



AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SUL DECRETO LEGGE 152/2021 RELATIVO A DISPOSIZIONI PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) E PER LA PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE

Documento della UIL

Ringraziamo la Commissione Bilancio della Camera dei Deputati per l'audizione di oggi sulle norme attuative del PNRR.

Sul testo del Decreto oggetto dell'audizione odierna abbiamo preparato una memoria che vi abbiamo inviato e questo mi permette di fare alcune considerazioni e riflessioni.

Il PNRR è un'opportunità e non possiamo permetterci che diventi un'ulteriore occasione mancata per disegnare un Paese più giusto ed equo che affronti una volta per tutte i divari e le disuguaglianze. E quando parliamo di divari non intendiamo soltanto il divario Nord – Sud del Paese, ma anche i divari tra il centro e le periferie dei grandi agglomerati urbani e tra centri urbani ed aree interne.

Come ha detto l'altro giorno il Capo dello Stato il PNRR sarà un successo se creerà buona e nuova occupazione.

Per questo è necessario, come si dice in gergo, mettersi "ventre a terra" e governare i progetti, gli interventi per centrare gli obiettivi che ci siamo posti e per ridurre drasticamente i divari che riguardano i giovani, le donne ed il Mezzogiorno.

E sul Mezzogiorno riteniamo insufficiente e non adeguata a risolvere i divari territoriali l'assegnazione del 40% delle risorse, tra l'altro tale percentuale è solo nominale.

Da anni chiediamo di ridurre i divari territoriali con azioni effettive e riforme efficaci e non con una mera ripartizione contabile delle risorse seppur importante.

Perché vanno garantiti in tutte le aree del Paese i diritti di cittadinanza e vanno affrontate le grandi sfide dovute alla transizione digitale ed ambientale.

E per questo riteniamo che vi sia la necessità, come più volte sostenuto in altre audizioni parlamentari di una complementarità di programmazione delle risorse del PNRR con quelle europee e nazionali della coesione e con le risorse ordinarie.

E non solo: la Legge di Stabilità ad iniziare da quella di quest'anno e le prossime dovranno garantire risorse aggiuntive per far funzionare i servizi che verranno attivati con gli investimenti del PNRR

quali gli asili nido o l'assistenza domiciliare integrata, i servizi di mensa scolastica, la misura di politiche attive GOL, la medicina del territorio anche dopo il 2026, quando dovremmo camminare con le nostre gambe.

E il successo del PNRR dipenderà soprattutto dall'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione.

È improcrastinabile una rigenerazione della nostra macchina amministrativa, non solo con investimenti nel digitale, ma anche attraverso un piano straordinario di assunzione e di formazione e riqualificazione del personale.

Dobbiamo considerare gli investimenti nella pubblica amministrazione come una preconditione allo sviluppo.

E per questo che sposiamo in pieno l'appello lanciato da alcuni Sindaci del Sud sulla necessità di dotare i Comuni, che saranno in prima fila nella spesa delle risorse del PNRR non solo.

D'altronde la debolezza dei Comuni sulla progettazione, per mancanza di personale specifico, è alla base anche dell'andamento "lento" della spesa dei fondi comunitari.

E per il PNRR noi abbiamo invece bisogno di un andamento "Rock" della spesa.

E c'è poi il tema della Governance e delle partecipazione.

Noi riteniamo che la condivisione e la partecipazione delle parti sociali rappresenti un valore aggiunto per tutti gli investimenti delle politiche pubbliche.

Ma la partecipazione non dovrà essere rituale o formale, peggio ancora vissuta come prassi burocratica.

Dovrà invece significare: camminare su gambe solide per far sì che gli interventi previsti dal PNRR abbiano veramente la capacità di trasformarsi in atti concreti e penetrare nel tessuto sociale.

Quanto al merito del Decreto esso contiene norme per l'attuazione del PNRR in alcuni settori.

Nello specifico riteniamo importanti gli interventi a sostegno delle imprese turistiche e rappresentano un buon viatico per le imprese ed i lavoratori del settore che sta iniziando una lenta ripresa, ma che risente ancora notevolmente degli effetti della pandemia.

Stiamo parlando di un settore vitale per l'economia del Paese che genera in PIL del 14%.

È apprezzabile l'orizzonte temporale esteso al 31 dicembre 2024 degli interventi sul turismo, sebbene, anche in questa sede, ribadiamo la necessità per il settore di misure strutturali e organiche che si sostituiscano alle attuali norme di natura episodica e straordinaria.

Rileviamo, tuttavia, che nonostante si rafforzi in maniera sensibile la dotazione del fondo di sostegno al turismo, ciò avviene ancora in misura assolutamente insufficiente, stanti le perdite stimate nel settore, per almeno 15 miliardi di euro.

Si comprende e si condivide la necessità di rendere energeticamente più efficienti e più innovative le strutture turistiche, e stimolarle a rimuovere le barriere architettoniche.

A nostro parere, sarebbe stato maggiormente opportuno prevedere una gradualità dei benefici, tanto in relazione alla grandezza delle imprese destinatarie, quanto al merito dei progetti.

L'ulteriore contributo per le imprese la cui sede operativa è ubicata nei territori delle Regioni del Mezzogiorno è un tentativo di rispettare la clausola del 40% delle risorse del PNRR in questa parte del Paese.

Salutiamo con favore la previsione di dotare il nostro Paese di una struttura pubblica e centralizzata per la cybersicurezza, anche quale stazione appaltante.

Sarebbe auspicabile che tale struttura rafforzasse lo strumento degli appalti innovativi, così da orientare l'innovazione del tessuto imprenditoriale italiano con la domanda pubblica di servizi e prodotti digitali.

Quanto alle Zone Economiche Speciali prendiamo atto dell'ennesima modifica, crediamo, però, che il tempo sia ormai scaduto e che si debbano renderle finalmente effettivamente operative.

Auspichiamo che nella governance delle ZES si possa recuperare un ruolo delle parti economiche e sociali, che dovrebbero essere coinvolte in funzione consultiva e di monitoraggio.

Vanno nella giusta direzione gli interventi inerenti l'università e la ricerca e per garantire il diritto allo studio universitario.

La norma sulle risorse idriche è apprezzabile sotto più punti di vista perché, di fatto, istituisce un piano di riqualificazione per risorse idriche ambientali, inserisce la competenza in materia anche da parte del Ministro della Transizione ecologica relativamente ai canoni di concessione dell'utenza pubblica e inserisce la categoria del rischio, a fianco della tematica della gestione delle risorse idriche.

Fondamentale l'intervento sul risanamento idro-geologico del Paese.

Quello del dissesto idrogeologico, infatti, è una criticità di rilevanza nazionale, nella cui gestione rileviamo ancora non poche criticità.

In primis, va annotato che, per troppi anni il problema del dissesto idrogeologico non è stato affrontato in maniera strutturale, ma solo in termini emergenziali, a seguito dei vari disastri che si sono purtroppo verificati nel nostro Paese.

Affinché il contrasto al dissesto, anche alla luce delle risorse del PNRR, possa condurre a risultati efficaci, efficienti, durevoli e sostenibili, c'è bisogno di una strategia condivisa tra tutti i livelli istituzionali, che coinvolga anche le parti sociali.

Queste ultime, sfruttando la capillarità delle loro articolazioni, potrebbero infatti fornire un contributo concreto, potendo segnalare le criticità dei territori e proporre soluzioni adeguate.

In secondo luogo, visto che il nostro "fragile" territorio ogni anno è reso più vulnerabile dall'azione scellerata dell'uomo sul consumo di suolo, avvertiamo anche l'urgenza di garantire, a livello nazionale, un maggiore controllo sulla qualità dei progetti, con interventi che siano ispirati non da una mera logica emergenziale, ma da una politica basata sulla sostenibilità ambientale.

Occorre oggi fare una scelta politica forte, perché solo così potremo ridare tranquillità ai cittadini ed evitare la tragica conta di danni e vittime.

Quanto alla tematica dei cosiddetti "siti orfani", ovvero quei siti potenzialmente contaminati in cui non è stato avviato o non si è concluso il procedimento di bonifica, la cui procedura è in carico alla pubblica amministrazione, secondo il Decreto, sarà il Ministero della Transizione Ecologia a predisporre un piano d'azione per la riqualificazione dei siti orfani, al fine di ridurre il consumo del suolo e migliorare il risanamento urbano e utilizzare così le risorse previste in sede di PNRR.

È tuttavia evidente che serve rendere trasparenti e accessibili tutte le informazioni relative allo stato di avanzamento dei lavori di bonifica e i risultati delle indagini condotte, in particolare per i siti orfani. E rispetto alle bonifiche dall'amianto, va completato il censimento che ancora oggi procede a macchia di leopardo.

Riteniamo, infatti, che la bonifica di tutte le aree contaminate, a partire dai SIN e SIR rappresenti una priorità, anzitutto per rimuovere il rischio ecologico e sanitario e prevedere investimenti concreti in queste aree che dovranno garantire opportunità in termini di occupazione, di contrasto al consumo di suolo e di promozione della rigenerazione urbana.

Mentre sulla riduzione dei tempi del procedimento di valutazione ambientale strategica, come già parzialmente espresso in occasione del cosiddetto "Decreto Semplificazioni" a fronte della positiva contrazione dei tempi di quello che oggi è il lungo e complesso iter di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), va notato che la semplificazione agisce in maniera più evidente nella fase di presentazione di consultazione. Ciò si oppone parzialmente alla tendenza ascendente che, dagli anni '80 ad oggi, ha coinvolto la fase partecipativa nella disciplina di VIA.

Sul piano funzionale, ciò che riteniamo vada salvaguardato è l'attenzione su una partecipazione di natura non soltanto collaborativa, ma che sia stesso tempo anche idonea ad accrescere il patrimonio conoscitivo dell'amministrazione pubblica deliberante, portando all'interno dell'iter ulteriori elementi di valutazione. Altrettanto rilevante è il riferimento al citato contrasto del consumo di suolo: come già ribadito in altre sedi, riteniamo che il nostro Paese necessiti di un nuovo modello di sviluppo territoriale che muova dall'assunto che un utilizzo sconsiderato ed indiscriminato del suolo provoca danni irreparabili.

Accogliamo positivamente la gestione del "fine vita" degli impianti fotovoltaici attualmente in uso, soprattutto nei casi, ormai frequenti, di ammodernamento tecnologico (revamping) e di ripotenziamento (repowering).

Per quanto riguarda gli interventi per la rigenerazione urbana vanno nella giusta direzione gli interventi previsti, ma crediamo che su questo tema non sia più rinviabile una legge nazionale per definire un perimetro entro cui ancorare interventi che devono essere finalizzati al miglioramento delle condizioni abitative, sociali, economiche, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e di partecipazione sociale.

Nel merito la norma sancisce che i Comuni beneficiari delle misure relative ad opere pubbliche per l'efficientamento energetico, confluite nell'ambito del PNRR, debbano utilizzare una quota pari o superiore al 50% delle risorse assegnate nel periodo dal 2020 al 2024, per investimenti destinati alle opere pubbliche di efficientamento energetico, ivi compresi interventi volti all'efficientamento dell'illuminazione pubblica, al risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica, nonché all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Pur riconoscendo la validità della misura, tanto in ottica di sostenibilità quanto di risparmio energetico, riteniamo limitato il suo orizzonte temporale, che di fatto si arresta al 2024.

Infatti, in vista del raggiungimento degli obiettivi europei di taglio delle emissioni inquinanti (anno 2030) e di neutralità climatica (anno 2050), riteniamo sarebbe utile estendere la validità della disposizione almeno per i prossimi 10 anni.

Quanto ai piani integrati la norma ha il pregio di unire la categoria della progettazione urbanistica, con i temi del recupero, della ristrutturazione e della rifunzionalizzazione ecosostenibile sia delle strutture edilizie che delle aree pubbliche, nell'ottica della realizzazione di città "intelligenti" (smart cities).

Condividiamo la progettazione di scuole innovative sostenibili e sicure e del ruolo sociale non solo culturale che l'iniziativa assegna agli istituti scolastici che punta a farne dei centri di riferimento nei quartieri e nelle aree geografiche di appartenenza e quale strumento per contrastare l'abbandono scolastico.

Allo stesso modo, auspichiamo che il concorso si traduca in un fattivo programma costruttivo che porti, in tempi ragionevoli, all'attuazione di progetti cantierabili, all'insegna della sostenibilità e dell'efficienza energetica e sismica, sfruttando anche l'esperienza della task force sull'edilizia scolastica dell'Agenzia della Coesione Territoriale.

Tuttavia, ci saremmo aspettati anche misure rispetto all'annoso problema amianto presente nelle scuole. A livello nazionale, abbiamo dati sconcertanti: in più di 2.400 edifici scolastici sarebbero presenti materiali che contengono amianto e che costituiscono una fonte di rischio per la salute di più di 350 mila alunni e di 50 mila docenti e operatori scolastici.

È apprezzabile, la misura che riguarda i Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) per l'anno 2020 dal momento che costituisce un elemento di snellimento e accelerazione della graduatoria. Condivisibile la creazione del fondo per la "Repubblica Digitale", ma riteniamo che sia opportuno mettere in campo progetti per il rafforzamento delle competenze digitali ai lavoratori fragili e ai cittadini a rischio di emarginazione digitale quali le persone più avanti con l'età.

Riteniamo condivisibile la creazione di un dipartimento di esperti presso il Ministero della transizione ecologica per l'attuazione degli obiettivi di transizione ecologica del PNRR.

Mentre sulla figura dell'inviato speciale per il cambiamento climatico preferiremmo venisse meglio esplicitato l'ulteriore stanziamento di risorse per il triennio 2021 – 2023.

Similmente, gradiremmo maggiore chiarezza sulle effettive funzioni di questa figura, alla luce dei nuovi obiettivi climatici stabiliti in sede europea.

Per quanto concerne il tema dei Commissari Straordinari (rispettivamente, del Comprensorio Bagnoli – Coroglio, della città di Taranto e della bonifica delle discariche abusive), viene da interrogarsi sull'istituto stesso della gestione commissariale che, nel tempo, ha finito per assumere carattere ordinario, più che di misura emergenziale.

A fronte del potenziamento di tali strutture previsto anche nel presente Decreto, infatti, è lecito domandarsi se tale modus operandi rappresenti davvero una soluzione dal carattere risolutivo o se, viceversa, non finisca col palesare l'ennesima scorciatoia cui, nel tempo, è costretto a ricorrere un sistema che non è stato in grado di evolvere e di innovarsi.

Nel primo semestre del 2021, stante la presenza di ben 101 opere da commissariare, per un importo complessivo pari a circa 96 miliardi di euro, è stata prevista l'assegnazione di oltre 40 Commissari straordinari.

La scelta di ricorrere alle figure commissariali cela spesso l'esigenza di comprimere i tempi di realizzazione delle opere pubbliche e tale riflessione diviene ancor più attuale, se si considera che, stando ai dati emergenti dall'ultimo rapporto edito sui tempi di attuazione delle stesse (2018), il tempo medio di realizzazione di un'opera pubblica in Italia ammonta a quattro anni e quattro mesi e risulta destinato ad aumentare in maniera esponenziale al crescere del valore economico dei progetti, arrivando a toccare punte di quindici anni e sette mesi in presenza di progetti il cui valore a base gara supera i cento milioni di euro.

Più che il ricorso alla nomina dei Commissari straordinari e dei relativi subcommissari auspichiamo la redazione di un corpus normativo strutturale e organico, che consenta alla macchina dello Stato di agire durante le situazioni emergenziali, anche (ma non solo) di natura ambientale.

Occorrerebbe un vero e proprio dipartimento di esperti, il cui lavoro potrebbe affiancarsi a quello esistente della protezione civile, oltrechè come detto in premessa il rafforzamento di figure professionali ad hoc negli Enti Locali.

Così facendo, riteniamo che sarebbe possibile realizzare una rilevante riduzione dei tempi di realizzazione delle opere, stante anche il superamento della molteplicità di figure istituzionali competenti in materia di emergenze.

Ultimo, ma non meno importante è il tema delle possibili infiltrazioni mafiose nella messa a terra delle risorse del PNRR.

Su questo tema siamo categorici: occorre vigilare, prevenire e reprimere ogni forma di illegalità, anche con il coinvolgimento delle parti sociali sia a livello nazionale che a livello territoriale.

Da questo punto di vista crediamo che protocolli e accordi specifici sul modello di quello siglato dalle categorie degli edili con il Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibile possa aiutare a prevenire forme di illegalità, lavoro irregolare e al rispetto della salute e sicurezza.

Roma lì 12 Novembre 2021