

Sintesi e commento del Rapporto ASviS "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Legge di Bilancio 2023 e lo sviluppo sostenibile" (21.04.2023)

Per la Redazione - Serena Moriondo
26 aprile 2023





Il documento, di 234 pagine, è composto da tre capitoli e un'appendice:

- ▶ **1. Sintesi dei contenuti e metodologia dell'analisi**
- ▶ **2. L'Analisi dell'Alleanza**
- ▶ **3. Appendice: Goal e Target**

IL 21 aprile 2023 è stato pubblicato il volume "Piano nazionale di Rilancio e Resilienza, Legge di Bilancio 2023 e lo sviluppo sostenibile. [Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030](#)

Il volume è suddiviso in tre capitoli:

1. Sintesi dei contenuti e metodologia dell'analisi (pag.5)

Il monitoraggio dello **stato di attuazione del PNRR** al 31 dicembre 2022 è stato svolto utilizzando le informazioni disponibili, in assenza di un quadro ufficiale fornito dal Governo (atteso entro il corrente mese di aprile).

Ciò rende questo Rapporto un prodotto di particolare valore nel momento in cui il Governo sta definendo le eventuali modifiche da apportare al Piano, anche nella prospettiva del Programma *REPower EU*, finalizzato ad aumentare la resilienza, la sicurezza e la sostenibilità del sistema energetico europeo.

► **PIANO NAZIONALE DI RILANCIO E RESILIENZA**

Per ciò che concerne il **PNRR**, rispetto all’analogo documento del 2022, secondo ASviS **sono stati rilevati numerosi e incoraggianti avanzamenti**, affrontati nei diversi capitoli del Rapporto.

Tuttavia **emergono delle criticità** come l’assoluta necessità di:

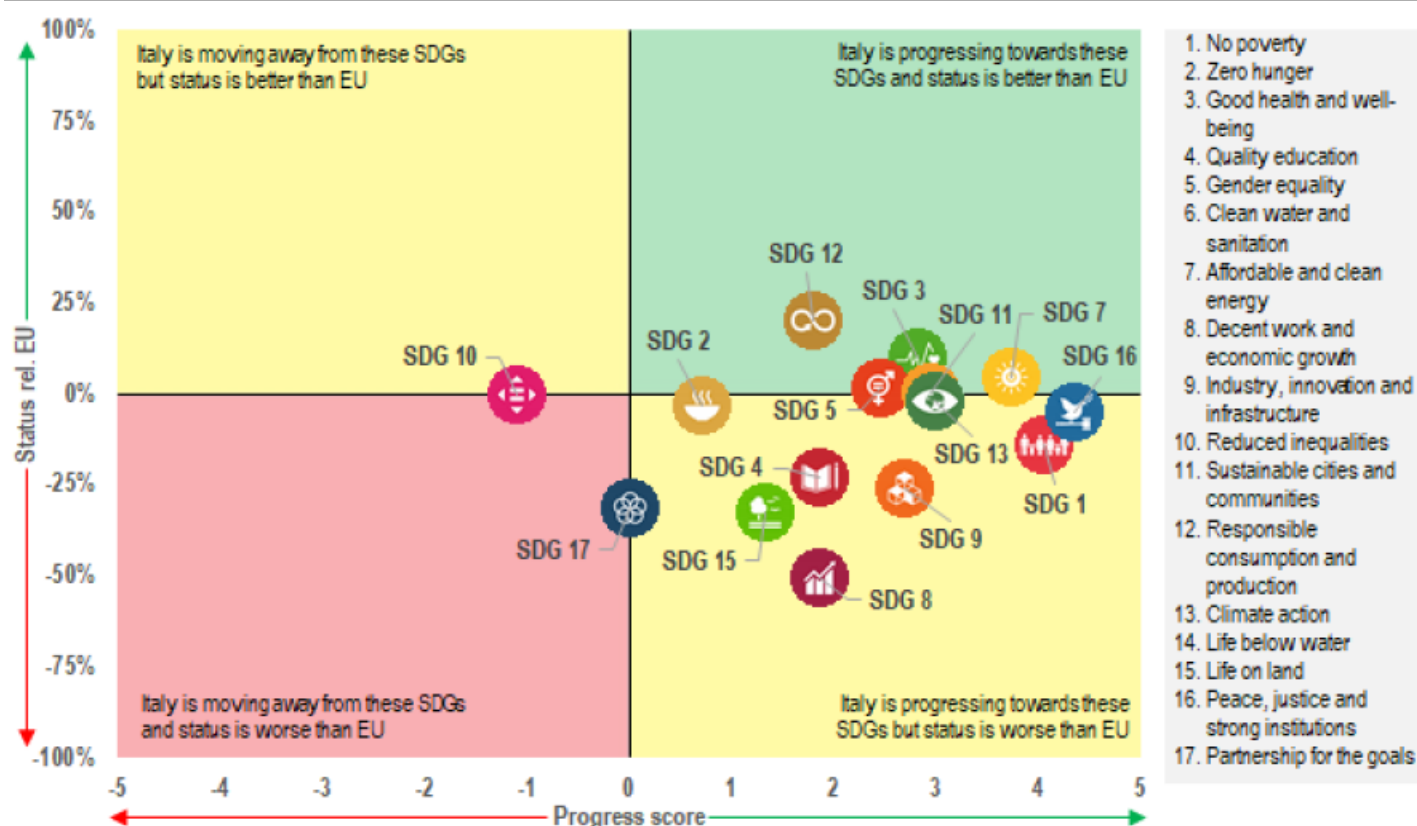
- **un più accurato e trasparente monitoraggio delle modalità e delle tempistiche con cui investimenti e riforme vengono realizzate**, anche per identificare i rischi concreti di non raggiungimento degli obiettivi e per reagire con tempestività, eventualmente usando i poteri sostitutivi attribuiti dalla legislazione viGente al Governo e agli altri soggetti abilitati;
 - **la nuova *governance* per l’attuazione del Piano è stata giustamente legata a quella dell’attuazione delle politiche finanziate con i fondi europei**. Aldilà dei problemi organizzativi che il cambio di *governance* può provocare evidente dalla soppressione del “*Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*”, **andrebbe però assicurato il coinvolgimento della società civile**. Tale confronto appare ancor più importante e necessario proprio alla luce della proposta di gestione unitaria del PNRR e degli interventi a valere sui fondi europei. Analoghi tavoli di confronto dovrebbero essere creati anche a livello territoriale, specialmente a livello regionale e di area vasta, anche per assicurare l’allineamento dei vari interventi alle agende regionali e urbane di sviluppo sostenibile.
 - **una valutazione della coerenza “sistemica” delle varie azioni rispetto al conseguimento degli SDGs**, la quale guidi anche le decisioni su eventuali riallocazioni dei fondi e l’utilizzo di ulteriori disponibilità finanziarie (si pensi ai fondi europei di coesione e al Fondo di Sviluppo e Coesione nazionale per gli anni 2021- 2027);
 - **migliorare la condivisione delle informazioni sull’attuazione del Piano con gli *stakeholders*** coinvolti negli interventi, la società civile e l’opinione pubblica. Ciò
-

appare particolarmente rilevante per gli interventi orientati ai singoli territori, così da consentire alle comunità e alle amministrazioni locali di comprendere appieno come esse saranno impattate dall'insieme degli investimenti previsti, magari per immaginare come integrare questi ultimi con azioni finanziate dalla spesa pubblica corrente o dalla spesa privata;

- **integrare in maniera sinergica le misure del Piano con altri processi e piani**, come la Strategia Nazionale e le Strategie Regionali di Sviluppo Sostenibile, così da aumentare il livello di coordinamento delle politiche economiche, sociali e ambientali in una prospettiva di sostenibilità.

In vista di possibili modifiche al PNRR, previste dal regolamento europeo in materia, anche alla luce dell'analisi della Legge di Bilancio per il 2023 **l'ASviS suggerisce di operare in diverse direzioni per accelerare l'attuazione dell'Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile.

PROGRESSI VERSO GLI SDG IN ITALIA NEGLI ULTIMI 5 ANNI



Fonte: Commissione europea, Country Report 2022 – Italia, Annex A, Figura 1.1

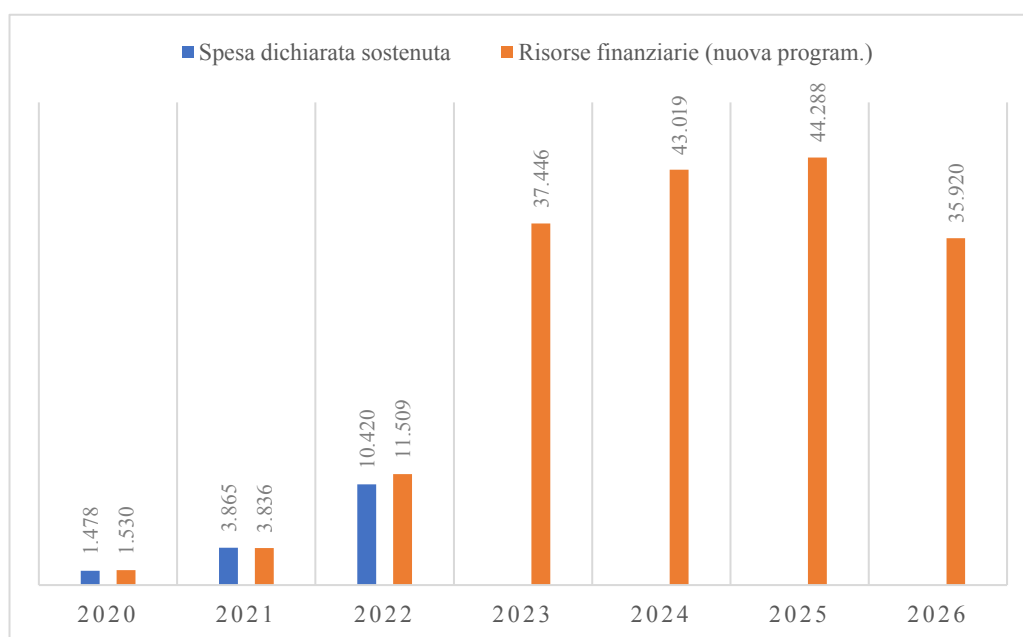
Ciò a maggior ragione dato che, come specificato dalla **Corte dei Conti** nella "*Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*" (marzo 2023), la Commissione europea - in uno studio che ha analizzato i vari piani nazionali di ripresa e resilienza - ha evidenziato come **in pochi casi sia presente un chiaro collegamento con il framework SDG ovvero un esplicito riferimento ai relativi indicatori**.

Prima di entrare più nel merito del primo Capitolo del Rapporto, si segnala che, a valere sulle informazioni estraibili dal sistema ReGiS è possibile ricostruire **un primo quadro dei progetti di investimento e di riforma avviati e del relativo stato di avanzamento**.

Sulla base dei dati estratti **al 13 febbraio 2023**, i progetti censiti nel sistema si **attestavano a circa 134 mila**; essi riguardano 148 delle 285 misure che compongono il PNRR (52% del totale) con costi ammessi a carico del Piano per oltre 93 miliardi.

Va al riguardo considerato che le misure del Piano possono essere integrate anche con altre risorse, prime fra tutte quelle dei programmi del Piano per gli investimenti complementari che cofinanziano investimenti del PNRR. Dalle informazioni in ReGiS, tali integrazioni di risorse ammontavano a 25 miliardi, circa il 27% dei costi a carico del PNRR.

SPESA SOSTENUTA E PIANIFICAZIONE PNRR



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS e tesoreria. I dati sono calcolati senza considerare la misura di rafforzamento dell'Ecobonus-Sismabonus.

RAPPRESENTATIVITÀ DEI COMUNI OGGETTO DI ANALISI

fascia demografica	n. enti	n. enti con progetti	%	n. progetti
<5000	5.530	5.506	99,6	31.717
>=5000;<10.000	1.167	1.163	99,7	7.893
>=10.000;<20.000	694	692	99,7	5.758
>=20.000;<60.000	412	410	99,5	5.365
>=60.000;<250.000	86	85	98,8	2.102
>=250.000	12	12	100,0	830
Totale complessivo	7.901	7.868	99,6	53.665
macroarea				
Nord-ovest	2.995	2.980	99,5	17.457
Nord-est	1.388	1.379	99,4	8.164
Centro	968	967	99,9	7.598
Sud	1.783	1.775	99,6	15.060
Isole	767	767	100,0	5.386
Totale complessivo	7.901	7.868	99,6	53.665

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e ReGis

I progetti comunali, nello specifico, si concentrano nelle missioni digitalizzazione, rivoluzione verde, istruzione e ricerca, inclusione e coesione territoriale, quelle cioè che risultano più in linea con le competenze istituzionali attribuite a tale livello di governo e nell'ambito delle diverse missioni la numerosità e l'entità finanziaria dei progetti presentano pesi differenti.

Oltre il **61% dei progetti** (32.832) appartiene alla M2C4 "**Rivoluzione verde e transizione ecologica**", per i progetti di tutela del territorio e della risorsa idrica, il cui peso finanziario pur essendo comunque significativo, si attesta poco sopra il 20%, denotando la presenza di interventi caratterizzati da quadri economici piuttosto contenuti; mentre **4.087 progetti per le infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (pari al 7,6 per cento del totale) incidono in termini di finanziamento per il 30% circa**, e i progetti relativi a M4C1 "**Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università**" (4.808, pari al 9 per cento) assorbono quasi il 20% di finanziamenti; nel caso degli investimenti per la transizione energetica e la mobilità

sostenibile (M2C2), i progetti, pur essendo un numero molto esiguo (261, pari allo 0,5 per cento dei progetti totali), incidono sui finanziamenti complessivi per oltre il 20%¹.

Ma i progetti risultano concentrarsi nell'ambito delle infrastrutture sociali (27.397, 51% del totale) e quelle di trasporto (10.636, 19,8%). Gli interventi in ambito di trasporto sono quelli che richiedono in media maggiori finanziamenti (circa 827 mila euro), seguiti dagli interventi per le infrastrutture sociali e ambientali e quelli per istruzione e formazione.

Quanto alla **distribuzione dei progetti sul territorio, la quota percentualmente più elevata appartiene agli enti del Nord-ovest (32,5%)** tra i quali spicca, in particolare, il numero di progetti in Lombardia (8.750, 16,3%) e in Piemonte (6.728, 12,5%); seguono i Comuni del Sud (28,1%) trainati dalla Campania che ha ottenuto 4.447 progetti ammessi a finanziamento, e del Nord-est (15,2%).

Considerando però il numero di progetti ammessi per ciascun Comune, si nota che gli enti del Sud ad aver ottenuto l'ammissione, in

PROGETTI COMUNALI PER REGIONE

(In milioni)

regione	n. progetti	comp %	costo ammesso	finanziamento totale	comp %
Abruzzo	2.349	4,4	954	957	3,2
Basilicata	1.243	2,3	390	390	1,3
Calabria	3.581	6,7	1.553	1.560	5,2
Campania	4.447	8,3	3.218	3.246	10,8
Emilia-Romagna	2.494	4,6	1.949	2.399	8,0
Friuli-Venezia Giulia	920	1,7	432	434	1,4
Lazio	2.999	5,6	2.422	2.465	8,2
Liguria	1.629	3,0	1.041	1.352	4,5
Lombardia	8.750	16,3	3.273	3.324	11,0
Marche	1.809	3,4	879	888	2,9
Molise	1.149	2,1	368	374	1,2
Piemonte	6.728	12,5	1.953	2.004	6,6
Puglia	2.291	4,3	2.386	2.480	8,2
Sardegna	2.205	4,1	883	896	3,0
Sicilia	3.181	5,9	2.629	2.685	8,9
Toscana	2.095	3,9	1.603	1.792	5,9
Trentino-Alto Adige	1.274	2,4	357	365	1,2
Umbria	695	1,3	450	453	1,5
Valle d'Aosta	350	0,7	91	93	0,3
Veneto	3.476	6,5	1.840	1.992	6,6
Totale complessivo	53.665	100,0	28.671	30.148	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGis

¹ In particolare, per il progetto 2.2. Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni che presenta 31.907 progetti per un totale di finanziamento di 5,7 miliardi; per il progetto 2.1. Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale che presenta 2.273 progetti per finanziamenti totali di 4,4 miliardi.; per il progetto 3.3. Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica che presenta 951 progetti per finanziamenti totali pari a 1,5 miliardi; per il progetto 4.2. Sviluppo trasporto rapido di massa che presenta solo 33 progetti per un finanziamento totale di 3,9 miliardi.

media, di 4,2 progetti per ente; seguono, il Centro con 3,9, le Isole con 3,5, il Nord est con 3 e il Nord ovest con 2,9 progetti per Comune.

PROGETTI COMUNALI PER FASCIA DEMOGRAFICA DEGLI ENTI

fascia demografica	n. progetti	comp %	costo ammesso	finanziamento totale	comp %	finanz medio progetto (in euro)
<5.000	31.717	59,1	6.319	6.331	21,0	199.624
>=5.000<10.000	7.893	14,7	2.935	2.953	9,8	374.188
>=10.000<20.000	5.758	10,7	3.337	3.384	11,2	587.730
>=20.000<60.000	5.365	10,0	5.349	5.506	18,3	1.026.189
>=60.000<250.000	2.102	3,9	4.546	4.785	15,9	2.276.588
>=250.000	830	1,5	6.185	7.188	23,8	8.660.240
Totale complessivo	53.665	100,0	28.671	30.148	100,0	561.781

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGis

La reattività rispetto agli obiettivi di coesione tra aree interne e zone più avvantaggiate sotto il profilo dei servizi, della mobilità e del sistema produttivo può essere rilevata attraverso la Mappa delle Aree Interne, pubblicata da Istat. I Comuni classificati come Intermedi, Periferici e Ultraperiferici rappresentano l'insieme delle Aree Interne. In base a tale classificazione circa il 47 per cento dei progetti comunali è concentrato nei Comuni intermedi, periferici e ultraperiferici.

PROGETTI COMUNALI PER CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI IN BASE ALLA STRATEGIA AREE INTERNE E AL GRADO DI URBANIZZAZIONE

area	n. progetti	comp %	costo ammesso	finanziamento totale	comp %
A - Polo	4.235	7,9	12.037	13.340	44,2
B - Polo intercomunale	689	1,3	662	682	2,3
C - Cintura	23.749	44,3	8.268	8.374	27,8
D - Intermedio	12.563	23,4	4.084	4.114	13,6
E - Periferico	10.027	18,7	3.011	3.028	10,0
F - Ultraperiferico	2.402	4,5	609	609	2,0
Totale complessivo	53.665	100,0	28.671	30.148	100,0

grado di urbanizzazione	n. progetti	comp %	costo ammesso	finanziamento totale	comp %
1	4.099	7,6	11.527	12.790	42,4
2	19.773	36,8	10.637	10.835	35,9
3	29.793	55,5	6.507	6.522	21,6
Totale complessivo	53.665	100,0	28.671	30.148	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGis

Merita, infine, un accenno, il fatto che dei fondi complessivi stanziati dal PNRR e dal fondo complementare, una quota significativa è destinata agli **investimenti in costruzioni**.

In particolare, va considerato che il settore è attivato, in maniera diretta o indiretta, da una gran parte delle iniziative del PNRR: si pensi ai programmi di rafforzamento del sistema dei trasporti, la viabilità, i porti, la ristrutturazione degli edifici, anche in funzione del *target* della transizione ambientale. In definitiva, si tratta di un flusso di opere che, rapportato al periodo in cui andrebbero realizzati gli investimenti secondo il programma, corrisponderebbe a circa venti miliardi all'anno, di cui oltre la metà rappresenterebbero un incremento rispetto all'andamento tendenziale, in parte attraverso un anticipo di opere che sarebbero state realizzate negli anni successivi. In sostanza, l'intero sistema dei lavori pubblici andrà incontro a una fase di crescita consistente della domanda. Il rialzo degli investimenti del 2021-22 è stato legato soprattutto a una accelerazione della domanda privata, dato che gli investimenti pubblici sono rimasti su livelli contenuti.

Alcune stime indicano che nella filiera delle costruzioni verrà attivato il 21% dei nuovi posti di lavoro creati attraverso gli investimenti del PNRR.

Il rischio, evidentemente, è che in mancanza di una capacità produttiva adeguata, gli investimenti del PNRR procedano a rilento, non riuscendo a rispettare gli obiettivi. Questo naturalmente depotenzierebbe gli impatti attesi sulla crescita dell'economia e potrebbe anche mettere a rischio i finanziamenti della UE al nostro Paese.

► **DIMENSIONE ECONOMICA**

Secondo il Rapporto ASviS appare necessario:

- operare nel senso di una profonda **revisione delle politiche del lavoro**, finalizzata al rafforzamento del collocamento delle persone inattive, specialmente di quelle neodiplomate e neolaureate, anche attraverso la realizzazione di un sistema informativo unico delle politiche attive, il potenziamento dei centri per l'impiego e la riduzione del cuneo fiscale;
- il rafforzamento delle politiche volte a **stimolare la ricerca e lo sviluppo**, rivedendo il sistema di incentivi alle imprese;
- potenziare gli strumenti di politica industriale per **orientare i processi produttivi verso tecnologie green**, favorendo il risparmio energetico e l'uso di energie

rinnovabili e di materiali riciclati, e inserendo nei bandi di gara riguardanti il settore delle costruzioni premialità per l'utilizzo di rifiuti provenienti dalle attività di demolizione e per le imprese che adottano criteri di sostenibilità e tecnologie rispettose dell'ambiente;

- **accelerare l'attuazione delle politiche per l'economia circolare**, coinvolgendo maggiormente e responsabilizzando i produttori e i distributori, così da valorizzare il contributo che la gestione dei rifiuti può fornire al risparmio di materie prime, alla decarbonizzazione e alla transizione energetica;
- **stimolare l'uso delle tecnologie digitali per aumentare la connettività e innovare processi e prodotti**, attraverso l'adozione dei dispositivi 5G e IoT, e **promuovere esperienze di *Smart cities and communities***, per migliorare i servizi ai cittadini e alle imprese, anche in un'ottica di riduzione delle emissioni e di alcune tipologie di consumi ad alto impatto ambientale.

► **DIMENSIONE SOCIALE**

Secondo il Rapporto appare necessario:

- **procedere con attenzione alla riforma del Reddito di Cittadinanza**, evitando di esporre ai rischi di povertà fasce significative della popolazione. A tal fine vanno seguite le proposte avanzate dal Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza e dall'ASviS in sede di analisi sulla Legge di Bilancio per il 2022, volte a rafforzare i vari strumenti e renderli capaci di intercettare le diverse povertà, promuovendo un giusto equilibrio tra le dimensioni lavorative e di protezione degli individui, specialmente dei minori;
- **potenziare e sviluppare le reti informative territoriali nel campo della salute** per rafforzare le capacità di "preparazione e risposta" nazionali. Vanno poi potenziate le figure dei Medici di medicina generale (Mmg) e dei Pediatri di libera scelta (Pdls) e rafforzate le modalità di interconnessione e di definizione delle regole di funzionamento delle nuove strutture che verranno create con il PNRR;
- sviluppare interventi sistematici nel **recupero delle perdite educative** dovute alla pandemia e ad altri fenomeni, investendo massicciamente nella **lotta alla dispersione scolastica**. Vanno inoltre potenziate le misure volte all'uso di una didattica aperta e integrata, alla messa in sicurezza e alla riqualificazione delle

scuole, a garantire l'accesso per tutti all'istruzione di qualità. Vanno finanziate adeguatamente scuole e università come motori indispensabili per il futuro del Paese, aumentando gli investimenti ordinari sull'istruzione pubblica con l'obiettivo di passare dal 3,9% attuale del PIL al 5% medio europeo;

- per **ridurre le disuguaglianze di genere**, monitorare l'applicazione alle Piccole e medie imprese della certificazione di genere, promuovere la contrattazione collettiva per eliminare la segregazione orizzontale e verticale, e migliorare la qualità del lavoro. È indispensabile ridurre i differenziali retributivi di genere, valorizzando il lavoro di cura, favorendo la “desegregazione” delle competenze maschili e femminili, specie negli ambiti professionali più caratterizzati da asimmetrie;
- prevedere la **riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti**, facendone una responsabilità pubblica, con il corrispondente incremento delle risorse dedicate. Va superata la frammentarietà degli attori coinvolti nell'erogazione dei servizi, adottando un criterio multi-dimensionale di assistenza, rendendo l'indennità di accompagnamento una nuova prestazione universale proporzionata ai bisogni, assicurando la dotazione di personale necessario ad assistere gli anziani presso il loro domicilio;
- prevedere una **valutazione multidimensionale della disabilità** per garantire politiche di assistenza favorevoli alla famiglia, migliorare la raccolta dei dati sui minorenni con disabilità, sviluppare un sistema efficiente per la diagnosi delle disabilità e investire nella formazione di insegnanti e professionisti specializzati.

► **DIMENSIONE AMBIENTALE**

Secondo il Rapporto appare necessario:

- **approvare rapidamente e finanziarie adeguatamente il Piano nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC)**, definire il Piano Nazionale Integrato Energia- Clima (PNIEC), allineando gli investimenti pubblici e privati agli obiettivi di decarbonizzazione al 2050 e approvare entro il 2023 la Legge italiana per il clima;
- **disegnare gli investimenti del REPowerEu per raggiungere gli obiettivi del pacchetto “Fit for 55”**, incentivando la creazione delle comunità energetiche,

accelerando l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile e stimolando l'autonomia tecnologica e industriale nei settori energetici in linea con il piano industriale del Green Deal;

- definire una strategia a medio termine per l'**efficientamento energetico del patrimonio edilizio e la rigenerazione urbana**, da sostenere con un sistema equilibrato di incentivi, in grado di stimolare anche investimenti privati nel settore, procedendo ad un aggiornamento delle normative edilizie in senso ecologico;
- **potenziare gli investimenti nel settore idrico** e approvare i piani industriali che portino a regime l'efficientamento dei sistemi di depurazione delle reti idriche civili, rafforzando le attività di monitoraggio e definendo una più chiara metodologia di rendicontazione;
- estendere a tutti i Ministeri, per **rafforzare le politiche urbane**, l'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili adottata ad ottobre del 2022, così da definire un'Agenda urbana nazionale, articolazione territoriale della nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, da approvare quanto prima. Andrebbe poi istituita una Cabina di regia interministeriale per il monitoraggio e il coordinamento dei diversi programmi di rigenerazione urbana;
- **accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile**, investendo per la sostituzione degli autobus con veicoli ecologici in ambito urbano ed extraurbano, creando una Piattaforma unica nazionale (Pun) con la mappatura di tutte le colonnine ad accesso pubblico per la ricarica dei veicoli elettrici, rafforzando con risorse dedicate il ruolo dei *Mobility manager* nelle pubbliche amministrazioni, nelle imprese e negli istituti scolastici;
- **accelerare l'attuazione della Strategia marina** per recuperare i ritardi assumendo le indicazioni della relazione annuale sul Capitale naturale. Inoltre, bisogna attuare la **pianificazione dello spazio marittimo** prevista dalla Direttiva UE del 2014 su cui l'Italia è inadempiente, e avviare una grande "opera pubblica" di **tutela e ripristino degli ambienti terrestri e marini**, che costituiscono la base fondamentale del benessere e della salute.

► **DIMENSIONE ISTITUZIONALE**

Secondo il Rapporto appare necessario:

- **Consolidare le riforme avviate in materia di giustizia**, procedendo con l'approvazione dei decreti attuativi e il completamento dei processi di digitalizzazione, e di **inserire il diritto di accesso alla rete tra i diritti costituzionali** come garanzia di piena fruizione dei servizi di cittadinanza digitale.
- Rispetto alla **Legge di Bilancio per il 2023**, l'analisi condotta mostra come **molte misure in essa contenute vadano nella direzione giusta**, contribuendo ad affrontare alcune delle debolezze che caratterizzano la situazione dell'Italia in campo ambientale, sociale ed economico. D'altra parte, **alcuni degli interventi appaiono controproducenti sul piano contenutistico o deboli su quello delle risorse finanziarie assegnate**. Complessivamente, appare scarsamente incisiva su alcuni dei nodi di fondo del sistema socioeconomico italiano, mentre risulta correttamente prudente in termini macroeconomici e di tutela della stabilità finanziaria.
- Come si può vedere scorrendo il testo del Rapporto, sono numerosi gli interventi valutati come significativi o sufficienti, alcuni dei quali pienamente in linea con le indicazioni fornite dall'ASviS nel recente passato.

Obiettivi economici

- Complessivamente, con riferimento agli **Obiettivi di natura prevalentemente economica**, il Rapporto individua **26 casi** sui 64 analizzati (40,6%) in cui gli interventi sono **giudicati in modo positivo**, mentre sono **17 (26,6%) quelli indicati come controproducenti o insufficienti**. Ad esempio, rientrano tra i primi quelli riguardanti: la proroga del credito di imposta per investimenti destinati a strutture produttive nelle regioni del Mezzogiorno; il contributo per la realizzazione di interventi sulle strade statali delle aree dei crateri sismici 2009 e 2016; i fondi per lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile e giovanile che opera nel settore agricolo; l'istituzione di un fondo per il sostegno alle filiere produttive del Made in Italy; le iniziative finalizzate a promuovere la progettazione e lo sviluppo di microchip; la creazione di fondi per attuare la Strategia nazionale di cybersicurezza; la proroga del credito di imposta per l'installazione e messa in funzione di impianti di compostaggio in alcune regioni e per l'acquisto di materiali riciclati provenienti dalla raccolta differenziata. **Insufficienti sono invece i**

finanziamenti riguardanti i contratti di sviluppo in campo industriale e turistico, la riconversione di centrali a carbone, il turismo sostenibile, la proroga dell'APE sociale e la crescita sostenibile, destinato a imprese cooperative costituite dai lavoratori per il rilancio di aziende in crisi. Ci sono poi vari interventi consistenti sul piano finanziario, ma che dovrebbero essere orientati specificatamente alla transizione ecologica dei processi produttivi, come il credito di imposta per investimenti nelle regioni del Mezzogiorno, il riconoscimento dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria e di mobilità in deroga in favore dei lavoratori delle imprese operanti in aree di crisi industriale complessa e in settori specifici. La mancata destinazione di questi interventi per orientare il sistema produttivo alla sostenibilità dimostra la mancanza di un approccio organico al problema, che si nota anche in altri casi, come quello della riduzione dell'aliquota IVA per la cessione dei pellet, che incoraggia l'impiego di uno strumento inquinante e dannoso per la salute dell'uomo tanto quanto il carbone, e il contributo per l'aumento del costo del carburante per l'autotrasporto merci, che non va nella direzione di razionalizzare e progressivamente eliminare i Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD).

Obiettivi sociali

- Nel campo delle azioni riguardanti gli **Obiettivi a prevalente contenuto sociale**, si individuano **31 casi** su 64 analizzati (48,4%) **considerati come significativi o sufficienti**, mentre risultano **controproducenti o insoddisfacenti 18 interventi** (28,1%). Appartengono alla prima tipologia la modifica dei requisiti di accesso ai bonus sociali nel settore elettrico e in quello del gas, l'avvio di un programma pluriennale di *screening* nella popolazione pediatrica per il diabete di tipo 1 e la celiachia, l'aumento all'80% dell'indennità per congedo parentale, l'incremento della quota premiale sulle risorse per il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, le misure volte a promuovere e potenziare le competenze e le discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche (STEM), l'esonero contributivo per promuovere l'occupazione di lavoratrici svantaggiate e le misure di sostegno ai nuclei familiari con figli minorenni e figli maggiorenni con disabilità. Positivo è anche l'istituzione di una struttura di supporto alla Cabina di regia per la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Tra gli interventi considerati a rischio di andare nella direzione sbagliata si segnalano la riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, e in particolare l'atteso riordino del Reddito di Cittadinanza, che pure - come già notato - avrebbe dovuto

essere migliorato da vari punti di vista. Il sistema che emergerà, di cui non si conoscono ancora le caratteristiche, deve essere pienamente in grado di intercettare e ridurre la povertà in tutte le sue forme, eliminare le disuguaglianze di opportunità e ridurre quelle di risultato, come indicato dal target 10.3 dell'Agenda 2030. Insufficienti appaiono anche le misure e i relativi stanziamenti per il contrasto alla povertà alimentare, gli investimenti nel sistema sanitario e nella sua rete territoriale, così come per l'estensione al 2027 dei contributi ai policlinici universitari, che riguarda solo le strutture private, e per la stabilizzazione del personale sanitario e sociosanitario, che esclude il personale assunto con contratti alternativi. Problematici appaiono l'estensione dell'accesso al trattamento pensionistico anticipato denominato "Opzione donna", che corrisponde nei fatti a un inasprimento dei requisiti, e gli interventi normativi sulla cura familiare, sulla maternità e sulla conciliazione tempi di vita e di lavoro, che penalizzano le donne sul fronte dei requisiti pensionistici. Questi provvedimenti dovrebbero essere rivisti e armonizzati in un piano coerente e bilanciato finalizzato a fronte alle numerose e diverse esigenze di carattere sociale, armonizzando e rendendo sinergici tra di loro i singoli strumenti.

Obiettivi ambientali

- Tra gli interventi che impattano sugli **Obiettivi a prevalente contenuto ambientale**, **20 misure** delle 47 analizzate (42,5%) **risultano significative o sufficienti**, mentre **8 (17%) appaiono contro- produttori o insoddisfacenti**. Tra i provvedimenti appartenenti alla prima categoria emergono: i fondi per l'erogazione di pacchi alimentari ai soggetti in condizioni di povertà assoluta e per interventi volti alla tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, l'estensione delle agevolazioni previste per la piccola proprietà contadina, la proroga degli esoneri contributivi per assunzioni e per lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile e giovanile in agricoltura. Positivi sono anche gli interventi volti al miglioramento dell'accesso alla terra per le imprese di piccole e media dimensione che non sono in grado di ottenere autonomamente un credito dal sistema bancario, l'incremento delle dotazioni finanziarie del Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura e del fondo mutualistico nazionale per la copertura dei danni catastrofali meteorologici, così come l'introduzione di misure volte a favorire la produzione di energia dalla biomassa legnosa, il potenziamento delle infrastrutture di ricarica elettrica e il rifinanziamento dello strumento agevolativo dei contratti di sviluppo. Per quanto riguarda gli aspetti

insoddisfacenti, va segnalata l'assenza di interventi significativi a protezione degli ecosistemi acquatici, che pure hanno un'importanza notevole per l'Italia, mentre quelli per la decarbonizzazione del sistema produttivo non sono legati a un quadro strategico di azioni. Sono inoltre insufficienti le misure introdotte per potenziare il Trasporto rapido di massa, così da colmare il gap infrastrutturale con le altre città europee, così come va valutata negativamente la Proroga del termine dell'entrata in esercizio degli impianti di produzione di biocarburante avanzato diverso dal biometano. Infine, vanno valutati come insufficienti gli stanziamenti per il fondo per le periferie inclusive e il rifinanziamento del fondo garanzia prima casa.

Obiettivi istituzionali

- Infine, per ciò che concerne gli **Obiettivi a prevalente contenuto istituzionale**, sulle 22 misure analizzate **17 risultano significative o sufficienti (77,3%)**, mentre **4 (23,5%) appaiono contro-produttori o insoddisfacenti**. Appartengono al primo gruppo il finanziamento della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, il potenziamento delle azioni previste dal Piano strategico nazionale contro la violenza sulle donne, il sostegno all'installazione da parte dei Comuni di sistemi di video-sorveglianza per la prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità, il rifinanziamento del programma attuativo del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, la promozione dei progetti di alfabetizzazione mediatica e digitale e dei progetti educativi a tutela dei minori. Decisamente insoddisfacenti sono le modalità di finanziamento ai programmi del Fondo Monetario Internazionale: infatti, il credito, di per sé positivo, è concesso a tassi di mercato anche se orientato al sostegno ai paesi più poveri e vulnerabili. Inoltre, è valutato negativamente il contenuto incremento dei fondi per l'incentivazione e il sostegno della gioventù, per sostenere le donne vittime di violenza e per l'ammodernamento dell'edilizia giudiziaria.

A partire dal Rapporto annuale ASviS *L'Italia e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile del 2022*, **la lista degli obiettivi quantitativi è stata aggiornata.**

Sono state, inoltre, aggiornate le serie storiche di alcuni indicatori alla luce delle modifiche effettuate dall'Istat (ad esempio la revisione dell'indagine sulle forze di lavoro diffusa nell'ultimo anno).

Si è così pervenuti a **33 obiettivi quantitativi definiti "prioritari"** suddivisi per dimensione prevalente dei rispettivi Goal dell'Agenda ONU 2030:

- 14 per la dimensione ambientale;
- 6 per la dimensione economica;
- 3 per la dimensione istituzionale;
- 10 per la dimensione sociale.

Il Capitolo illustra, inoltre, come gli obiettivi quantitativi siano stati definiti in base ad una determinata metodologia (**valori definiti dai livelli istituzionali** (Onu, Unione europea, Governo italiano, ecc.).

In assenza di un valore definito per la definizione dell'obiettivo è stato utilizzato il **giudizio degli esperti** dei gruppi di lavoro dell'ASviS; in assenza di un valore definito a livello istituzionale e di un giudizio degli esperti, l'obiettivo è stato individuato attraverso il **confronto con i tre Paesi europei più simili all'Italia** (Francia, Germania, Spagna) prendendo il *best performer* tra questi Paesi nell'ultimo anno in cui i dati sono disponibili; se nessuno dei criteri sopra esposti consente di definire l'obiettivo, è stata utilizzata la **metodologia di Eurostat** nel valutare l'andamento degli indicatori senza un obiettivo, utilizzando l'incremento dell'1% annuo rispetto all'anno base 2010 (ad esempio, obiettivo 2030 +/-20% rispetto al 2010).

Per valutare il raggiungimento nel tempo degli obiettivi quantitativi è stata usata la metodologia dell'Ufficio statistico dell'Unione europea (EURO- STAT), **che prevede la valutazione dell'intensità e della direzione verso cui l'indicatore si sta muovendo rispetto all'obiettivo prefissato** utilizzando le "freccie" di colore diverso (verde o rosso).²

Sono fornite, ove possibile, due scale temporali di analisi, una di lungo periodo (15-10 anni) e una di breve periodo (5-3 anni).

² Oltre al colore le frecce possono assumere diverse inclinazioni (progressi significativi, l'obiettivo verrà raggiunto, vengono indicati con una freccia verde orientata verso l'alto; progressi moderati, l'obiettivo non verrà raggiunto ma la direzione è quella giusta. Vengono indicati con una freccia verde orientata diagonalmente verso l'alto; progressi insufficienti, l'obiettivo non verrà raggiunto a causa di un trend solo leggermente positivo. Vengono indicati con una freccia rossa orientata diagonalmente verso il basso; allontanamento dall'obiettivo, si sta procedendo nella direzione opposta. Viene indicato con una freccia rossa orientata verso il basso).

Obiettivi prioritari

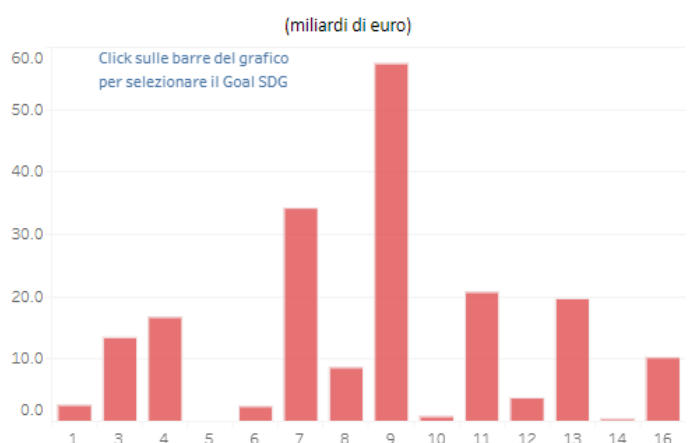
Gli obiettivi prioritari sono stati scelti per corrispondere nel modo migliore possibile alle indicazioni contenute nei Goal e Target dell'Agenda ONU 2030.

Nell'ambito delle Strategie, Piani o Programmi europei e nazionali, quindi in base alla metodologia A, sono stati selezionati **27 "altri obiettivi"** per rispondere meglio alla necessità di monitorare l'andamento delle principali politiche per lo sviluppo sostenibile.

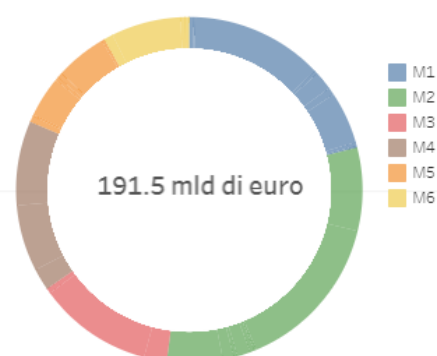
Nel Rapporto sono riportate **8 tabelle**, suddivise per dimensione prevalente dei Goal e per caratteristica degli obiettivi quantitativi ("*prioritari*" o "*altri*"), **dove sono contenute le fonti degli obiettivi e degli indicatori** quando sono disponibili.

Per ciascun Target dei Goal dell'Agenda ONU 2030 presi in esame, l'analisi del PNRR e della legge di Bilancio inizia dall'andamento degli obiettivi prioritari. Gli altri obiettivi sono contenuti nella Tabella di Valutazione su PNRR e conseguimento degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030.

2. L'Analisi dell'Alleanza (pag.19)



(quote percentuali)



Click sulla tavola per selezionare le missioni del PNRR

Cod Missione	Missione	%	Euro (miliardi)	Componenti	Misure	Sub Misure	Indicatori prevalenti	Tutti gli indicatori
M1	Digitalizzazione, innovazione, co...	21.0%	40.29	3	48	108	10	16
M2	Rivoluzione verde e transizione ..	31.0%	59.46	4	56	64	20	23
M3	Infrastrutture per una mobilità ..	13.3%	25.40	2	21	30	6	7
M4	Istruzione e ricerca	16.1%	30.88	2	35	35	11	20
M5	Inclusione e coesione	10.4%	19.85	3	21	31	16	27
M6	Salute	8.2%	15.63	2	10	17	7	7
Totale		100.0%	191.50	16	191	285		

Nel Rapporto ASviS i 17 Obiettivi dell'Agenda 2030 sono stati suddivisi in 4 dimensioni:

Goal a prevalente dimensione sociale



Goal a prevalente dimensione ambientale



Goal a prevalente dimensione economica



Goal a prevalente dimensione istituzionale



Per ogni Goal (e per i diversi Target) il Rapporto ha suddiviso l'**analisi in due parti**, per il **PNRR** e per il **Bilancio**.

▷ Nel caso del **PNRR** sono indicate le seguenti voci:

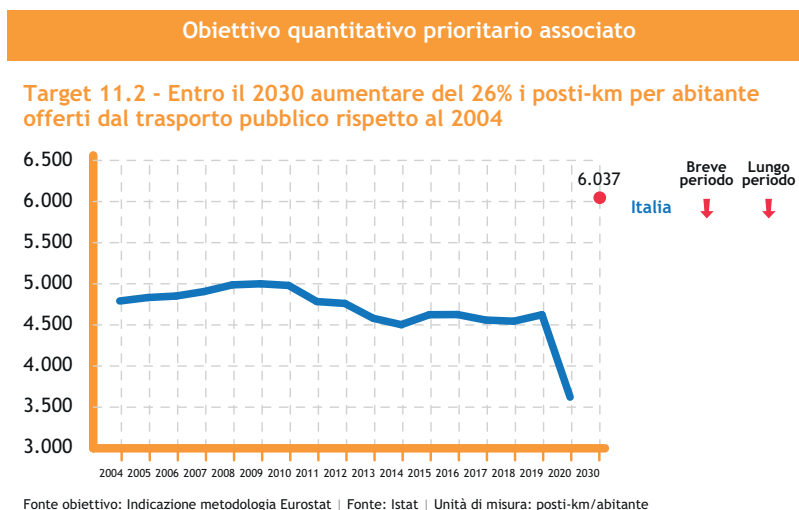
Misura (riforma o investimento) e amministrazione titolare	Importo (in mln di euro)	Calendario (in trimestri e anno) e descrizione del traguardo e/o obiettivo	Valutazione sul contributo del PNRR al raggiungimento degli SDGs	Stato di attuazione
--	--------------------------	--	--	---------------------

Alle quali si aggiunge una valutazione in termini di:

Temi o politiche	Obiettivi quantitativi riferiti all'Agenda 2030	Valutazione sullo stato di attuazione delle politiche ulteriori al PNRR per raggiungere gli obiettivi	Proposte ASviS
------------------	---	---	----------------

A cui segue una rappresentazione grafica dell'Obiettivo quantitativo prioritario associato.

Esempio riguardante il Goal 11 Città e Comunità sostenibili:



▷ Nel caso della **Legge di Bilancio** sono indicate le seguenti voci:

Temi o politiche	Norme principali	Descrizione delle norme	Commento e valutazione
------------------	------------------	-------------------------	------------------------

Per ragioni di sintesi, al fine di illustrare il meccanismo di funzionamento dell'analisi e i relativi risultati, prenderemo in esame il **Goal 3**.

GOAL 3. SALUTE E BENESSERE (prevalente dimensione sociale)



Cod Missione	Missione	%	Euro (miliardi)	Componenti	Misure	Sub Misure	Indicatori prevalenti (47)	Tutti gli indicatori (64)
M5	Inclusione e coesione	7,9%	1,07	3	21	31	10	16
M6	Salute	92,1%	12,43	2	10	17	20	23
Totale		100,0%	13,51	5	31	48	6	7
							11	23
							16	29
							7	8

La valutazione del **Goal 3** in relazione alla **Missione 6** del PNRR:

▷ **si focalizza su due traguardi**, il rafforzamento della prevenzione e dell'assistenza sul territorio, con l'integrazione tra servizi sanitari e sociali, e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del SSN (potenzia il fascicolo elettronico e la telemedicina; sostiene le competenze tecniche e digitali del personale; promuove la ricerca biomedica e sanitaria)

▷ **rivela che i traguardi (riforme o investimenti), al 31.12 2022 sono stati raggiunti** in quanto a) sono stati predisposti gli stanziamenti; b) i bandi per i relativi progetti sono stati pubblicati anche se, talora, hanno richiesto una proroga al fine di garantire la partecipazione dei beneficiari. Rimane ovviamente in sospeso il giudizio sull'attuazione finale prevista entro il 2026 dei vari provvedimenti.

Sappiamo, ad esempio, che:

- per l'Investimento 1.1: **Casa della Comunità (CdC) e presa in carico della persona (MS)** sono stati stanziati 2000 milioni di euro, sono stati predisposti i CIS (Contratti istituzionali di Sviluppo) tra Ministero della Salute e le Regioni e le Province autonome, ma sapremo solo nel 2026 se sarà stato triplicato (in 1.350 unità) il numero delle Case della Salute attive (nel 2020 era pari a 493);

- per l'investimento 1.2: **Casa come primo luogo di cura e telemedicina** che prevede di portare, entro il 2026, la quota di persone prese in carico nell'assistenza domiciliare al 10% della popolazione di età superiore a 65 anni (la cui stima al 2026 è di 1,5 milioni di persone, ad oggi sono solo il 4%, contro una media OCSE del 6%) sono stati stanziati 4000 milioni. Al momento il traguardo raggiunto riguarda la pubblicazione delle linee guida organizzative relative al “*Modello digitale per l'attivazione dell'assistenza domiciliare*”, che è stato condiviso con la Conferenza delle regioni e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 120 del 24 maggio 2022;

- per l'investimento 1.3: **Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture** (Ospedali di Comunità) sono stati stanziati 1000 milioni di euro con lo scopo di realizzare o rinnovare, entro il 2026, circa 400 ospedali di comunità (nel 2020 risultano attivi 163 ospedali di comunità). Al momento il traguardo raggiunto riguarda l'approvazione del decreto del Ministro della salute adottato il 20 gennaio 2022 con il quale è stata effettuata la ripartizione delle risorse del PNRR e del PNC alle Regioni e alle Province autonome in qualità di soggetti attuatori per i progetti a regia del Ministero della salute.

*Le valutazioni contenute nel Rapporto ASviS relative alla Missione 6 del PNRR fanno riflettere sulle problematiche relative alla **continuità della gestione degli investimenti che implicano un aumento delle risorse dedicate alla sanità attualmente ancora percentualmente basse rispetto alla media europea.***

*Altro strumento di cui si suggerisce l'adozione riguarda **l'efficientamento della spesa eliminando il fattore "spreco"** per cattiva gestione, razionalizzando le politiche sanitarie e dando priorità alle prestazioni più utili sia in termini di cura che di prevenzione.*

La valutazione del **Goal 3 in relazione alla Legge di Bilancio** riguarda in modo particolare:

▷ gli investimenti nel sistema sanitario e nella sua rete territoriale.

A tal proposito Il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard è incrementato di: 2.150 milioni di euro per il 2023; 2.300 milioni di euro per il 2024; 2.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025.

▷ l'attuazione in tutte le Regioni del nuovo Sistema di garanzia dei LEA.

I commi 791-798 recano disposizioni in materia di accelerazione del processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Nel complesso dei provvedimenti si evidenzia che:

- per l'anno 2023, **una quota dell'incremento del SSN** (pari a 1.400 milioni di euro) **è destinata** a contribuire ai maggiori costi determinati dall'**aumento dei prezzi delle fonti energetiche**;
- **l'estensione al 2027 del vigente finanziamento di 35 milioni di euro per i Policlinici universitari riguarda ancora una volta strutture sanitarie private**;
- il rafforzamento dei sistemi sanitari a livello globale che prevedeva un **riconoscimento economico (indennità) delle particolari condizioni di lavoro svolto dal personale** della dirigenza medica e dal personale del comparto sanità, **dipendente del SSN e operante nei servizi di pronto soccorso, slitta al 2024**;
- nel periodo 1° luglio 2022 - 31 dicembre 2023, il Comma 528 prevede la **stabilizzazione del personale sanitario e sociosanitario del SSN**, avente, in base a rapporti a termine instaurati a seguito di reclutamento con procedura

concorsuale, **18 mesi di anzianità di servizio** presso enti ed aziende del SSN compreso il personale non più in servizio. La misura è finalizzata a rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali, anche per il recupero delle liste d'attesa e per questa via mettere un freno al fenomeno in crescita della "povertà sanitaria" che colpisce trasversalmente numerosi nuclei familiari vulnerabili e che hanno rinunciato alle cure sanitarie. **Le risorse sono insufficienti.**

Le valutazioni contenute nel Rapporto ASviS sul SSN in relazione alle scelte effettuate con la Legge di Bilancio 2023, mettono in luce:

- **Stanziameti inadeguati** rispetto alla situazione in cui verte il SSN, ed al finanziamento degli altri Paesi EU sia in termini assoluti che percentualmente rispetto al PIL. Dopo due anni di incremento del Fondo Sanitario Nazionale per fronteggiare l'emergenza pandemica ancora in atto, **la programmazione economica prevista dal Governo Meloni non è compatibile con i livelli di fabbisogno di salute del nostro Paese**, visto anche che dei 2.150 milioni di euro previsti per il 2023, 1.400 milioni sono vincolati al- l'aumento dei prezzi delle fonti energetiche.

Gli incrementi previsti in particolare non danno soluzione al grave problema di carenza degli organici del SSN e non vi sono finanziamenti per il rinnovo dei contratti delle lavoratrici e dei lavoratori del settore.

- **Le disposizioni in materia di LEP lasciano immutata l'attuale situazione**, fatta eccezione per la struttura di supporto alla cabina di regia con cui si sostituisce il Nucleo PNRR Stato-Regioni, con una segreteria tecnica appositamente costituita. **Non vengono previste risorse aggiuntive e il ricorso alla spesa storica** e agli stanziamenti previsti a legislazione vigente per la determinazione dei fabbisogni standard (CTFS) in capo alla Commissione, **per la determinazione dei LEP, resta una scelta sbagliata che alimenterà le disuguaglianze tra il Nord e il Sud del Paese ma anche tra aree urbane ed aree interne.** È fondamentale giungere ad una rapida definizione dei LEP e dei costi standard anche in vista dell'approvazione del DDL sull'autonomia differenziata che prevede il passaggio dalla spesa storica ai costi standard ed il finanziamento del LEP a legislazione finanziaria invariata.

- Nonostante la pandemia abbia dimostrato che il personale sia strategico e non sia semplice né immediato il potenziamento necessario, **il rinvio dell'incremento del**

riconoscimento economico sminuisce il riconoscimento del lavoro stressante del Pronto Soccorso e demotiva la permanenza del personale sanitario nello stesso. Per ridurre la pressione sui PS è urgente una revisione organizzativa con il potenziamento della medicina territoriale e domiciliare.

- Le risorse per la stabilizzazione del personale risultano insufficienti e non prevedono un percorso di ampliamento per la stabilizzazione del personale assunto tramite contratti alternativi (es. interinale, co.co.co., co.co.pro.), assunti durante la pandemia.

3. Appendice: Goal e Target (pag.215)

In questo Capitolo sono riepilogate le descrizioni dei target dei 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e l'elenco degli oltre 300 aderenti all'Alleanza.

Goal 3: SALUTE E BENESSERE

Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età

Target

- 3.1 Entro il 2030, ridurre il tasso di mortalità materna globale a meno di 70 per 100.000 nati vivi
- 3.2 Entro il 2030, mettere fine alle morti evitabili di neonati e bambini sotto i 5 anni di età, con l'obiettivo per tutti i Paesi di ridurre la mortalità neonatale a non più di 12 su 1.000 nati vivi e, per i bambini al di sotto dei 5 anni, ridurre la mortalità a non più di 25 su 1.000 nati vivi
- 3.3 Entro il 2030, porre fine alle epidemie di AIDS, tubercolosi, malaria e malattie tropicali trascurate e combattere l'epatite, le malattie legate all'uso dell'acqua e altre malattie trasmissibili
- 3.4 Entro il 2030, ridurre di un terzo la mortalità prematura da malattie non trasmissibili attraverso la prevenzione e la cura e promuovere la salute mentale e il benessere
- 3.5 Rafforzare la prevenzione e il trattamento di abuso di sostanze, tra cui abuso di stupefacenti e l'uso nocivo di alcool
- 3.6 Entro il 2020, dimezzare il numero di decessi a livello mondiale e le lesioni da incidenti stradali
- 3.7 Entro il 2030, garantire l'accesso universale ai servizi di assistenza sanitaria sessuale e riproduttiva, compresi quelli per la pianificazione familiare, l'informazione e l'educazione, e l'integrazione della salute riproduttiva nelle strategie e nei programmi nazionali
- 3.8 Conseguire una copertura sanitaria universale, compresa la protezione dai rischi finanziari, l'accesso a servizi essenziali di assistenza sanitaria di qualità e l'accesso a farmaci essenziali sicuri, efficaci, di qualità e a prezzi accessibili e vaccini per tutti

- 3.9 Entro il 2030, ridurre sostanzialmente il numero di decessi e malattie da sostanze chimiche pericolose e da inquinamento e contaminazione di aria, acqua e suolo
- 3.a Rafforzare l'attuazione della "Convenzione quadro dell'Organizzazione Mondiale della Sanità"^[1] sul controllo del tabacco in tutti i Paesi, a seconda dei casi
- 3.b Sostenere la ricerca e lo sviluppo di vaccini e farmaci per le malattie trasmissibili e non trasmissibili che colpiscono soprattutto i Paesi in via di sviluppo, fornire l'accesso ai farmaci essenziali e ai vaccini a prezzi accessibili, in conformità con la Dichiarazione di Doha sull'Accordo TRIPS^[2] e la salute pubblica, che afferma il diritto dei Paesi in via di sviluppo ad utilizzare appieno le disposizioni dell'accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale in materia di flessibilità per proteggere la salute pubblica e, in particolare, di fornire l'accesso ai farmaci per tutti
- 3.c Aumentare sostanzialmente il finanziamento della sanità e il reclutamento, lo sviluppo, la formazione e il mantenimento del personale sanitario nei Paesi in via di sviluppo, soprattutto nei Paesi meno sviluppati e nei piccoli Stati insulari in via di sviluppo
- 3.d Rafforzare la capacità di tutti i Paesi, in particolare i Paesi in via di sviluppo, per la prevenzione, la riduzione e la gestione dei rischi per la salute nazionale e globale

^[1] "World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control"

^[2] "Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights."



COMMENTO

▷ Nella sua risoluzione del 18 maggio 2022³, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha illustrato la valutazione del modo in cui le parti sociali e le organizzazioni della società civile sono state coinvolte nell'elaborazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR), nonché della qualità di tale coinvolgimento al fine di migliorarne l'attuazione.

Nonostante quanto disposto dall'articolo 18, paragrafo 4, lettera q), del regolamento europeo che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la principale conclusione del CESE è stata che il coinvolgimento della società civile organizzata è risultato in grande misura insufficiente nella maggior parte degli Stati membri. Inoltre, è emerso che le consultazioni, spesso avviate dalle parti sociali e dalle organizzazioni della società civile, sono state generalmente considerate semplici formalità, prive di una reale capacità di influenzare il contenuto dei piani.

Secondo un'analisi approfondita realizzata dal Servizio di ricerca del Parlamento europeo (EPRS) e pubblicata nel marzo 2022, l'Italia, come la Cechia, la Francia e il Portogallo, al fine di recuperare tale ritardo, avevano fatto riferimento a un comitato/organismo specifico che avrebbe dovuto essere responsabile, tra l'altro, del monitoraggio e della supervisione del conseguimento dei progressi, del rispetto delle tappe fondamentali e degli obiettivi delle diverse componenti, delle attività di comunicazione e della valutazione delle relazioni di attuazione. E' evidente che ora la soppressione in Italia del Tavolo permanente per il partenariato con i soggetti economici e sociali, in parte compensata dalla partecipazione alle sedute nella cabina di regia già istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono elementi che non vanno esattamente nella direzione indicata dall'UE.

Nè possiamo dimenticare che a seguito della costituzione del Governo Meloni, gli strumenti e, soprattutto, gli organismi preposti alla revisione e alla razionalizzazione della legislazione si sono ulteriormente accresciuti, creando un quadro ancora più complesso.

Il Comitato europeo ha dunque esortato le istituzioni europee e i governi nazionali a rettificare tale situazione nelle fasi di attuazione, monitoraggio e adeguamento dei piani. Inoltre, il CESE continua a sottolineare l'importanza che la società civile organizzata sia anche meglio preparata a rispondere alla necessità di aumentare il suo coinvolgimento.

³ Risoluzione del CESE sul tema "Coinvolgimento della società civile organizzata nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza – Cosa funziona e cosa no?" ECO/592

Come per altri Paesi, infatti, anche nel caso dell'Italia, la maggior parte dei portatori di interessi ritiene che la partecipazione della società civile organizzata all'attuazione dei PNRR a livello regionale e locale sia inefficace.

Una seconda questione segnalata è la mancanza di scambio di informazioni tra il governo nazionale, le parti sociali e le organizzazioni della società civile, per cui il coinvolgimento di queste ultime nella fase di attuazione e monitoraggio potrebbe risultare seriamente ostacolato.

▷ Le opinioni e i contributi delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile sui potenziali impatti dei PNRR sull'economia e sulla società del loro Paese finora sono piuttosto frammentarie. A differenza della Spagna dove, per esempio, le parti sociali riconoscono che il quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza ha contribuito a raggiungere importanti accordi sulle riforme del lavoro e delle pensioni attraverso il dialogo sociale tripartito e nonostante i miglioramenti percepiti in alcuni Stati membri, in Italia la partecipazione alla fase di attuazione non è migliorata.

Ciò è avvenuto a causa di molteplici fattori: dalla ridotta capacità propositiva da parte delle parti sociali nel merito delle 6 missioni, alla limitata disponibilità di confronto da parte degli Enti attuatori (Comuni, Enti di area vasta, Regioni, Ministeri), per non dimenticare la complessità dei progetti messi in campo. La previsione, nell'ambito del Piano, di obiettivi e traguardi ben definiti, da realizzare in tempi certi, avrebbe richiesto di mettere la cultura della programmazione al centro dei processi della pubblica amministrazione. I notevoli ritardi che l'attuazione del PNRR ha subito e sta ancora subendo, dimostra che tale capacità non è così diffusa.

In occasione dell'iniziativa organizzata dal CNEL il 25 gennaio 2022, in collaborazione con il CESE, sull'attuazione del Recovery Plan, con un focus sull'effettivo ruolo dei Consigli Economici e Sociali e delle Parti sociali e della società civile nella gestione dei progetti e, in particolare, nel monitoraggio delle ricadute degli interventi, Il Presidente Tiziano Treu ha rivolto un invito a riflettere sulla necessità di prevedere una relazione strutturata e costante tra le istituzioni delegate all'attuazione degli interventi, le parti sociali e la società civile. Il Presidente del CNEL ha sottolineato come la fase di presentazione dei piani abbia sofferto di mancanza di raccordo tra livelli ed è stata criticata per essere stata gestita in maniera troppo centralistica. A maggior ragione, sostiene il CNEL, la fase di attuazione non può prescindere dal coinvolgimento dei soggetti attuatori e dei beneficiari.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, oltre un anno fa, aveva, dunque, posto una questione di metodo e di qualità del sistema di monitoraggio ex post dei risultati degli interventi che prevedano un ruolo attivo delle parti sociali. Ma in tempi più recenti (19 aprile 2023) la Presidenza del CNEL non ha potuto far altro che constatare che, *"sull'attuazione del PNRR, c'è stato un vero e proprio black-out informativo di 6 mesi che potrebbe inficiare la riuscita del Piano e, soprattutto, mettere a rischio la tenuta del Paese"*.

▷ Il miglioramento della capacità amministrativa e il potenziamento della capacità di spesa della Pubblica Amministrazione (centrale e periferica) erano e restano il perno del PNRR. I Comuni sono, infatti, da soli, destinatari del 20% delle risorse PNRR e del Piano Complementare (oltre 40 miliardi).

Le amministrazioni comunali hanno per lo più colto la portata straordinaria delle opportunità offerte dal PNRR, nella consapevolezza che il rilancio degli investimenti, sospinto dalle risorse europee, è una condizione che può certamente favorire lo sviluppo locale. La complessità delle procedure connesse alla presentazione delle candidature, li ha visti, in buona maggioranza, mettere in campo tutte le possibili capacità tecniche e organizzative loro a disposizione. I dati elaborati esprimono chiaramente la tensione dei progetti di investimento verso l'obiettivo di riduzione del *gap* infrastrutturale che in maniera particolare affligge alcune aree del Paese, tant'è che gli incrementi di spesa pubblica più consistenti sono funzionali a compensare divari più profondi. Si tratta dunque di una spesa considerata "buona", sostenuta da risorse delle quali le amministrazioni rientrano nella disponibilità attraverso il meccanismo della rendicontazione e del rimborso.

Non si possono tuttavia sottovalutare il problema che riguarda la capacità di spesa delle amministrazioni comunali, in particolare, di quelle che negli anni hanno mantenuto livelli bassi di investimento non solo per mancanza di risorse, ma anche per difficoltà nella gestione delle stesse. La mole dei finanziamenti per i progetti PNRR, aggiunti a quelli già programmati, accresce notevolmente il carico amministrativo, soprattutto in quei contesti territoriali che appaiono meno dotati di competenze tecniche e gestionali idonee ad assicurare un rapido ed efficace impiego delle risorse straordinarie assegnate. Il permanere di criticità sotto questo profilo amministrativo-contabile potrebbe determinare il rischio di un effetto prevalentemente sostitutivo dei progetti PNRR rispetto alle politiche di investimento ordinarie, con la conseguenza di favorire la cristallizzazione di quei divari di sviluppo che il PNRR punta, invece, a superare.

E', inoltre, noto che il personale dei Comuni, negli ultimi 12 anni, si è ridotto di oltre un quarto di unità e sarà ulteriormente interessato dai pensionamenti dei prossimi 5 anni stimabile con l'uscita di oltre un sesto dell'attuale dotazione. L'età media supera i 50 anni. Le competenze sono datate e non aggiornate alle nuove esigenze delle transizioni ambientale e digitale, essenziali per le riforme previste dal Piano. Alcune deroghe sono state accordate di recente per aumentare le capacità assunzioni; sono state messe a disposizione *task force* di esperti esterni e il nuovo programma di assistenza tecnica della politica di coesione (PON CAP COE) è indirizzato a rafforzare la capacità amministrativa di autorità di gestione e soggetti attuatori, ma la strada da percorrere richiede tempo e, soprattutto, determinazione.

Per questo, la scelta del Governo di disinvestire sul lavoro pubblico rischia di compromettere questo obiettivo strategico (non sono state previste nel DEF risorse per i rinnovi contrattuali per il triennio 22/24 né per un piano straordinario di assunzioni sufficienti a garantire accettabili livelli di erogazione dei servizi pubblici fondamentali).

▷ Come è noto la legge n. 163/2016, di riforma della legge di contabilità, non si è limitata a prevedere l'individuazione di indicatori di benessere equo e sostenibile, ma ha altresì introdotto disposizioni che prevedono la redazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, di due documenti: un apposito allegato al DEF che riporta l'andamento, nell'ultimo triennio, di tali indicatori, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica del quadro programmatico, e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma; una relazione, da presentare alle Camere entro il 15 febbraio di ciascun anno, sull'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio.

Nell'attuale DEF, dove sono riportati i punteggi raggiunti dal nostro Paese sugli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, si può notare che l'Italia realizza la performance peggiore negli obiettivi 10 (disuguaglianze) e 17 (cooperazione internazionale), due degli ambiti sui quali non sono previste politiche descritte nel DEF e, conseguentemente, in Bilancio.

In conclusione, leggendo il Rapporto ASviS, si può ben comprendere come sul sistema pubblico abbiano finora pesato, in particolare, le incertezze dovute ad un contesto normativo sempre in evoluzione (pensiamo, ad esempio, al codice dei contratti pubblici, in continuo rimaneggiamento, ora approvato in una nuova versione che presenta diverse

criticità denunciate da numerose rappresentanze sindacali e politiche) nonché le riforme incompiute, sia sul versante del decentramento amministrativo (gestioni associate, enti di area vasta, società e agenzie pubbliche, aree interne) sia per quanto concerne la distribuzione dei poteri e delle competenze (regionalismo differenziato). Infine, nel nostro Paese in modo particolare, sussiste il peso rappresentato dalla prolifica legislazione (primaria e secondaria), che rende sempre attuale l'obiettivo di una concreta semplificazione.

E' dunque evidente che la filosofia del PNRR, laddove indica che "*le riforme sono in parte un risultato da conseguire, in parte lo strumento per conseguire il risultato*" avrebbe richiesto in primo luogo di creare strutture adeguate ad assicurare il coordinamento e il monitoraggio, a livello centrale, del Piano e di realizzare un rafforzamento delle capacità amministrative degli enti coinvolti nella sua attuazione, a partire dagli enti locali, anche attraverso l'attivazione di forme di assistenza tecnica e di supporto tecnico-operativo, secondo le previsioni introdotte, in sede di definizione della *governance* del PNRR⁴.

Al contrario si sono privilegiate le innovazioni calate dall'alto previste da norme generali che richiedono di essere adattate e applicate in amministrazioni pubbliche diverse; si è continuato a far ricorso a una complessa architettura di norme giuridiche a cascata (legge delega, decreti legislativi, regolamenti, ecc.) che richiede anni solo per essere approntata e deliberata; si sono propuginate innovazioni radicali che la maggior parte delle amministrazioni pubbliche non sono in condizione di realizzare, e comunque non con tempi vincolati come quelli del PNRR; si è continuato ad investire molto poco sulla formazione del personale, l'innovazione tecnologica, il rafforzamento delle dotazioni organiche, conseguendo inevitabilmente risultati molto al di sotto delle aspettative e del bisogno. Per non parlare, nell'ultimo decennio, del drastico blocco del *turn-over* e dei contratti e, più recentemente, dal massiccio ricorso al lavoro da remoto che in molti casi ha ridotto efficienza e produttività. Misure che avranno anche avuto effetti positivi immediati sulla spesa pubblica ma alquanto negativi sulla qualità dei servizi e le condizioni di lavoro.

Anche le misure introdotte dal Governo Draghi dopo il perfezionamento della prima versione del PNRR, hanno dimostrato di aver scelto la strada di semplificare per addizione, cioè introducendo al fianco delle strutture ordinarie nuove strutture ad hoc, anche private, che avrebbero dovuto sveltire i procedimenti degli interventi del PNRR. Al momento questa sorta di "*duplicazione*" non è riuscita a ridurre i tempi dei procedimenti

⁴ articoli 9, 10 e 11 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108

amministrativi o a migliorare, in modo diffuso, la qualità dei progetti e la loro realizzazione.

Abbiamo dunque finito per affrontare la stagione degli investimenti e delle riforme del PNRR con una amministrazione pubblica scarsamente modernizzata, profondamente delegittimata agli occhi della pubblica opinione e fortemente indebolita per effetto dei tagli trasversali praticati negli anni precedenti.

Svantaggi che hanno ricadute sulla qualità e quantità progettuale che si erano già resi evidenti con altri investimenti (ad esempio con i 159 progetti finanziati del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PINQuA⁵), successivamente inserito nel PNRR all’interno della Missione 5 “Coesione e Inclusione”, o con le programmazioni dei Fondi Europei che si sono succedute negli anni).

Difficile, dunque, non aspettarsi le difficoltà e i ritardi che si stanno manifestando nella realizzazione del Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza.

Si ricava, inoltre, l’impressione che le riforme (comprese quelle amministrative) che l’Italia ha promesso all’Europa non abbiano l’ampiezza e l’innovatività necessaria e che, almeno in parte, le ragioni siano anche legate alla difficoltà - da parte delle forze politiche, sia di governo sia di opposizione - di dotare un processo di cambiamento strutturale di obiettivi chiari, sostenibili e coerenti.

E’, dunque, indispensabile avviare con celerità un processo di riforma che abbia un orizzonte almeno quinquennale, che vada ben oltre l’orizzonte del PNRR, introducendo:

1. una banca dati conoscitiva sulle condizioni reali delle pubbliche amministrazioni su cui far poggiare i processi di cambiamento;
2. un osservatorio dei cambiamenti amministrativi per monitorare l’attuazione delle iniziative di innovazione in corso anche prodotte “*dal basso*”;
3. la creazione, almeno negli enti di maggiori dimensioni e a livello di regioni/aree vaste (a supporto degli enti di dimensioni minori) - di una sezione per l’innovazione

⁵ i progetti interessano 16.500 unità abitative, 8.400.000 mq di verde, 1.300.000 mq di superficie residenziale pubblica, 766.000 mq destinati ad attività educative e 788.000 mq destinati ad attività culturali. La fase di attuazione è tuttora in corso e sarà importante monitorare la realizzazione degli interventi, la loro qualità architettonica e progettuale complessiva. Tuttavia, alcuni punti di debolezza sono già visibili come, ad esempio, il numero contenuto di unità abitative da riqualificare in un paese che necessita di un intervento sostanziale sul suo patrimonio pubblico. Inoltre, anche se il PINQuA dichiara un’attenzione nei confronti dell’edilizia residenziale pubblica e sociale, onde favorire un modello nel quale la qualità dell’abitare riguarda anche gli spazi di vita e pubblici della città e cioè l’abitare viene cioè inteso “*come quotidianità delle relazioni fra i cittadini, affidando particolare rilevanza agli spazi a disposizione della comunità, ai servizi e agli spazi di socialità*”, ad un bilancio approfondito rileviamo uno sbilanciamento verso l’intervento fisico a scapito di un approccio integrato.

amministrativa con il compito di progettare e monitorare gli interventi di cambiamento sul piano organizzativo e in termini di organizzazione del lavoro che richiederà un confronto con tutto il personale e non solo con le figure amministrative apicali;

4. una ridefinizione e riallocazione delle funzioni tra le amministrazioni pubbliche che consenta di superare l'attuale situazione di frammentazione amministrativa e sia alla base di una profonda re-ingegnerizzazione dei processi all'insegna della trasparenza per cittadini e imprese e alla tenuta unitaria del Paese;
5. un sostanziale allineamento agli investimenti medi europei, per quanto riguarda gli organici e la formazione.

In altri termini, riforme con un orizzonte temporale sostenibile e basate su una *governance* credibile che supporti, anche economicamente, il processo di cambiamento lungo tutto il suo percorso, assicuri l'unità del sistema Paese e che, in termini di obiettivi/target, faccia riferimento ai 17 Goal dell'Agenda 2030.

Ma intervenire sulla PA non è sufficiente, come non sono sufficienti gli ingenti investimenti messi a disposizione dall'Unione Europea. E' indispensabile un'azione più trasversale, diffusa, determinata che provenga dalla società civile.

Organizzazioni sindacali, associazioni e cittadini si confrontano, solitamente (anche se, per lo più, non in modo organico e strutturato), sui servizi e sulle politiche pubbliche, più raramente sull'orientamento dei servizi e sulla loro riorganizzazione nel territorio (anche in relazione alle risorse umane).

"Invecchiamento attivo, integrazione socio-sanitaria, ambiente, transizione ecologica e digitale, politiche di genere, non autosufficienza, aree interne e sviluppo dei servizi di base, povertà energetica e promozione di comunità in grado di produrre energia pulita, giovani e disagio psicologico, legalità e riuso sociale dei beni confiscati, sono alcune delle tematiche a cui il sindacato in questi ultimi anni si è andato via via avvicinando" (Fonte: XIII Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale, Cgil, 28.03.2023).

Ma quasi mai il confronto ha riguardato la "*capacità amministrativa*" di un Comune, di una Città Metropolitana, di una Regione, senza la quale quei servizi e quelle politiche non sono realizzabili.

Se così non fosse stato, oggi avremmo Enti locali in grado di affrontare con maggiore efficacia la messa a terra delle misure del PNRR e, nel contempo, cittadini più consapevoli e protagonisti, delle riforme indispensabili al Paese.

Per l'Associazionismo e, in modo particolare, per le Organizzazioni sindacali è giunto il momento di aggiornare il proprio approccio alla contrattazione territoriale ed aziendale, innanzitutto, smettendo di illudersi che il rapporto tra la contrattazione territoriale e il welfare contrattuale possa rafforzare i servizi del sistema pubblico. Al contrario il “*welfare universalistico a protezione variabile*” ha accentuato le segmentazioni del mercato del lavoro – tra chi sta fuori (pensionati, disoccupati, inattivi, autonomi) e chi sta dentro (dipendenti), ma anche tra chi è occupato in aziende che hanno implementato misure di welfare e chi no, e sottratto ingenti risorse al sistema universale dei servizi pubblici (Fonte: “*L'arte del camoufflage: welfare aziendale ovvero l'aziendalizzazione del welfare*” di S.Moriondo, 30.12.2021).

In secondo luogo migliorando le proprie competenze anche nel campo della programmazione e della pianificazione degli interventi pubblici di dimensione pluriennale che hanno ricadute sulle tre dimensioni - ambientale, sociale ed economica - nelle quali si concentrano i maggiori investimenti europei.

Il blocco delle assunzioni perpetrato per anni a danno della qualità dei servizi e delle condizioni di lavoro di milioni di lavoratrici e lavoratori, è stato un grave errore ma oggi offre anche alle Organizzazioni sindacali e al sistema delle autonomie locali, l'opportunità di colmare i vuoti in modo mirato accompagnando i processi di innovazione.

Al di là delle situazioni conclamate e del precariato storico che richiede un intervento immediato in ogni settore pubblico, a partire dalla sanità, sarebbe controproducente un reclutamento senza un fine, senza partire cioè dalle funzioni, per poi passare a ridefinire le organizzazioni e i processi e solo a quel punto, a seguito di una fondata analisi dei fabbisogni assunzionali, concordare un piano che punti sulla qualità di nuova occupazione che sia in grado di dare un significativo contributo al raggiungimento dei traguardi previsti non solo al 2026, dal PNRR ma anche a quelli successivi assunti dall'Europa e dall'Agenda ONU.