magari attorno a un “piano idrogeno verde” mirando a un suo utilizzo nei trasporti, nelle industrie energy intensive (acciaio, alluminio).

Pur considerando positiva la forte propulsione impressa allo sviluppo dell'energia da eolico e fotovoltaico, sui quali si concentrano la quasi totalità degli interventi, riteniamo debbano essere parimenti considerate anche le produzioni di energia da rinnovabili tradizionali: idroelettrico, biomasse e geotermia.

Queste fonti, che rappresentano la principale fornitura di energia rinnovabile, sono regolabili e non necessitano di supporti per la regolazione in rete e continueranno ad avere un ruolo fondamentale anche nel futuro. A tal fine occorrerebbe sviluppare e incentivare l'implementazione di bacini idrici (invasi) ad uso plurimo: agroalimentare e stoccaggio idroelettrico (impianti di pompaggio).

Sulle semplificazioni autorizzative non emerge in modo chiaro in cosa consistono le operazioni di snellimento burocratico che il Governo intende adottare, tenendo conto della legislazione concorrente vigente (Titolo V). Se non si chiarisce questo passaggio, gli



obiettivi di installazione di 5 GW di potenza al 2026 sono difficilmente raggiungibili e ciò potrebbe mettere in discussione il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione previsti dal PNIEC.

### ***Giusta transizione***

Un'altra omissione nel PNRR è quella relativa al capitolo della Giusta transizione, pari nel complesso a soli 1,2 miliardi di euro fra risorse del Just Transition fund e del NGEU, già opportunamente destinate a Taranto e al Sulcis. Non c'è invece nessuna misura volta a garantire piani e misure di giusta transizione per la creazione di nuovi posti di lavoro, ammortizzatori sociali universali e formazione permanente necessari per tutelare tutti i lavoratori, in tutto il territorio nazionale, nei vari settori economici, da quello energetico, a quello agricolo, automotive, industriale, ecc., che saranno coinvolti in processi di chiusura, ridimensionamento o riconversione per effetto della decarbonizzazione e della transizione verso un modello di sviluppo sostenibile e di economia circolare.

Oltre all'inquinamento generato da mobilità e residenziali (effettivamente in crescita negli ultimi anni), in termini di giusta transizione occorre tener conto anche della riconversione industriale e, dunque, dell'impatto dell'inquinamento sui singoli territori e sulle comunità. Delle **Aree di crisi industriale complessa** si parla poco e in maniera parziale.

Per la CGIL la Giusta transizione verso un nuovo modello di sviluppo sostenibile deve essere affrontata con il coinvolgimento attivo di tutta la società civile: parti sociali, enti locali, associazioni e movimenti, università e ricerca, comunità.

Le nostre proposte e le nostre priorità su questa missione del PNRR sono riportate anche nella *Piattaforma CGIL, CISL e UIL per la giusta transizione* del 12 dicembre 2020.

### ***Potenziamento e digitalizzazione delle infrastrutture di rete***

Le risorse, pari a 2,9 miliardi di euro, previste nel periodo di piano per lo sviluppo della rete elettrica e delle smart grid ci appaiono insufficienti a garantire il salto tecnologico e qualitativo che la rete elettrica nazionale deve compiere, anche per rendere fruibile l'energia elettrica prodotta dalle rinnovabili diffuse sul territorio. La digitalizzazione delle reti, oltre ad altri importanti interventi strutturali aumenta la sicurezza e la flessibilità del sistema elettrico.

### ***Piano Nazionale Acciaio***

Il ruolo che il PNRR assegna all'idrogeno per il processo di **decarbonizzazione della ex Ilva** a Taranto va senza dubbio nella giusta direzione. In aggiunta, l'uso dell'idrogeno





come elemento per la riduzione alternativa del ferro e la produzione di *Direct Reduced Iron* (DRI) deve essere incoraggiato anche per altri insediamenti siderurgici in Italia e per la transizione dell'acciaio italiano verso tecnologie verdi. In questo senso, devono proseguire le ricerche e gli studi sulle applicazioni dell'idrogeno in altri settori industriali e, più in generale, nel sistema nazionale di produzione di energia elettrica. Al riguardo, si avanza la proposta che il Centro nazionale di alta tecnologia per l'idrogeno (uno dei centri nazionali di alta tecnologia che il PNRR propone di creare, Missione 4.2.3) venga localizzato a Taranto.

Così come avanziamo la proposta che il Piano nazionale sull'acciaio (annunciato a conclusione degli Stati generali, più volte evocato da parte del Governo ma mai effettivamente presentato) sia finalmente predisposto, come parte della strategia industriale per il rilancio dell'industria italiana. Nell'ambito di tale Piano, dovrebbe collocarsi l'impegno dello Stato al coinvolgimento della dimensione pubblica (come già fatto per la ex Ilva) anche in altri importanti siti siderurgici italiani ancora in fase di transizione e di incertezza sul futuro.

### ***Rafforzamento dell'industria dei trasporti green e delle relative filiere nazionali***

Per il **settore automotive** sono previsti una serie di supporti e di incentivi finanziari alle PMI per la riconversione verso nuove tecnologie e produzioni. Si tratta di misure estese alle filiere di autoveicoli, autobus, nautica e mobilità marittima, finalizzate al trasporto *smart* e a basso impatto ambientale. L'insieme degli interventi per un settore così importante non pare sufficiente, in quanto mancano linee di indirizzo e scelte di politica industriale necessarie per accompagnare la fase di transizione. Una fase nella quale si innestano sia la nascita del gruppo Stellantis (frutto della fusione di FCA e PSA, su cui il governo italiano dovrebbe avere un ruolo più attivo per controbilanciare il ruolo dello Stato francese azionista di PSA) sia la possibile cessione di CNH.

Il salto tecnologico costituito dalle guide autonome oltre che dai sistemi di propulsione sostenibile deve essere incoraggiato e sostenuto da adeguate strategie e strumenti affinché la componentistica italiana mantenga e incrementi le proprie capacità produttive e la propria competitività.

L'obiettivo di rinnovare e rendere sostenibile il **parco veicoli per il trasporto pubblico locale**, declinato nel PNRR, è senza dubbio condivisibile. Tuttavia, occorre predisporre un'adeguata strategia industriale per favorire una forte capacità produttiva nazionale di veicoli adibiti a tale funzione. Nel corso degli ultimi anni, l'Italia ha perso molte posizioni quanto ai volumi di veicoli prodotti. Nel 2019 nel nostro paese sono stati prodotti poco più di 900 autobus per il trasporto pubblico urbano ed extraurbano, mentre nello stesso anno ne sono stati immatricolati oltre 2000. Se non riparte la produzione nazionale, il rinnovo del parco autobus avverrà prevalentemente attraverso forniture dall'estero. La strategia industriale necessaria deve favorire i processi di aggregazione tra le imprese



italiane del settore e destinare a esse quantità crescenti di commesse. Il recente rilancio del progetto di Industria Italiana Autobus (che, dopo dieci anni di stallo, finalmente riunisce due marchi storici come Iribus e BredaMenarinibus) costituisce un segnale importante per le prospettive di questa produzione nel nostro Paese, anche attraverso il sostegno a processi di riconversione produttiva in direzione di propulsioni sostenibili.

### ***Agricoltura sostenibile***

La linea progettuale riferita all'agricoltura sostenibile ha un costo complessivo di 1,8 miliardi di euro e prevede progetti dettagliati in tre ambiti: i contratti di filiera, i parchi agricoli, la logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacultura, forestale, florovivaistica.

Di sicuro valore è l'introduzione del concetto dei contratti di filiera con particolare riferimento al nostro settore primario, ma è proprio sull'agricoltura che la distanza fra gli obiettivi che ci si prefigge e le condizioni di partenza appare notevole. Circolarità, sostenibilità, etica della produzione si scontrano con una realtà che in diverse zone del paese è caratterizzata da sfruttamento intensivo del suolo, scarsa trasparenza nel rapporto con la moderna distribuzione organizzata, fenomeni pervasivi di lavoro nero, stagionalità, caporalato, sfruttamento della manodopera.

### ***Biodiversità***

Nella missione rivoluzione verde e transizione ecologica è completamente assente il tema della Protezione e del ripristino della biodiversità degli ecosistemi, in linea con la strategia europea per la biodiversità, tema quanto mai essenziale per il benessere e la salute umana. Il tema andrebbe affrontato a partire da una legge che blocchi il consumo del suolo – che non è invece prevista – con interventi di bonifica di tutti i siti contaminati e di tutela e ripristino degli ecosistemi e della biodiversità.

### ***Riconversione green e circolare***

Nel declinare la scelta sull'economia circolare ci si limita al solo settore dello smaltimento dei rifiuti. L'economia circolare implica anche la produzione di beni che abbiano durabilità, riparabilità, riusabilità e adattamento, nonché un corrispondente aumento dell'attività di manutenzione. In nessun passaggio si parla di trasformazione del prodotto e del processo. Eppure, tutte le stime (incluso il *Green Deal* europeo) prevedono una consistente crescita di posti di lavoro proprio nella filiera che l'economia circolare può mettere in movimento.



### ***Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti (Utilities)***

Il Piano dà grande risalto, nell'ambito delle diverse linee d'intervento, a investimenti che interesseranno le *Utilities*. In particolare, la Missione "rivoluzione verde e transizione ecologica" include linee di intervento che prefigurano l'implementazione del paradigma dell'economia circolare, il sostegno alla transizione verso mezzi non inquinanti nell'ambito del trasporto pubblico locale, la gestione sostenibile della risorsa idrica lungo l'intero ciclo, il potenziamento e la digitalizzazione delle infrastrutture di rete elettrica. Si coglie finalmente l'importanza di investire su impianti e infrastrutture che possano garantire un rilancio di alcuni settori indispensabili per l'economia del Paese, soprattutto nel Mezzogiorno dove si vive una maggiore arretratezza del sistema: la coesione territoriale e il superamento del dualismo Nord/Sud dovrebbe essere una caratteristica che attraversa tutte le missioni.

Ciò che non si coglie fino in fondo nel documento è la dimensione progettuale di questi pur condivisibili richiami: non sempre, infatti, riscontriamo obiettivi concreti e misurabili, e non sempre sono chiari gli attori coinvolti in determinati processi. Sarebbe, infatti, auspicabile individuare interventi a sostegno di un numero limitato di scelte chiare e prioritarie, piuttosto che disperdere le risorse su una molteplicità di investimenti.

Salta agli occhi, per esempio, soprattutto lo scarso investimento che si registra sul versante delle infrastrutture idriche primarie (acquedotti, reti idriche, impianti di depurazione e impianti fognari, ecc.).

Al termine del processo virtuoso contemplato dal documento di riciclo, compostaggio e produzione di biogas, la componente non riciclabile (residuo) deve prevedere un suo utilizzo.

### ***Sviluppo urbano sostenibile***

Tutte le missioni del PNRR impattano sulle città. Nella missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica", la componente "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici" prevede sia la realizzazione di un **programma di efficientamento e messa in sicurezza del patrimonio edilizio pubblico** (11,24 miliardi), con particolare riferimento a scuole, edilizia residenziale pubblica, comuni e cittadelle giudiziarie, sia **l'incentivo temporaneo per la riqualificazione energetica e l'adeguamento antisismico del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e privata** (24,71 miliardi), attraverso la detrazione fiscale pari al 110%. La componente "Tutela del territorio e della risorsa idrica" prevede anche interventi di **forestazione urbana** (0,53 miliardi) realizzati nei comuni. Nella componente "Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile" vengono ricomprese le misure "Trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo parco



rotabile” (7,55 miliardi), che prevedono, tra l’altro, la **realizzazione di reti ciclabili, di percorsi ciclopedonali e di infrastrutture urbane e interurbane.**

Nel corso della recente Settimana Europea delle Regioni e delle Città, tenutasi a ottobre a Bruxelles, è stato proposto un Patto europeo per la casa, attraverso investimenti pubblici per risolvere la crisi abitativa. Questo, in relazione alla necessità di rigenerare il tessuto urbano, anche in vista dell’obiettivo sulla neutralità climatica entro il 2050, è a nostro parere fondamentale per la tutela e il potenziamento dei territori.

I campi di azione del PNRR -raccolgono molte proposte della CGIL. È tuttavia difficile valutare l’impatto di queste misure su un ampio spettro di interventi le cui politiche di riferimento appaiono oltremodo frammentate, rispetto ai quali manca la definizione dei progetti e in alcuni casi una normativa nazionale di riferimento in grado di orientare gli interventi locali. Per la rigenerazione, in particolare, la frammentazione degli interventi possibili che il PNRR contempla sono decisamente in contrasto con le proposte di disegni di legge in materia attualmente in discussione, il cui approccio era proprio quello di coordinare la materia. Molti interventi sono strettamente collegati anche se appartenenti a missioni differenti, e si renderà necessario fare una sintesi a livello locale per orientare stanziamenti e progetti verso obiettivi convergenti.

Quello che manca è una politica urbana integrata che abbiamo più volte indicato come necessaria, anche per superare una frammentazione di responsabilità istituzionali, che nel passato ha inficiato spesso il raggiungimento di obiettivi credibili. Il tema delle città sostenibili, sotto l’aspetto economico, sociale e ambientale, deve al contrario diventare una componente chiara del PNRR, come luogo di sintesi delle scelte, delle politiche e di finanziamenti convergenti a obiettivi integrati.

## Proposte

<b>MISSIONE 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica</b>	
<b><i>Riforme di settore</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Strategia nazionale per l’economia circolare</li> <li>▪ Piano per l’adattamento al cambiamento climatico</li> <li>▪ Strategia nazionale di riqualificazione a lungo termine sull’efficienza energetica degli edifici</li> <li>▪ Legge contro il consumo di suolo</li> </ul>
<b><i>Progetti e Investimenti</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumentare le risorse per estensione energie fotovoltaico</li> </ul>



	<p>ed eolico <i>off-</i> e <i>on- shore</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Piano nazionale riconversione verde delle produzioni (a partire dalle Aree di crisi industriale)</li><li>▪ Piano per la Giusta transizione (creazione di nuovi posti di lavoro, ammortizzatori sociali universali e formazione permanente)</li><li>▪ Piano nazionale sui rifiuti (e accelerare le bonifiche nei 40 SIN e 12.000 zone d'Italia inquinate di competenza delle regioni e degli enti locali)</li><li>▪ Rafforzamento dell'industria dei trasporti <i>green</i> e delle relative filiere nazionali</li><li>▪ Strategia per l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine (inclusi gli investimenti nelle infrastrutture idriche primarie)</li><li>▪ Manutenzione del territorio e delle opere pubbliche, reti idriche e ricostruzione crateri terremoto, edilizia scolastica e sanitaria</li><li>▪ Agenda urbana per le città sostenibili</li><li>▪ Piano nazionale sull'acciaio</li></ul>
--	--



### MISSIONE 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile

L'ammontare del finanziamento previsto nel PNRR, finalizzato al sostegno delle Infrastrutture per una mobilità sostenibile, è di 31,98 miliardi di euro, di cui, 11,68 miliardi per progetti in essere e 20,30 miliardi di nuovi progetti. È positiva la scelta operata di aumentare il livello dei finanziamenti complessivi e in questi la quota delle risorse dedicata a rafforzare gli interventi delle opere di nuova programmazione e progettazione. E' però necessario raccordare queste ingenti risorse messe a disposizione dal PNRR, con quanto previsto dalla programmazione nazionale e in modo particolare dal Def infrastrutture "Italia Veloce". Essenziale definire un cronoprogramma congiunto (PNRR-Italia Veloce) che stabilisca i tempi per l'assegnazione dei lavori e poi la loro realizzazione.

Non è più rinviabile la necessità di porre mano alla riforma delle stazioni appaltanti, prevedendone una drastica riduzione nel numero e, contemporaneamente, procedendo ad un loro accorpamento funzionale e a un loro potenziamento, elevandone la qualità e le specializzazioni attraverso un piano di nuova occupazione di personale specializzato. Vanno ridotti i tempi pre-gara semplificando le procedure, anche in base a quanto proposto dalla Cgil (documento appalti 13 gennaio 2021) ed eliminando le fasi burocratiche ed autorizzative ripetitive. Rafforzando la necessità di avere sempre una progettazione delle opere di grande qualità ed esecutiva.

Consideriamo di grande importanza il Protocollo sottoscritto tra il Ministero delle Infrastrutture dei trasporti e le organizzazioni sindacali per l'accelerazione dei cantieri e il lavoro di qualità nelle opere commissariate; come pure averlo esteso per l'applicazione anche alle infrastrutture previste dal Recovery plan. Riteniamo necessario che tale protocollo venga esteso a tutti gli ambiti di edilizia pubblica, per determinare con la celerità dei lavori, nuova occupazione, la regolarità, l'applicazione del contratto nazionale, la sicurezza nei luoghi di lavoro e la legalità, con tutti i miglioramenti richiesti dal sindacato e recepiti nella legge 120/2020 (conversione DL. Semplificazioni).

Su questo tema il PNRR sembra indicare il **trasporto su ferro** quale scelta prioritaria. Una scelta del tutto condivisibile. Se tale scelta però deve davvero rappresentare una priorità, ha bisogno di ulteriori precisazioni. Una parte assai consistente delle risorse destinate a questa missione riguardano il completamento dell'Alta velocità verso il Mezzogiorno. Una scelta giusta e condivisibile.

Una attenzione viene posta alle linee regionali del sud attraverso interventi di upgrading, elettrificazione e resilienza. E' previsto, poi, anche l'adeguamento di alcune ferrovie regionali urbane ritenute prioritarie, quali la Roma-lido, la Circumvesuviana e CircumEtnea e il Piano Stazioni al Sud , che però rimane essenzialmente enunciato. Come parziale è l'intervento relativo alle linee regionali interconnesse alla rete nazionale.



Rimane irrisolto un grande problema: sembrano ancora trascurate le reti locali dove si trova la maggioranza degli utenti. Eppure, da questo punto di vista, c'è una grande opportunità che non può essere trascurata. Gli investimenti e la realizzazione dell'Alta velocità portati avanti negli ultimi quindici anni hanno liberato dal traffico nazionale importanti ferrovie che potrebbero diventare metropolitane regionali del tipo S-Bahn tedesca o RER parigina. Queste opportunità non sono state ancora utilizzate pienamente e lo stesso PNRR sembra di nuovo trascurare.

Così come pure, su gli investimenti sulla **mobilità sostenibile** devono contribuire a incrementare il trasporto collettivo e al tempo stesso contribuire ad abbattere le emissioni inquinanti, andrebbe dedicata maggiore attenzione e opportune risorse sulle tranvie e sulle metropolitane a servizio delle città e delle aree urbane. Un capitolo che appare trascurato nel Piano presentato.

### ***Alta velocità e manutenzione stradale***

Condivisibile è l'obiettivo di sviluppare e completare l'Alta velocità su scala nazionale, per colmare il divario tra il nord e sud del Paese, per garantire collegamenti rapidi ed efficienti tra l'est e l'ovest della Penisola e uniformare la qualità dei servizi di trasporto su tutto il territorio nazionale, come anche indicare l'impegno che il 50% degli interventi sulla rete ferroviaria sia al Sud. Per il Mezzogiorno è stata meglio puntualizzata una nuova progettazione di infrastrutture ferroviarie, come l'alta velocità della Salerno-Reggio Calabria o come la realizzazione della trasversale Battipaglia-Potenza-Metaponte-Taranto, che potranno, una volta realizzate, assieme al completamento della Napoli-Bari e alla Messina-Catania-Palermo colmare l'attuale gap infrastrutturale.

È positivo l'obiettivo della **manutenzione ordinaria e straordinaria dei ponti, gallerie e viadotti**.

Ma assieme a questo va pianificata la manutenzione del patrimonio del sistema delle strade secondarie che non può essere considerata residuale. Per quanto concerne il capitolo delle "infrastrutture verdi autostradali" riteniamo utile implementare le risorse per la realizzazione di una rete stradale nazionale di impianti di ricarica dei veicoli elettrici e dei rifornimenti GNL e idrogeno.

### ***Intermodalità e logistica integrata (progetto Porti d'Italia)***

È positivo anche l'obiettivo di puntare ad un Sistema nazionale della portualità che sia competitivo rispetto ai porti del Nord-Europa, perciò consideriamo essenziale il completamento dei valichi alpini e i collegamenti Ten-T con i porti dell'alto Tirreno e Alto Adriatico.

Come importante è il rafforzamento degli assi mediani Est-Ovest, rappresentati dalla Roma-Pescara e Orte Falconara.



Circa gli interventi sui porti, quelli di Genova e Trieste, sono esplicitamente citati come nodi strategici per l'Italia e il Mediterraneo prevedendo lo sviluppo delle infrastrutture portuali e di quelle terrestri per le interconnessioni. Riteniamo un errore, però, non prevedere un intervento specifico almeno per i porti di Gioia Tauro e Taranto (per quest'ultimo è solamente previsto un intervento per migliorare l'accessibilità marittima), se si considera la loro collocazione strategica nel cuore del Mediterraneo il primo, e l'importanza del secondo per l'approvvigionamento di materia prima e per la spedizione di prodotti finiti ex Ilva.

Come anche importante è aver previsto il rafforzamento degli interventi infrastrutturali e logistici dei porti del Sud anche ai fini turistici. È necessario che il PNRR sia anche accompagnato da un Piano di riforme che producano l'accelerazione dei Contratti di programma Mit-Rfi e quelli relativi alla portualità, semplificando le procedure ed eliminando le fasi ridondanti.

### ***Mobilità sostenibile***

Per dare piena valorizzazione strutturale agli investimenti previsti nel Piano occorre una maggiore integrazione tra infrastrutture e trasporti, secondo una vision di sistema che ad oggi pare assente. Vi è quindi la necessità di intervenire con un serio piano di riforme di settore di medio termine che accompagnino gli investimenti incrementando l'impatto sul PIL e rendano maggiormente competitivo il Paese.

Gli assi fondamentali sui qualsiasi agire sono :

- Visione industriale del settore con il superamento del nanismo delle imprese e della bassa patrimonializzazione delle stesse, costruzione di Player Nazionali che possano competere in ambito europeo;
- Superamento delle inefficienze strutturali e normative anche migliorando le forme di coordinamento tra le diverse modalità di trasporto;
- Valorizzazione del lavoro per impedire opacità ed effetti distorsivi della concorrenza anche attraverso un legame stretto tra il regime concessorio o autorizzativo all'uso di una infrastruttura e l'applicazione del CCNL di settore, sul modello del sistema Portuale.

Il sistema dei trasporti emette il 25% delle emissioni di Co2 del nostro paese. Sono in circolazione 100000 pullman certificati tra Euro 2 ed Euro 3. I pullman elettrici rappresentano l'1% del parco circolante. Questo significa che è proprio il sistema dei trasporti e particolarmente quello pubblico il settore cui guardare con attenzione se si vogliono centrare gli obiettivi di sostenibilità del PNIEC. E'dunque il committente pubblico che deve cambiare la qualità della sua domanda. Inoltre il Trasporto pubblico Locale sconta l'assenza di una visione strategica di medio lungo termine necessaria ad un Paese industrializzato e turistico quale è l'Italia. Gli investimenti importanti su mezzi (Bus e Treni) elettrici, a idrogeno, e a gas sono utili, ma non sufficienti per rendere il Tpl





più adeguato alle necessità di mobilità dei cittadini. In questo senso riteniamo sia necessario perseguire l'obiettivo di semplificazione e aggregazione che superi il nanismo aziendale che oggi caratterizza il settore che sconta in questo senso una bassa capacità di investimento ed una concorrenza basata sulla compressione dei diritti e del servizio. La riforma deve riequilibrare i servizi nelle aree a domanda debole guardando anche la morfologia del paese per dare a tutti i cittadini il diritto alla mobilità. Occorre modernizzare il sistema delle informazioni su tariffe, offerte, conoscenza del livello di riempimento dei mezzi, implementare sistemi che non necessitano del ricorso al biglietto tradizionale per i servizi integrati della mobilità.

Sulla mobilità, quindi, si affrontano nodi importanti per la modernizzazione del sistema di trasporto, soprattutto per la distribuzione delle merci (l'ultimo miglio dei porti, la digitalizzazione del sistema, la costruzione di ulteriori linee ferroviarie).

Effettivamente la trasformazione della logistica (riduzione trasporto gomma a favore di ferro, maggiore traffico marittimo), anche grazie alla digitalizzazione, potrà produrre una riduzione nel rilascio di CO<sub>2</sub>, assieme ad una maggiore sicurezza per persone e merci.

In questo quadro se è positivo l'investimento sui porti (bonifiche, navi meno inquinanti, elettrificazione delle banchine, ecc.), perché grazie alla loro diffusione e collocazione strategica possono divenire centrali nella logistica del Paese e per le rotte verso oriente e verso i paesi del Mediterraneo, riteniamo sia necessario migliorare la visione di insieme tra porti, l'industria e la logistica e portare a compimento quanto previsto dai più recenti interventi normativi.

Tuttavia, questa trasformazione sembra fermarsi all'entrata nei centri urbani e metropolitani (dove abita il grosso della popolazione e dove arrivano la maggior parte delle merci). La sensazione è che manchi una visione integrata ed una programmazione sulla logistica nelle aree urbane e metropolitane (basti pensare a quale impatto dal punto di vista ambientale e della mobilità sta avendo l'e-commerce nella fase pandemica). Diviene, quindi, fondamentale il cambio del parco mezzi pubblici e privati, come i sistemi di monitoraggio e sensorizzazione del trasporto merci anche nei centri urbani (qui ci sarebbe molto da dire sulla trasformazione delle città).

La logistica e il trasporto delle merci va definito come servizio strategico Nazionale accompagnando tale scelta con interventi finalizzati allo sviluppo qualitativo, incentivando l'aggregazione delle aziende al fine di determinare "campioni nazionali" più competitivi sul mercato globalizzato.

Sul trasporto aereo occorre superare le criticità ataviche del settore che hanno impedito di capitalizzare l'enorme ricchezza rappresentata dal combinato disposto del ricco mercato del trasporto aereo e della naturale vocazione turistica del nostro Paese. Un eccessivo numero di aeroporti in concorrenza tra loro unitamente a discutibili ed inadeguate politiche regionali e locali hanno impedito uno sviluppo sistemico del



trasporto aereo. Servono politiche ed azioni di sistema di carattere industriale e finanziario per superare l'incapacità di fare rete oltre a regole di mercato finalizzate a contrastare il fenomeno di dumping sociale, e per il quale l'attuazione dell'art. 203 del decreto Rilancio.

L'aver diviso i temi legati alla mobilità e alla logistica in due capitoli probabilmente non aiuta ad un ragionamento coerente.

Sulla mobilità privata rimangono insufficienti le politiche annunciate per favorire il cambio di mezzi inquinanti. Non è sufficiente il parziale cambio del parco mezzi pubblici, né il bonus per bici e monopattini. Invece, sarebbe necessaria una grande spinta all'utilizzo di mezzi leggeri, elettrici e incentivare concretamente chi utilizza i mezzi pubblici, magari anche sostenendo chi decide di rottamando il mezzo privato inquinante in cambio di abbonamenti al trasporto collettivo. Lo straordinario ritardo di queste politiche ha determinato i pessimi dati di CO2 del comparto.

### Proposte

<b>MISSIONE 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile</b>	
<b><i>Riforme di settore</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riforma delle stazioni appaltanti</li> <li>▪ Accelerazione dei Contratti di programma Mit-Rfi e quelli relativi alla portualità</li> <li>▪ Riforma strutturale del sistema dei trasporti ( Tpl, Porti, trasporto merci e logistica, trasporto aereo)</li> <li>▪ Sistema regolatorio univoco per tutte le concessioni autostradali attualmente in essere</li> </ul>
<b><i>Progetti e Investimenti</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reti locali</li> <li>▪ Investimenti indispensabili per autostrade finalizzati alla costruzione, manutenzione e sicurezza sul lavoro e/o sui servizi all'utenza, sull'assistenza al traffico e sulla sicurezza della viabilità.</li> <li>▪ Maggiore attenzione e opportune risorse sulle tramvie e sulle metropolitane</li> <li>▪ Implementare le risorse per la realizzazione di una rete stradale nazionale di impianti di ricarica dei veicoli elettrici e dei rifornimenti GNL e idrogeno</li> </ul>



## MISSIONE 4 - Istruzione e ricerca

L'investimento previsto nel PNRR per la Missione Istruzione e ricerca è aumentato rispetto alle precedenti versioni passando da 19,2 miliardi di euro a 34,04 miliardi (**circa l'11% del totale** delle risorse del PNRR comprensivo degli altri strumenti finanziari) sia per risorse investite provenienti dal RRF, sia per effetto dell'inserimento di risorse provenienti da React EU, dai Fondi SIE e dalla programmazione di bilancio 2021-2026. Sulla componente specifica che investe sul comparto Istruzione - *Potenziamento della didattica e diritto allo studio*, si investono 20,95 miliardi di euro, ovvero oltre il 60% della Missione, ma che rappresentano solo il 7% del PNRR nel suo complesso.

La nota positiva è che 22,29 miliardi di euro, cioè quasi l'84% delle risorse del RRF, sono investiti in progetti nuovi; si tratta della missione che ha il migliore rapporto positivo tra progetti nuovi e progetti in essere del PNRR. Lo stesso vale per la componente - *Potenziamento della didattica e diritto allo studio*.

Nel dettaglio, si valuta positivamente la progettualità sull'infanzia che vede l'inserimento del Piano Asili nido nella missione Istruzione e in questa componente, con un investimento pari a 3,60 miliardi di euro, e il potenziamento delle scuole dell'infanzia e delle sezioni primavera con un miliardo di euro. Questa scelta è una strategica che rivendichiamo nel quadro delle proposte messe in campo dalla CGIL.

Resta però da modificare il fatto che verrà incrementato non il Fondo del Sistema zero-sei presso il Ministero dell'Istruzione (istituito dal decreto n. 65), ma il Fondo asili nido e scuole dell'infanzia istituito presso il Ministero dell'Interno con la Legge di Bilancio 2020: questo è un problema, perché complica ancora di più una governance già complessa.

**L'ampliamento della platea di accesso ai servizi educativi per l'infanzia e la loro diffusione su tutto il territorio nazionale** è un obiettivo strategico per offrire alle bambine e ai bambini pari opportunità di formazione e istruzione fin dalla nascita. A tal fine occorre un forte coordinamento tra i vari livelli istituzionali ma soprattutto un investimento finanziario, e insieme culturale, per superare la collocazione del sistema dei nidi tra i servizi a domanda individuale e valorizzarne la funzione formativa in un'ottica di continuità con i successivi segmenti del sistema scolastico.

Le scuole dell'infanzia sono a tutti gli effetti parte integrante del sistema scolastico nazionale, ma ancora percepite come una scelta opzionale per le famiglie. Per questo è necessario garantirne l'universalità e la gratuità e soprattutto l'obbligatorietà. Occorre inoltre superare la fase sperimentale delle sezioni primavera.

**È previsto un Fondo per il tempo pieno a scuola**, ma andrebbe specificato su quale ordine di scuola si investe con il miliardo di euro stanziato (dovrebbe essere il ciclo primario) e in quali aree del Paese (dovrebbero essere quelle con meno copertura, cioè il Sud, le aree interne e le aree periferiche urbane). E' necessario che l'implementazione del tempo scuola accompagni la diffusione in tutti gli ordini di scuola di modelli



organizzativi e pedagogici che contrastino l'insuccesso formativo e siano presupposto di una scuola autenticamente inclusiva, anche in funzione del recupero degli apprendimenti e delle occasioni di crescita e di sviluppo che sono stati penalizzati durante la pandemia dalla sospensione delle attività educative e didattiche in presenza

La misura di **“Riduzione dei divari territoriali nelle competenze e contrasto all'abbandono scolastico”** proposta dal Piano non è utile a raggiungere i risultati attesi. Interventi puntuali su singole discipline non possono sopperire al deficit generale cognitivo e di istruzione che si può raggiungere solo attraverso una più ampia frequentazione pedagogico/didattica che solo un tempo scolastico più lungo può assicurare. Dentro quel tempo allargato possono ben essere programmate le discipline di inglese matematica e italiano.

L'investimento sul potenziamento delle competenze di base e su una progettualità mirata al contrasto alla dispersione scolastica (1,5 miliardi di euro) deve collegarsi a un rafforzamento dell'orientamento, che non può essere previsto come riforma sono nel passaggio all'istruzione terziaria, ma deve essere fortemente potenziato nel ciclo della scuola secondaria di I e II grado. Inoltre occorre mettere in campo, come non si è riuscito a fare finora, progetti davvero efficaci e innovativi per la prevenzione degli abbandoni e il recupero dei drop out.

In alternativa andrebbe previsto un piano per il potenziamento delle “Competenze di base”, con particolare attenzione a quei territori dove le scuole hanno registrato maggiori difficoltà in termini di rendimento scolastico.

La proposta del Piano interviene sul settore della “Didattica digitale integrata e formazione continua del personale scolastico” che è stato ampiamente trattato in precedenti interventi. La strada della formazione del personale è stata tracciata dalle norme e dal Contratto sicché essa è già oggi strutturale permanente e obbligatoria. È necessario che le risorse destinate a tale obiettivo siano spostate per altri scopi ad es rivolti al potenziamento della laboratorialità.

Molto generica la linea di azione sulle **Competenze STEM e multilinguismo**: bisogna approfondire quali progetti conterrà e per raggiungere quali obiettivi misurabili e come si collegano alla riforma prevista sulle STEM e sulle competenze digitali nei diversi gradi di istruzione.

Poiché il progetto “Competenze STEM e multilinguismo per professori e studenti” è dedicato a interventi settoriali già diversamente trattati dal sistema di istruzione si rende necessario destinare le risorse qui previste alla formazione laboratoriale degli studenti. La proposta di tale paragrafo del Piano, peraltro, va letta in connessione con la sua presentazione, allarmante e inaccettabile (vedi Par. “Competenze STEM e Multilinguismo”), laddove si prevede l'utilizzo dei fondi per costruire la carriera docente. Una invasione di campo sul terreno contrattuale che va respinta decisamente. Si propone, in radicale alternativa, di dedicare le risorse all'attività laboratoriale delle



scuole superiori e salvaguardando la proposta del Piano relativa al periodo di studio all'estero per gli alunni della scuola secondaria di II grado (attraverso una iniziale erogazione di borse di studio).

Inoltre, il bisogno di insistere su STEM per occupazione femminile deriva da stereotipi e discriminazione che riguardano anche i percorsi di istruzione, ragione per cui nell'interdisciplinarietà, nella scelta di integrare nelle materie, come nella formazione permanente dei docenti di tutti gli ordini e gradi, vanno affermate il contrasto agli stereotipi, la valorizzazione delle differenze e per contrastare la violenza che è anch'essa fenomeno di ostacolo al lavoro delle donne, di educazione al rispetto.

Infine, le risorse messe a disposizione per questo l'intervento "Scuola 4.0. scuole innovative, cablaggio, nuove aule didattiche e laboratori" sono importanti. Previsti 3 miliardi, quindi una cifra che permetterebbe davvero un salto di qualità sul cablaggio e sulle caratteristiche dei nuovi laboratori. Importante monitorare la spesa.

L'iniziativa "**Alloggi per studenti**" prevede la riqualificazione di edifici pubblici da destinare ad alloggi per studenti universitari. Questo permetterà alle città metropolitane di migliorare la qualità abitativa dei propri territori. Previsto un miliardo di euro, cifra adeguata, che deve essere integrata con quelle che le Aziende per il Diritto allo Studio (Regioni) mettono in campo.

Infine va segnalato che l'investimento sull'**edilizia scolastica**, previsto nella Missione 2 sull'efficientamento energetico e la riqualificazione degli edifici, è sicuramente importante ma va collegato al valore prioritariamente didattico degli spazi e va in orientato in funzione di quali obiettivi di apprendimento si vogliono raggiungere. Questo approccio è completamente assente nel PNRR.

Il PNRR annuncia moltissime riforme sul sistema di istruzione:

### **Riforma del sistema di reclutamento dei docenti**

Il piano non prefigura alcuna misura sul versante delle risorse nazionali volta a dare una risposta concreta all'abuso del precariato (65 mila cattedre scoperte dopo le immissioni in ruolo, altre 80 mila cattedre in deroga su sostegno nel 20/21). La Commissione EU ha aperto a novembre l'ennesima procedura di infrazione della direttiva 1999/70/CE. Si conferma un modello che punta su "merito" e "selezione" con procedure concorsuali lente e farraginose, prive di risorse finanziarie che ne potrebbero quantomeno abbreviare l'iter. Il percorso successivo di formazione e prova è presentato come una novità, in realtà c'è sempre stato, rimane comunque vago e privo di risorse dedicate ad hoc.

Occorre avviare procedure a regime improntate al modello del corso-concorso, con percorsi strutturati ed organici di formazione in ingresso di livello universitario e procedure selettive snelle e commisurate al target di personale cui si rivolgono (es. neo



laureati o precari con esperienza pluriennale). La formazione di durata minima di 1 anno deve essere retribuita, inserimento nel ruolo docente per step, con affiancamento e tutoraggio, esame abilitante e immissione in ruolo. Questo modello richiede specifiche risorse per la formazione, quantificabili, in analogia non quanto stanziato nel 2017 per il FIT (art. 19 atto originario), in non meno di 200 milioni di euro.

### **Riforma Scuola di alta formazione (Università - Indire) e Formazione in servizio obbligatoria per Dirigenti scolastici, docenti e personale ATA**

La proposta non è condivisibile. Attraverso questa riforma si intende introdurre surrettiziamente per via legislativa un sistema di carriera che frantuma la funzione docente, prevedendo figure articolate gerarchicamente. Inoltre rappresenta un'inaccettabile incursione normativa sul rapporto di lavoro, sulle prerogative contrattuali e sul sistema di sviluppo professionale del personale.

### **Riforma del sistema di istruzione terziaria professionalizzante ITS e Lauree professionalizzanti**

Il PNRR prevede i seguenti interventi: l'incremento dell'offerta formativa degli ITS, il rafforzamento delle dotazioni strumentali, l'incremento della partecipazione delle imprese, l'attivazione di una piattaforma digitale per gli studenti per conoscere le offerte di impiego. L'investimento è pari 2,25 miliardi di euro

A supporto di tali interventi è prevista una specifica riforma finalizzata al rafforzamento del sistema degli ITS attraverso: il potenziamento del modello organizzativo e didattico, il consolidamento nel sistema ordinamentale dell'Istruzione terziaria professionalizzante, l'integrazione con il sistema universitario delle lauree professionalizzanti.

Il nostro paese ha bisogno di un grande sistema di formazione tecnica superiore fortemente finanziato e con regia pubblica. E' necessario però affrontare le criticità: il tema della programmazione regionale degli istituti per garantire una omogeneità territoriale, della proliferazione di Fondazioni, dell'assenza di luoghi di concertazione stabili con le parti sociali sia a livello nazionale che regionale. Si conferma, inoltre, l'idea di prefigurare gli ITS quali strutture formative che erogano percorsi finalizzati prioritariamente al recupero della dispersione universitaria. Poco comprensibile l'introduzione delle lauree professionalizzanti che parrebbero essere sovrapponibili con il sistema degli ITS.

### **Riforma degli istituti tecnici e professionali**

Quanto proposto va ancora una volta in direzione della frammentazione regionale, inseguendo i bisogni territoriali di manodopera specializzata delle imprese. Sarebbe necessaria una riforma finalizzata ad armonizzare a livello nazionale i programmi di formazione degli istituti tecnici e professionali valorizzando le competenze professionalizzanti generali, in modo da consentire il raggiungimento di abilità adeguate



a rispondere alle diverse esigenze del mondo della produzione. Serve orientare questi indirizzi verso capacità di elaborazione adeguate oltre che alla profonda innovazione digitale in atto in tutti i settori del mercato del lavoro e alle sfide della riconversione verde.

### **Riforma del sistema di Orientamento**

Proposta da rivedere alla luce di una più ampia attività di orientamento a partire dalla scuola secondaria di primo grado e di valorizzazione delle molteplici intelligenze nell'intero arco del sistema di istruzione.

### **Riforma Lauree abilitanti**

La riforma prevede la semplificazione delle procedure per l'abilitazione all'esercizio delle professioni, rendendo per alcune di esse l'esame di laurea coincidente con l'esame di stato. Il percorso legislativo è già in atto e ha trovato un impulso dalla necessità di consentire ai neo laureati in Medicina e Chirurgia di prestare a pieno titolo la loro attività per fronteggiare l'emergenza sanitaria. È necessario peraltro rilevare che i corsi di laurea interessati sono diversi e la definizione dei nuovi percorsi richiederà tempo (almeno 2-3 di anni tra approvazione della legge, decreti attuativi, revisione degli ordinamenti didattici e attivazione dei nuovi corsi di laurea). L'impatto significativo sui percorsi formativi (con l'inserimento nei corsi di studio di attività di tirocinio in cui sarà necessario aver acquisito conoscenze e competenze) renderebbe necessari tempi anche più distesi per garantire da una parte il coinvolgimento dei diversi soggetti formativi e professionali coinvolti, dall'altra evitare di creare contraddizioni e aporie nei nuovi percorsi formativi e di inserimento professionali. In questa fase di transizione sarà certamente anche necessario che venga definito l'intreccio tra il nuovo e il precedente ordinamento dei corsi di laurea interessati.

### **Riforma dei Dottorati**

È una riforma necessaria di cui da tempo si parla e che parte dall'esigenza da una parte di valorizzare il titolo di dottorato e dall'altra di volgerlo non solo alla carriera accademica, ma anche all'impresa e all'amministrazione pubblica. Declinata l'esigenza, il punto specifico è però abbastanza vago nell'indicare come perseguirlo: l'esperienza dei cd "dottorati industriali" ha sinora ottenuto come risultato principale quello di uno squilibrio (tutto interno all'Accademia) delle posizioni disponibili di dottorato fra SSD più "vocati" a immediati risvolti applicati della ricerca, mentre assai nebuloso è sinora il risultato sia in termini di occupazione che di trasferimento tecnologico. Naturalmente oltre il tema dello sbocco lavorativo e di un necessario giusto equilibrio rispetto alle spinte dell'impresa, c'è anche da affrontare il tema del rilancio quantitativo, considerando che nell'ultimo decennio le borse di dottorato si sono ridotte in maniera molto consistente (circa il 40% in meno).



## **La ricerca**

Il titolo del capitolo (“Dalla ricerca all’impresa”) dedicato alla ricerca la dice lunga sulla filosofia che sta dietro gli investimenti ed i progetti presenti nel PNRR. La ricerca sembra un driver economico ed un prodotto di mercato.

Importanti le risorse investite per tentare di colmare il divario tra l’intensità della spesa in ricerca sul PIL dell’Italia (1,4%) e della media OCSE (2,4%).

Il divario nel numero di ricercatori: In Italia 5,5 ogni mille lavoratori, OCSE 9, sembra legato o per chi scrive solo agli investimenti e alla collaborazione pubblico/privato, nulla si dice sulle condizioni di lavoro dei ricercatori nel nostro Paese.

Le questioni principali:

- ✓ la ricerca sembra sempre più piegata alle esigenze dei privati in un ottica R&S.
- ✓ La ricerca di base è marginale in tutto il progetto.
- ✓ Le assunzioni dei ricercatori sono sempre o legate alle dinamiche imposte dalle imprese o con contratti a termine legati a specifici progetti. Pochissime risorse sono specificatamente indicate per le assunzioni.
- ✓ I progetti individuati sono in alcuni casi sovrapponibili evidenziando una scarsa razionalità degli interventi previsti

Pochi i fondi dedicati alla ricerca sulle tematiche ambientali e scientifiche.

I Paesi che investono risorse pubbliche in ricerca e sviluppo con un tratto comune e anche il livello minimo di intervento non derogabile: il finanziamento di una infrastruttura solida ed estesa di ricerca pubblica, di base e applicata. In quest’ottica non si può evitare di evidenziare il forte ritardo del nostro Paese con un evidente sottofinanziamento dell’infrastruttura della ricerca pubblica, sia essa universitaria che degli Enti pubblici di ricerca. Anche i raffronti internazionali rispetto agli investimenti complessivi in R&S non lasciano adito a dubbi rispetto all’arretratezza del nostro Paese. È quindi imprescindibile che il nostro Paese ritorni ad investire nella ricerca a partire da quella che si svolge nelle università e negli Enti Pubblici di ricerca, investendo in primo luogo sul personale e sul reclutamento, concludendo la stabilizzazione del personale degli EPR avviato con la riforma Madia e avviando un processo di reclutamento straordinario e di stabilizzazione del personale precario che da anni svolge la sua attività nelle università.

Risulta anche indispensabile una revisione delle norme, in particolare della L.240/2010, al fine di rafforzare il carattere unitario del sistema universitario. Al fine di contribuire a definire una politica unitaria della ricerca in sinergia con le strategie di sviluppo, non si può prescindere dal realizzare una governance unitaria del Sistema Ricerca che superi anche la distinzione artificiale tra strutture che svolgono attività di servizio e sperimentazione e strutture che svolgono attività di ricerca cosiddetta non strumentale.





In quest'ottica deve essere inoltre definitivamente archiviata la distinzione tra gli Enti di ricerca vigilati dal Mur e Enti vigilati da altri ministeri. Tale governance dovrà essere in grado anche di favorire il rapporto tra Ricerca e Sviluppo e quindi di dare un contributo al cambiamento della specializzazione produttiva del Paese, orientandola sui grandi bisogni sociali del nostro tempo. Qualunque coordinamento ed indirizzo delle attività di ricerca, in grado di superare l'attuale divisione e compartimentazione delle risorse deve essere dunque strettamente connessa con gli organi di rappresentanza della comunità scientifica e garantire una quota fondamentale delle proprie risorse alla libera ricerca in ogni ambito disciplinare. Un processo di riforma, accompagnato dalle necessarie risorse finanziarie, è presupposto fondamentale per la proficua utilizzazione delle risorse previste dal Recovery Plan nel capitolo dedicato alla ricerca, che si pone l'obiettivo di innalzare il potenziale di crescita del sistema economico del Paese rafforzando la propensione all'innovazione del nostro sistema produttivo. Complessivamente nel capitolo "dalla ricerca all'impresa" sono stanziati 11,7 miliardi di euro per 12 progetti che vanno dal potenziamento delle grandi infrastrutture di ricerca, alla costruzione di poli per l'innovazione e la ricerca e lo sviluppo nei 6 ambiti IPCEI, al rafforzamento del fondo del Programma Nazionale della Ricerca e al finanziamento di nuovi PRIN, all'edilizia e alle infrastrutture di ricerca, oltre che per progetti di trasferimento tecnologico e sostegno all'innovazione. Si tratta di uno stanziamento particolarmente significativo nel contesto delle scarse risorse che il nostro Paese investe in ricerca e sviluppo e pertanto dovrà essere ancora attentamente analizzato e vagliato nella sua definizione definitiva e successivamente monitorizzato nella sua applicazione, anche all'interno del contesto più generale delle risorse per R&S previste in altri capitoli del PNRR.

Un primo commento non può non rilevare il costante e continuo riferimento (in questa parte del PNRR) al modello Fraunhofer tedesco, vale a dire una rete di Istituti di Ricerca applicata, con centri specializzati, e la cui missione è di stabilire contatti industriali. quanto noi chiediamo per un rilancio delle Aree di Crisi Industriale e come attenzione alle vocazioni territoriali, ci vorrebbero maggiori investimenti. In Germania questa rete è stata costruita in relazione al profilo di specializzazioni industriali dell'economia tedesca, è stata sostenuta da programmi di training e politiche del lavoro, dal supporto di una rete di istituzioni nazionali, nonché dal settore delle banche. Pensare di applicare un astratto "modello Fraunhofer" senza il contesto circostante è probabilmente destinato a generare esiti poco lusinghieri. Infatti il tema è esattamente il quadro di politica e industriale e di sviluppo in cui si inserisce la scelta sul versante degli investimenti.

Anche gli investimenti sui cd "ecosistemi dell'innovazione" e sui 7 Centri nazionali di "domini tecnologici" sono pensati in riferimento al modello Fraunhofer. Se sono interessanti le linee di progetto *su alcuni Key Enabling Technologies*, crediamo occorra valorizzare il sistema pubblico di ricerca, favorendo il coordinamento di progetti in



parte già esistenti, rafforzando le infrastrutture e creando nuove sinergie e non creando strutture alternative,.

Su questo punto sarà necessario un modello trasparente di scelta evitando l'affidamento a mandatarî scelti "politicamente" (anche dalla Politica Accademica) e quindi occorrerà monitorare con attenzione i meccanismi di selezione e valutazione. Infine è necessario porre il tema del sostegno di queste strutture al termine delle risorse del PNRR ( dopo il 2026) e valutare se esistono le condizioni per ottenere, nell'arco di cinque anni, un partenariato pubblico e privato, che fornisca le risorse necessarie e permetta condizioni occupazionali adeguate.

### Proposte

<b>MISSIONE 4 - Istruzione e ricerca</b>	
<b><i>Riforme di settore</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Innalzamento dell'obbligo scolastico a 18 anni e obbligatorietà scuola dell'infanzia</li> <li>▪ Orientamento nella scuola secondaria di 1° e 2° grado</li> <li>▪ Reclutamento del personale attraverso corso-concorso</li> <li>▪ Governance unitaria del sistema ricerca</li> </ul>
<b><i>Progetti e Investimenti</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Piano di potenziamento delle competenze di base</li> <li>▪ Aumento del tempo pieno nella scuola primaria</li> <li>▪ Investimenti sugli organici e riduzione sovraffollamento nelle classi</li> <li>▪ Investimenti nella ricerca di base</li> <li>▪ Stabilizzazione precariato e reclutamento straordinario ricercatori</li> </ul>



## MISSIONE 5 - Inclusione e coesione

Nella Missione 5 il Governo ha concentrato gli interventi volti a favorire l'inclusione sociale – considerata uno dei tre assi su cui articolare il Piano –, da cui sono estrapolate le politiche di genere, giovanili e per il Mezzogiorno, cui la nuova versione attribuisce centralità e le affronta in modo trasversale alle diverse missioni. Questa attenzione trasversale ai 3 temi, necessaria e condivisibile, tuttavia, sembra tradurre la declinazione degli interventi volti a ridurre le disuguaglianze prioritariamente in ottica di genere, generazionale e territoriale (donne, giovani, sud) e non come obiettivo pienamente universale.

La descrizione sintetica della missione, inoltre, attribuisce grande centralità agli effetti sull'occupazione e l'occupabilità delle persone che deriverebbe dal rafforzamento dei servizi, tradendo un'impostazione degli interventi di natura categoriale che non riconosce, invece, la centralità di un welfare universale come necessità per rispondere alla molteplicità dei bisogni in quanto tali e garantire l'uguaglianza delle opportunità.

Lo stesso riconoscimento, nelle pagine introduttive, della mancata definizione dei LEP come causa dei crescenti divari regionali non trova adeguata corrispondenza nell'individuazione della loro articolazione come una delle riforme correlate al PNRR né in uno stanziamento di risorse adeguato ad una loro effettiva e piena realizzazione.

Pur ritenendo positivo che si dedichi una missione specifica all'Inclusione, riteniamo che il necessario rafforzamento dell'infrastruttura sociale dei territori debba essere individuato come un'attenzione prioritaria del Piano in quanto tale – e non solo come un intervento complementare e funzionale ad altri obiettivi – riconoscendo come non più rinviabile la realizzazione di un sistema di politiche pubbliche capace di rispondere alla complessità dei crescenti bisogni della popolazione e prevenire l'esclusione intervenendo sulle possibili cause prima che si manifestino, adottando una declinazione dell'inclusione in termini “proattivi” e non solo “riparativi”.

La Missione 5 deve declinare gli interventi previsti per l'inclusione sociale con l'obiettivo di realizzare un sistema di welfare pubblico universale – fondamento dell'auspicato “Rinascimento europeo” che per essere tale non dovrà lasciare indietro nessuno –, e porre come centrali le politiche volte a prendere in carico le persone in ragione dei loro bisogni, assumendo come centrale il riconoscimento del diritto di tutti a una vita dignitosa. Una esigibilità dei diritti sociali che deve essere garantita dal soggetto pubblico cui deve sempre essere in capo la titolarità e la responsabilità delle politiche di inclusione da realizzare sul territorio.

Il Piano deve assumere come centrale il dovere delle istituzioni - attraverso un sistema integrato di welfare pubblico universale - di rimuovere tutti gli ostacoli al diritto di ogni persona a una vita dignitosa, di garantire l'uguaglianza di opportunità fin dai primi anni di vita, di promuovere l'equità sociale e ridurre i divari territoriali esistenti, proseguendo



gli sforzi fatti negli ultimi anni in materia di politiche sociali e - attraverso il rafforzamento dei servizi sociali necessario a garantire una presa in carico multidimensionale delle persone in ragione dei loro bisogni -, superare quell'approccio consolidatosi che ha visto le politiche di welfare basate prevalentemente su trasferimenti monetari, tralasciando la funzione, non sostituibile, della rete di servizi pubblici.

La Missione 5, dunque, denominata in questa nuova versione Inclusione e Coesione, si articola in 3 linee di azione o componenti in relazione agli investimenti da effettuare (1. politiche per il lavoro; 2. infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; 3. interventi speciali per la coesione territoriale), a cui sono accompagnate delle riforme collegate.

### ***Politiche per il lavoro***

Delle sei missioni e delle 48 relative linee di intervento, la componente delle Politiche per il lavoro **della** Missione 5 è dedicata ai temi mercatolavoristici, ma va rilevato che tutte le missioni, dovrebbero intrecciare, seppur indirettamente, il tema occupazione anche per il carattere di trasversalità che gli estensori hanno voluto garantire alle soluzioni auspicate alle tre criticità più vistose che ledono il nostro tessuto sociale (donne, giovani, Sud).

Le **politiche attive** debbono accompagnarsi a un rafforzamento degli organici dei centri per l'impiego a partire dal completamento dei processi di reclutamento e stabilizzazione già definiti. La sinergia con il privato può essere attuata in una logica di chiarezza per quanto riguarda la divisione di compiti, ruoli e competenze di gestione, ferma restando la responsabilità pubblica.

Alla Riforma delle politiche attive del lavoro e nuove competenze dei lavoratori e a quella riferita alla formazione dei lavoratori, occupati e disoccupati devono affiancarsi:

- una Riforma degli ammortizzatori sociali che abbia nell'universalità delle tutele reddituali il suo principio ispiratore e che promuova un intreccio positivo fra politiche passive e attive.
- una Riforma in chiave selettiva delle tipologie contrattuali esistenti che riduca le occasioni di lavoro povero e precario, valorizzando forme di ingresso nel mercato del lavoro più tutelanti come l'apprendistato (non necessariamente e non solo quello duale).

Il servizio civile universale non può essere una modalità spuria di ingresso nel mondo del lavoro per i giovani; può altresì costituire una utile fase di orientamento rispetto alla professione futura in relazione ad una previsione occupazionale riferita sia al nostro paese che a livello internazionale.



Qualora, come noi riteniamo necessario, si voglia perseguire il traguardo di un lavoro di qualità a 360°, nella implementazione progressiva del piano va previsto un costante coinvolgimento delle parti sociali che debbono essere interlocutori innanzitutto contrattuali durante i vari e diversi step attuativi. Pensiamo alla particolare attenzione che dovrà essere dedicata al **lavoro in appalto** laddove, ad esempio, ci si pone di ammodernare profondamente la rete infrastrutturale italiana, o al ruolo negoziale che il sindacato sarà chiamato a giocare nelle varie filiere e nei diversi comparti toccati dai singoli progetti.

Cambiare (in meglio) le regole del lavoro comporta la necessità di ripensare (in meglio) le regole di chi il lavoro lo rappresenta a partire dalla soluzione a problemi aperti quali quello della **rappresentanza** e dall'ammodernamento del sistema di relazioni industriali vigenti in chiave di una maggior condivisione di processi, innovazioni, cambiamenti. In tale prospettiva potrebbe essere utile sfruttare questa nuova progettualità per sperimentare nuove forme di partecipazione dei lavoratori alle scelte delle imprese coinvolte a vario titolo nelle linee di intervento per condizionarne le politiche strategiche con particolare riguardo agli impatti occupazionali.

Mancano interventi mirati a contrastare la diffusione della precarietà lavorativa a partire dalla ipertrofia, in quasi tutti i settori lavorativi, del ricorso al part time involontario.

Il ruolo dello smart working viene purtroppo letto non come modalità innovativa per determinare una organizzazione del lavoro più moderna e inclusiva ma come ulteriore misura per facilitare l'inserimento lavorativo delle donne, cui indirettamente viene di nuovo affidata la totalità dell'onere della cura.

Nella articolazione di un Piano che vuole guardare al futuro e alle nuove generazioni, con focus specifici rivolti alla transizione tecnologica, sarebbe stato auspicabile che il lavoro agile diventasse tema di riflessione ed interventi finalizzati a farne un punto chiave della ripresa economica producendo analisi di impatto sociale, indicando orientamenti di implementazione e prevedendo le necessarie tutele per i lavoratori interessati dal cambiamento del modello organizzativo.

## **Formazione**

In relazione ai tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale) il tema della formazione si pone come questione trasversale.

Non si comprende infatti come si possa rispondere a questi processi di cambiamento strutturale del Paese senza sostenere con politiche adeguate il lavoro, e la sua valorizzazione, e più in generale le persone; in quest'ottica, Istruzione e Formazione giocano un ruolo fondamentale. Occorre peraltro ricordare che l'istruzione, la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori sono diritti costituzionalmente



riconosciuti, sono elemento fondante di cittadinanza ed inclusione sociale e non possono rispondere solo a “logiche di mercato”. L’investimento sulla formazione è opportuno ma va riformata la governance e va predisposto un vero e proprio Piano nazionale esigibile da ogni singolo lavoratore come diritto individuale per tutto l’arco della sua vita lavorativa. La finalità dell’investimento formativo non può essere solo quella di agevolare la mobilità di chi lavora verso nuove opportunità occupazionali, deresponsabilizzando in toto l’impresa. La formazione deve innanzitutto finalizzata a prevenire l’obsolescenza delle mansioni e la conseguente espulsione dal perimetro aziendale.

È allora necessario indicare la necessità di operare per definire un sistema strutturato di apprendimento permanente, a cui devono contribuire Istruzione e Formazione, al fine di garantire un diritto soggettivo ad un apprendimento permanente che punti a rafforzare, innalzare e ridefinire conoscenze e competenze per consentire alle persone di affrontare la sfida contenuta nei tre assi strategici e che attraversa e trasforma il modello di sviluppo economico e sociale.

Sarebbe opportuno quindi che nell’ambito dell’**Asse Inclusione sociale** fosse aggiunto il termine Formazione, accanto a quello di Istruzione. Occorre modificare concettualmente la lettura assai riduttiva, proposta dall’attuale testo del PNRR, della Formazione esclusivamente come strumento di Politica del lavoro. C’è quindi una lettura della Formazione tutta rivolta a soddisfare le esigenze del mercato e delle imprese. I temi sono, forse anche per questo, affrontati con una certa confusione. Per fare questo si può intervenire inserendo un nuovo Obiettivo generale nell’ambito della Missione 5. e conseguentemente tra gli Obiettivi della componente Politiche del Lavoro come voce in sé.

La Formazione deve diventare una politica che accompagna e sostiene in maniera permanente le persone sul lavoro (formazione continua, Fondi Interprofessionali, Fondo Nuove Competenze), e nel mercato del lavoro, sia in presenza che in assenza di strumenti di sostegno al reddito. Per fare questo, va costruito un Sistema nazionale di apprendimento permanente dove la Formazione gioca un ruolo essenziale, in quanto possedere competenze chiave, anche in relazione ai tre assi strategici indicati dal PNRR, è indispensabile in un’ottica di inclusione sociale.

Nel PNRR il tema del rapporto pubblico/privato non è chiaro complessivamente nell’insieme degli interventi, anche di Riforma, previsti dalla componente 5.1 Politiche del lavoro, sia per quanto riguarda il governo dei sistemi, ma anche la stessa gestione del sistema, dove non è indifferente il modello che si sceglie (integrazione o sussidiarietà?).



## Apprendistato duale

Insistere solo ed esclusivamente sul rafforzamento del sistema duale (I° e III° livello) come misura per giovani generazioni evidenzia la carenza di un investimento di sistema a medio-lungo termine per un miglioramento della condizione giovanile, basato sull'innalzamento dei livelli di istruzione, su crescita delle competenze e delle qualificazioni, sul sostegno alle transizioni per l'aumento dell'occupazione stabile e di qualità. Rischia anche di prefigurare un rapporto tra istruzione, formazione e lavoro che ripropone l'idea di percorsi di studio esclusivamente funzionali all'impresa, dimenticando che il basso livello di innovazione dei processi e dei prodotti delle nostre imprese e la velocità delle trasformazioni delle conoscenze è tale che finisce per produrre inevitabilmente la riduzione dei livelli di istruzione.

Inoltre, nonostante generosissimi incentivi, decontribuzioni, ecc. che da anni sono stati previsti da numerose leggi nazionali e norme regionali, questa tipologia di apprendistato coinvolge un numero limitatissimo di studenti (0,2% per l'apprendistato III° livello e 2,5% per il I° livello sul totale degli apprendisti secondo i dati del Rapporto Inapp 2019). Occorrerebbe quindi attivare una riflessione più puntuale per non disperdere le esperienze di valore e per affrontare le criticità, con particolare riguardo ai NEET.

Innalzare l'obbligo di Istruzione ai 18 anni, proposta strategica della CGIL e renderlo esigibile anche tramite un potenziamento del diritto allo studio parrebbe la strada da privilegiare.

Quello che occorre, e la proposta CGIL di "Carta dei diritti universali del lavoro" va in quella direzione, è riconquistare ed estendere un sistema certo di diritti sul lavoro che contribuisca a superare quella precarietà che colpisce soprattutto giovani e donne. Tra le Riforme previste, andrebbe indicata anche questa.

Per rimanere in tema di apprendistato, sarebbe utile rafforzare la componente formativa dell'apprendistato professionalizzante, praticamente scomparsa, che è sicuramente, tra i tre apprendistati vigenti, quello largamente più utilizzato, nonché produrre interventi, anche di carattere normativo, che ne incoraggino l'utilizzo, con l'obiettivo di farlo finalmente ritornare via maestra di ingresso per i giovani, nel mondo del lavoro.

E' evidente la centralità della contrattazione dell'apprendistato, di cui va rafforzata la valenza formativa e il suo utilizzo al posto dei tirocini, riducendo il rischio di un suo utilizzo distorto che può non renderlo una reale opportunità formativa per migliorare la condizione delle nuove generazioni.



## Piano nuove competenze

La descrizione fatta è approssimativa ma esistono i testi, oramai definitivi anche se non ancora formalmente approvati, sia del Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze che del Sistema Nazionale di certificazione delle competenze ai quali fare riferimento.

È previsto lo sviluppo di un sistema permanente di formazione attraverso il potenziamento dei singoli attori (CFP, Fondi interprofessionali, CPIA, ITS, Università).

Qualsiasi intervento in tema di apprendimento permanente deve fare riferimento ad alcune scelte strategiche:

- ✓ la centralità del sistema pubblico di istruzione degli adulti,
- ✓ la coerenza della formazione permanente e della formazione continua con le politiche del sistema dell'istruzione con specifico riferimento all'innalzamento dei livelli di istruzione
- ✓ politiche di sostegno all'esercizio del diritto delle lavoratrici e dei lavoratori all'elevamento dei propri livelli di istruzione quale elemento ineludibile di emancipazione e di crescita culturale, umana e professionale.

Per fare tutto ciò occorrono riforme importanti di cui non vi è traccia nel Piano. Purtroppo il piano prevede che le attività formative siano pensate in funzione dell'esigenza formativa delle Imprese: riteniamo sia un limite dell'operazione che invece deve avere come faro l'innalzamento delle competenze delle persone/lavoratori.

Nel testo del PNRR si parla, nell'ambito dello sviluppo di un sistema permanente di formazione, di "potenziamento del sistema dei Centri di Formazione Professionale" e non si comprende bene cosa questo significhi. Se si vuole fare riferimento al fatto che la progettazione degli Enti di formazione è spesso scollegata dai reali bisogni del sistema e quindi un po' "tautologica", occorre pensare ad una vera riforma della Formazione Professionale.

Si afferma inoltre che i Fondi Interprofessionali "potranno fare attività di formazione anche per i disoccupati": ciò è reso già possibile dalla modifica all'articolo 118 della legge 388/2000 (istitutiva dei Fondi Interprofessionali) intervenuta con la conversione in legge del DL 4/2019, DL che non modifica peraltro la quantità di risorse assegnate ai Fondi Interprofessionali, tramite il trasferimento dello 0,30, quota destinata alla formazione dei lavoratori da una legge dello Stato (L.845/78).

Nell'ambito del Piano nuove competenze viene citato il **Fondo Nuove Competenze (FNC)**. Sarebbe importante evidenziare, al di là della descrizione dello strumento, come il FNC possa essere uno snodo importante nella definizione di un sistema di formazione permanente ad alcune condizioni, prima tra tutte una progettazione formativa che



nasca da un'analisi dei fabbisogni formativi correlata ad una ridefinizione/riorganizzazione dei processi produttivi e all'obiettivo di innalzare/ridefinire le competenze dei lavoratori con una modalità che ne consenta l'individuazione, la validazione, la certificazione, in relazione a percorsi professionali interni al perimetro aziendale. La certificazione delle competenze acquisite ne consente la spendibilità anche all'interno del mercato del lavoro. A questo fine, la ormai mitica nascita del libretto formativo/fascicolo elettronico così come la dorsale informatica unica sarebbero di estrema importanza, ma nel testo non sono nemmeno citate. L'esperienza ancora embrionale del FNC va estesa e potenziata ma deve essere rivolta, anche nella auspicabile sinergia con il ricorso agli ammortizzatori sociali, alla salvaguardia occupazionale e non "aiutare la transizione verso una nuova occupazione".

### ***Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore***

Nel capitolo Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (per complessivi 10,83 miliardi dei quali oltre 6,6 destinati a rigenerazione urbana e housing sociale) il riferimento esplicito è al rafforzamento e al potenziamento delle infrastrutture sociali per migliorare il sistema di protezione sociale ma la carenza dell'analisi non evidenzia né il punto di partenza – cioè quale è oggi la dotazione infrastrutturale del sociale e dei sistemi di welfare locale – né il punto di arrivo cioè la garanzia di accesso e la omogeneità da realizzarsi attraverso la definizione e il finanziamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. È presente un riferimento – generico – alla necessaria perequazione territoriale nella distribuzione delle infrastrutture sociali che però considerata la relativa quantità di risorse rischia di essere una semplice affermazione di principio non riferita allo stato reale e al presidio che invece sarebbe necessario realizzare.

Sempre sul capitolo del sociale l'orientamento con tutta evidenza appare essere quello delle infrastrutture (vedi housing sociale e sport) laddove invece tali servizi – oltre alla parte infrastrutturale – si caratterizzano per gli aspetti gestionali e per l'alta incidenza della componente lavorativa.

Solo dalla lettura delle schede progetto potrà derivarne un giudizio compiuto ma l'approccio già evidenzia alcuni elementi di tendenza oltre alla già citata scarsa entità delle risorse per la missione in oggetto.

Nello specifico, la linea di azione infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore risente dell'impostazione generale della missione orientata a considerare l'inclusione e il rafforzamento dei servizi sociali più in un'ottica funzionale ad altri obiettivi (occupabilità, in particolare sollevando dai carichi di cura), che alla necessità di creare una infrastruttura sociale forte capace di rispondere ai bisogni della popolazione e di considerare l'inclusione non solo in termini "riparativi", ma anche e soprattutto in termini "proattivi" come pari garanzia di accesso alle opportunità che contribuiscono al



pieno sviluppo di ciascuno. Un orientamento, quello delineato dal Piano, parziale rispetto alla realizzazione di un sistema di welfare universale adeguato che trova conferma nello stanziamento di risorse (10,83 miliardi) decisamente insufficiente e nell'elencazione degli obiettivi della componente. Tra gli obiettivi, infatti, è totalmente assente quello volto a prevenire l'esclusione sociale, adottando un sistema di protezione sociale che intervenga anche prima dell'estrema emarginazione, con una rete efficace di servizi articolati rivolti a tutta la popolazione (a prescindere dall'età e dalla condizione fisica) cui accompagnare quelli specifici e necessari rivolti a minori, anziani e persone con disabilità, e atti a realizzare l'integrazione socio-sanitaria.

La componente 5.2 dovrebbe realizzare quella infrastruttura sociale attraverso cui il sociale si integra – non “interpella ed orienta” – con le altre politiche (sanitarie, abitative, educative, del lavoro, ecc.) e per raggiungere questo obiettivo, già delineato nella mai pienamente attuata Legge 328/2000, deve focalizzare l'attenzione sulla definizione di un'architettura dei servizi e delle politiche territoriali che abbiano la capacità di prendere in carico le persone nella multidimensionalità dei loro bisogni, realizzando azioni personalizzate che rispondano alla complessità della condizione di ciascuno attivando i servizi e/o le politiche più opportune.

Questa finalità della componente, imprescindibile per un sistema di welfare pubblico e universale efficace che perduri nel tempo andando oltre il necessario investimento infrastrutturale del Piano, deve esplicitarsi anche in un intervento di riforma che preveda la definizione legislativa dei Livelli Essenziali delle Prestazioni a garanzia dei diritti civili e sociali fondamentali, in base ai quali (e non il contrario come fatto fino ad ora) individuare le risorse finanziarie atte a consentire alle istituzioni pubbliche di assicurarne l'esigibilità in tutto il territorio nazionale.

La componente, a sua volta, è declinata in tre filoni di interventi con un'articolazione delle risorse maggiormente orientata alla rigenerazione urbana e all'housing sociale (6,3 miliardi). I 3,8 miliardi destinati alla linea di intervento Servizi socio-assistenziali, disabili e marginalità appare insufficiente a rendere il welfare pubblico locale capace di essere universale e di prevenire l'esclusione.

Rispetto alla citazione delle risorse per il *Family act*, il PNRR indica uno stanziamento, probabilmente cumulativo, previsto in Legge di Bilancio 2021 di 30,5 miliardi di cui non individuamo riscontro in tali termini nella norma finanziaria.

La componente deve, invece, indicare come obiettivo il rafforzamento delle infrastrutture sociali nel loro complesso, al fine di realizzare un sistema integrato di welfare pubblico universale fondato sull'accessibilità ai servizi pubblici, in cui i Comuni:

- potenzino i servizi sociali per garantire una presa in carico multidimensionale delle persone in condizione di bisogno, con particolare attenzione alle persone in condizione di povertà, minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità;



- potenzino i servizio socio-culturali e ludico-ricreativi (a partire da biblioteche e centri polifunzionali), in particolare rivolti a minori e anziani, che garantiscano uguaglianza delle opportunità per il pieno sviluppo di ciascuno;
- *potenzino la rete di centri di accoglienza per ogni tipologia di bisogno (sostegno alimentare, minori, donne vittime di tratta e/o violenza, anziani non autosufficienti e/o persone con disabilità, rom sinti e camminanti, migranti, rifugiati e richiedenti asilo).*

### **Servizi socio-assistenziali, disabili e marginalità**

Per questo filone sono stanziati 3,83 miliardi che paiono insufficienti per l'obiettivo – urgente e da noi auspicato – posto di prevenire l'esclusione sociale dei soggetti fragili, attraverso il rafforzamento delle infrastrutture sociali per minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità, della presa in carico personalizzata delle persone con disabilità e della domiciliarità, dell'housing temporaneo e delle stazioni di posta.

Il filone, inoltre, non tiene in considerazione la necessità di potenziare la rete di servizi territoriali sociali e di assistenza, in ottica integrata e universale, declinando gli interventi e le politiche da mettere in campo per rispondere a bisogni della popolazione, realizzando un sistema di protezione sociale capace di intervenire sia prima dell'emergenza e dell'estrema emarginazione, con una rete efficace di servizi articolati rivolti a tutta la popolazione (a prescindere dall'età e dalla condizione fisica), sia con interventi mirati volti a rispondere a specifici bisogni.

I progetti di questa linea di intervento dovranno prevedere la realizzazione di punti unici di accesso dei Comuni cui la cittadinanza può rivolgersi per essere presa in carico e indirizzata dall'istituzione pubblica all'attivazione del servizio idoneo o al percorso di inclusione necessario per rispondere ai bisogni emersi. Dovranno prevedere un rafforzamento dell'infrastruttura sociale in termini qualitativi e quantitativi - con particolare attenzione alla necessaria perequazione territoriale, a quei servizi rivolti a persone in condizione di povertà, minori e anziani, e alla strutturazione di una rete di centri di accoglienza articolata e, ove possibile, integrata con altri servizi per rispondere ad ogni tipologia di bisogno (sostegno alimentare, minori, donne vittime di tratta e/o violenza, anziani non autosufficienti e/o persone con disabilità, rom sinti e camminanti, migranti, rifugiati e richiedenti asilo).

### **Sport e periferie**

Nella parte dedicata a sport e periferie l'orientamento prevalente non sembra rispondere alla promozione della pratica sportiva di base quale politica per l'inclusione e



per la prevenzione. Pare emergere un orientamento del tutto spostato verso la realizzazione di opere e infrastrutture nell'ottica della rigenerazione delle città. È noto che alla necessità di spazi devono accompagnarsi interventi di promozione sociale e di diffusione della pratica sportiva che chiamano in causa competenze di diversi soggetti istituzionali con la necessità di realizzare un piano per lo sport per tutti che nelle azioni presenti nel PNRR non sono neanche accennate.

Manca completamente un impegno a realizzare interventi volti a garantire uguaglianza di opportunità nell'accesso alla cultura e a occasioni di socializzazione, promuovendo la realizzazione di biblioteche e centri polifunzionali aperti alla cittadinanza, centri ludico-ricreativi per minori (spazi gioco) e anziani.

### **Politiche abitative e rigenerazione urbana**

Nella missione "Inclusione Coesione" la componente, "Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore" all'interno delle misure "Servizi socio-assistenziali, disabilità e marginalità" si interviene anche con progetti volti ad affrontare le principali vulnerabilità sociali in materia di povertà materiale e disagio abitativo, attraverso Programmi di "Housing temporaneo e Stazioni di Posta" fino a 24 mesi; nei centri urbani di più grandi dimensioni sono previsti progetti dedicati a persone che versano in condizioni di marginalità estrema e senza fissa dimora. Sono poi previsti interventi di "Rigenerazione urbana" (3,5 miliardi, di cui 3,3 in essere e 3,0 di nuovi fondi) promossi sia dalle Città Metropolitane, con particolare attenzione alle periferie (il piano prevede anche un "progetto pilota" ad alto impatto strategico per il recupero urbano), che dai Comuni, col fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale, intervenendo sulla qualità e il decoro urbano. Sono anche previsti Progetti di recupero territoriale e incremento della disponibilità di alloggi pubblici, cd. Housing Sociale.

La rigenerazione viene perseguita anche attraverso "Sport e Periferie" con interventi nelle aree periferiche, integrando il recupero urbano con la realizzazione di impianti sportivi.

La componente "Interventi speciali per la coesione territoriale" (4,18 miliardi ) rafforza la "Strategia nazionale per le aree interne" (1,5 miliardi ) e prevede "Interventi per le Aree del terremoto" (1,78 miliardi ) con ulteriore incentivazione della ricostruzione privata e pubblica, efficientamento energetico e illuminazione ecosostenibile, sostegno alle attività economiche e produttive locali, il miglioramento della dotazione in termini di infrastrutture di servizi e di trasporto.

All'interno del complesso delle misure non viene affrontato in maniera organica il disagio abitativo ed è sottovalutata la misura dell'intervento destinato all'edilizia residenziale pubblica, per l'incremento della quale si fa riferimento all'attuazione del



Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare e investimenti di edilizia sociale agevolata.

Una proposta lanciata da tempo dalla nostra organizzazione, è quella di rispondere ai bisogni abitativi, drammaticamente emersi come punta di un iceberg in questa fase pandemica, attraverso un Piano pluriennale di edilizia residenziale pubblica e sociale, con sovvenzioni statali stanziare con continuità, sia attraverso il recupero degli alloggi non utilizzati, sia attraverso nuove unità, da realizzare partendo dal patrimonio immobiliare pubblico dismesso, inutilizzato o con funzioni non più attuali. In tal modo queste potrebbero vedere una corretta e ordinaria programmazione da Regioni e Comuni.

### Proposte

<b>MISSIONE 5 – Inclusione e coesione</b>	
<b><i>Riforme di settore</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definizione legislativa dei Livelli Essenziali delle Prestazioni</li> <li>▪ Riforma degli ammortizzatori sociali</li> <li>▪ Riforma in chiave selettiva delle tipologie contrattuali esistenti</li> <li>▪ Intervento legislativo su rappresentanza e partecipazione</li> <li>▪ Definire un Sistema nazionale di apprendimento permanente e Attuazione del Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze e del Sistema nazionale di certificazione delle competenze</li> <li>▪ Legge nazionale per non autosufficienza</li> </ul>
<b><i>Progetti e Investimenti</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Declinazione degli interventi sull’infrastruttura sociale in un ottica universale</li> <li>▪ Infrastrutture sociali</li> <li>▪ Piano nazionale di rilancio dell’occupazione giovanile</li> <li>▪ Misure innovative e specifiche per i NEET</li> <li>▪ Potenziare la rete di servizi territoriali sociali e di assistenza</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Rafforzamento degli organici dei CPI a partire dalla stabilizzazione dei lavoratori che in essi stanno operando</li><li>▪ Estendere e potenziare il Fondo Nuove Competenze</li><li>▪ Piano pluriennale di edilizia residenziale pubblica e sociale</li></ul>
--	--



## MISSIONE 6 - Salute

Alla missione 6 SALUTE della proposta di PNRR, presentata il 12 gennaio 2020 dal Governo, sono assegnate risorse per complessivi 19,7 miliardi (di cui 1,7 miliardi da React EU) per finanziare due aree progettuali (“Componenti”):

- Assistenza di prossimità e telemedicina (7,9 miliardi);
- Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria (11,82 miliardi).

Rispetto alla precedente bozza di PNRR presentata dal Governo si dichiara che, per la Missione 6 Salute, vi sarebbe un aumento di 9 miliardi di risorse NGEU. **Tuttavia tale aumento appare in buona parte un rimescolamento di risorse per la sanità già presenti** nella precedente bozza (in Progetti di altre Missioni del PNRR: soprattutto riferite agli ospedali) e che ora sono esplicitamente inserite nella Missione Salute. Si tratta di cifre che oscillano tra i 6 e i 7 miliardi.

Tra il precedente documento PNRR e questo, dunque, **non appare esserci un aumento così consistente di risorse destinate alla Salute, in particolare per il potenziamento dell’assistenza socio sanitaria territoriale**, che invece la CGIL considera priorità strategica.

Va considerato che nel PNRR per la **non autosufficienza e per** la riconversione delle strutture residenziali, a parte un riferimento nella Componente 5.2 della Missione 5, non sono previsti adeguati progetti. Infine in tutti i progetti vi deve essere l’esplicito obiettivo di assicurare l’ universalità del diritto alla salute e il rafforzamento del SSN in particolare nelle regioni del Sud e nelle aree interne.

### Osservazioni e proposte specifiche.

#### **Assistenza di prossimità e telemedicina**

Per quanto riguarda la componente “Assistenza di prossimità e telemedicina” (7,9 miliardi complessivi):

- sono certamente condivisibili due Progetti: “Casa della Comunità e presa in carico della persona” e “Assistenza domiciliare”. È finalmente prevista la “definizione di standard strutturali, tecnologici e organizzativi dell’assistenza territoriale” e viene proposto un modello di assistenza territoriale di comunità, fondato su strutture ad alta integrazione socio sanitaria e socioassistenziale (denominate “Case della Comunità” ma che richiamano evidentemente “la Casa della salute”), diffuse nel



territorio (obiettivo: 1 Casa ogni 24.500 abitanti). Strettamente connesso a questo è il Progetto “Assistenza Domiciliare” (obiettivo entro il 2026: attivare 575 Centrali di coordinamento, 51.750 medici e altri professionisti nonché 282.425 pazienti con *kit technical package* attivo).

- é invece meno articolato il progetto “Sviluppo delle cure intermedie” (2 miliardi) e di fatto rinvia ad atti successivi la sua definizione, per raggiungere entro il 2026 realizzare e/o adeguare 1 ospedale di comunità ogni 80.000 abitanti - 753 ospedali (con posti letto in strutture di ricovero di breve durata (15-20 giorni), secondo uno standard uniforme su tutto il territorio nazionale).

Riteniamo che tutti i progetti di “Assistenza di prossimità e telemedicina” debbano essere collocati con chiarezza **nell’ambito del Distretto socio sanitario**, inteso come “struttura forte”, baricentro e motore per l’assistenza territoriale, e da cui devono dipendere strutture e professionisti sanitari, compresi i Medici di Medicina Generale, e i professionisti sociali. E che le risorse assegnate (7,90 miliardi) non siano sufficienti. Inoltre riteniamo che debba essere aggiunto un **Progetto specifico sulla non autosufficienza**, destinato a sostenere l’avvio di una legge nazionale e precise misure per *riconvertire l’offerta di residenzialità pesante verso il sostegno alla vita indipendente* delle persone anziane non autosufficienti, con disabilità e/o problemi di salute mentale, per riqualificare l’assistenza e il lavoro di cura domiciliare, per sostenere il diritto alla vita indipendente, rispettando così anche il diritto di curarsi nel proprio contesto di vita in un’ottica di salute di comunità, in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Tale Progetto va adeguatamente finanziato, è ad alta integrazione socio sanitaria e quindi va connesso ai Progetti della componente M5C2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”.

Sul terzo Progetto della componente “**Salute Ambiente e Clima ...**” la proposta di PNRR del Governo ipotizza un intervento significativo con una visione “One-Health” (e verso “Planetary-Health”) a cui assegna 500 milioni NGEU e 400 milioni React Eu. Si tratta di una ipotesi condivisibile riferita alla prevenzione ambientale ma assolutamente parziale per restituire alla **Prevenzione** un ruolo finalmente centrale. Per questo nella componente “Salute Ambiente Clima” va aggiunto un “Progetto per finanziare un piano straordinario per la prevenzione e la promozione della salute, a supporto e integrazione del PNP 2021-2025, in tutti gli ambiti della vita, nei luoghi di lavoro, rimuovere le disuguaglianze di salute agendo sui determinanti sociali ed economici di salute, potenziare la prevenzione secondaria in particolare per gli screening oncologici programmati. Anche in questo caso il fabbisogno complessivo





di risorse (nel Progetto ipotizzato in 0,5 miliardi NGEU va adeguato (stima: 1,6 miliardi cui aggiungere 0,4 miliardi da React Eu).

**“Innovazione ricerca e digitalizzazione dell’assistenza sanitaria”**

In riferimento al capitolo “Innovazione ricerca e digitalizzazione dell’assistenza sanitaria” cui vengono dal Governo assegnati 11,82 miliardi (di cui 1,31 miliardi da React Eu) proponiamo:

- ✓ di inserire nel Progetto “ammodernamento parco tecnologico degli ospedali” interventi per digitalizzare i servizi distrettuali, a partire dalle case della comunità/della salute, anche in attuazione dell’Accordo Stato Regioni del 17.12.2020 “Indicazioni nazionali per l’erogazione di prestazioni in telemedicina”, adeguando perciò i finanziamenti.
- ✓ inserire nei progetti “ammodernamento parco tecnologico degli ospedali” (attualmente 3,4 miliardi) e nel progetto “Ospedali” (attualmente 5,5 miliardi) misure riferite alla sicurezza e alla qualità dei luoghi delle cure anche per strutture socio sanitarie extraospedaliere, con un conseguente incremento delle dotazioni. Parte degli interventi deve essere dedicata alla umanizzazione, al decoro e alla facile accessibilità dei luoghi di cura e di assistenza. Una specifica linea di investimento è dedicata ad interventi specifici per evitare la contenzione meccanica nei luoghi di cura. In ogni caso la dotazione di risorse va adeguata per garantire la sicurezza antisismica in tutte le strutture.

**Proposte**

<b>MISSIONE 6 – Salute</b>	
<b><i>Riforme di settore</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rafforzamento del sistema dei controlli e Protocolli sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e nel territorio</li> </ul>
<b><i>Progetti e Investimenti</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Universalità del SSN e rafforzamento in particolare nelle regioni del Sud e nelle aree interne</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Nella componente “Assistenza di prossimità e telemedicina”:<ul style="list-style-type: none"><li>– i progetti sono svolti nell’ambito del Distretto socio sanitario;</li><li>– un progetto specifico sulla non autosufficienza, con riqualificazione e riconversione residenze socio sanitarie e case di riposo, per il sostegno alla vita indipendente;</li><li>– un progetto per la prevenzione e la promozione della salute in tutti gli ambiti della vita, nei luoghi di lavoro.</li></ul></li><li>▪ Nella componente “Innovazione ricerca e digitalizzazione dell’assistenza sanitaria”: estendere l’ammodernamento tecnologico, gli interventi per la sicurezza e la qualità dei luoghi delle cure anche per strutture socio sanitarie extraospedaliere.</li></ul>
--	--