

PROTAGONISTI

per il rilancio del Paese e una nuova giustizia
sociale, economica e ambientale

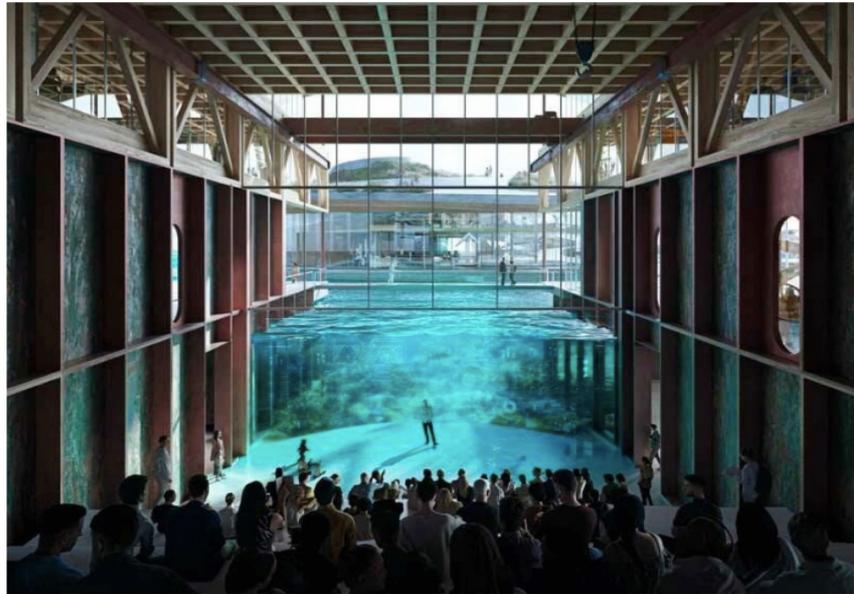


Per introdurre il tema, parto da lontano, molto lontano, oltre 2mila km.

La Norvegia, paese conosciuto per le sue bellezze naturalistiche, ha orientato da tempo i propri investimenti verso la valorizzazione e la sostenibilità del proprio territorio. Era già evidente dopo la pandemia quanto la nazione puntasse su questi temi, e ad oggi il progetto di riqualificazione di Fornebu Brygge costituisce una parte importante di questa azione strategica.

È un'area enorme quella del nuovo progetto che interessa Fornebu Brygge, una località sul lungomare fuori dal centro di Oslo: **45mila metri quadrati di un parcheggio inutilizzato che verrà convertito in un centro turistico sostenibile e non solo.**

Lo sviluppo del complesso include un'attrazione per i visitatori nota come "*Fjordarium*", un acquario con gallerie sottomarine che offrono viste sulla vita marina e un focus sull'esplorazione del futuro del fiordo. Inoltre, il piano proposto prevede **un piano di sviluppo occupazionale** dato che incorporerà un centro marittimo, un centro per sport acquatici, ristoranti e caffetterie e un nuovo terminal dei traghetti, una galleria e spazi per eventi, laboratori di ricerca, spazi di lavoro per ricercatori e aule didattiche sia sopra che sotto l'acqua, il tutto immerso in un paesaggio costiero recentemente trasformato.



Il progetto intende offrire una serie di attività e opportunità sul lungomare, fungendo da **hub per l'innovazione nella conservazione della vita marina, cibo sostenibile, produzione di energia e soluzioni di trasporto oceanico verde.**

La struttura è costruita per resistere alle onde e alle correnti del fiordo e incorporare la luce naturale negli spazi sottomarini. Il Fjordarium si concentrerà sulle soluzioni per la pulizia del fiordo di Oslo fortemente inquinato. Il comune di Fornebu mira, inoltre, a creare uno sviluppo a emissioni zero e gli edifici all'interno dello schema proposto sono principalmente costruiti in legno e cemento a emissioni zero per allinearsi a questo obiettivo. Inoltre, il progetto, in collaborazione con *Nordic Circles*, esplora la possibilità di utilizzare l'acciaio marino proveniente da piattaforme petrolifere, navi e condutture petrolifere dismesse come elementi strutturali e non strutturali nei nuovi edifici.

In sostanza **il progetto si presenta come una componente chiave dello sviluppo urbano dell'intera penisola norvegese** e affronta, esaurientemente, il tema della sostenibilità **sul piano ambientale, economico e sociale posto dall'Agenda 2030.**

Innovazione, sviluppo sostenibile, riqualificazione e inclusione sociale sono, dunque, le parole chiave che stanno trasformando spazi inutilizzati o riutilizzabili in progetti, **in varie parti del mondo.**

In **Europa**, il **New European Bauhaus** - del quale, come Associazione, vi abbiamo parlato nel saggio *“Progettare un futuro bello, sostenibile, insieme”* (link: https://www.nuoverigenerazioni.eu/images/d/NOTA_Nuovo_Bauhaus_europeo_-_Moriondo_12072021.pdf) - che collega il *Green Deal* alla vita quotidiana e agli spazi urbani, **rappresenta un vero e proprio movimento che guida la trasformazione delle città attraverso:**

- **la sostenibilità** (dagli obiettivi climatici all'economia circolare, dalla riduzione dell'inquinamento e il rispetto della biodiversità allo sfruttamento dell'energia solare e dell'acqua piovana)
- **l'estetica** (dalla qualità delle infrastrutture allo sviluppo del turismo)
- **l'inclusione** (dalla valorizzazione della diversità alla garanzia dell'accessibilità sociale ed economica) per re-immaginare una vita sostenibile in Europa attraverso il contributo di cittadini, associazioni, sindacati, imprese e istituzioni avvalendosi del lavoro e dell'immaginazione di esperti e professionisti di settori diversi. Cavalcavia, centri commerciali, parcheggi, linee ferroviarie, archeologia industriale e altri spazi urbani inutilizzati, possono essere ridisegnati e riproposti in funzioni utili all'intera collettività.

La tematica rigenerativa interessa trasversalmente anche gli obiettivi del PNRR Italia, un Piano attento alla valorizzazione del nostro patrimonio edilizio con l'impegno di operare interventi di riduzione di fenomeni di emarginazione e degrado sociale nonché di emanare una legge specifica sul consumo di suolo.

Il Piano è diviso in missioni, prevede nella missione M1C3 la rigenerazione e valorizzazione di borghi, periferie urbane, turismo, edifici di culto, nella M5C2.2 la rigenerazione del patrimonio culturale e *housing* sociale e, nella M5C3, la coesione territoriale.

Tre sono le linee di investimento previste per quanto riguarda la missione della rigenerazione urbana ed *housing* sociale: la previsione di **investimenti in progetti di rigenerazione per ridurre l'emarginazione e il degrado sociale**; la previsione di realizzazione di **Piani urbani integrati (PUI)** ed infine la riduzione delle difficoltà abitative attraverso **programmi innovativi per la qualità dell'abitare (PINQuA)**.

Per attuare una trasformazione dei territori e delle città, il **Piano ha previsto, con i PUI, una pianificazione urbanistica partecipata, ovvero discussa con i cittadini, le forze sociali, le realtà dell'associazionismo locale, le università, ecc.** per mitigare il fenomeno della carenza abitativa e la rigenerazione della qualità urbana senza consumo di nuovo suolo ma agevolando la riqualificazione dell'esistente per un aumento dell'*housing* sociale (E.R.P. edilizia residenziale pubblica).

Non a caso oltre **un terzo delle risorse del PNRR (circa 66 miliardi di euro) è destinato ad interventi che saranno attuati direttamente da Regioni ed enti locali.**

A tal proposito consiglio la lettura del Dossier Anci "*Gli investimenti per comuni e città nel PNRR*" aggiornato al 29 maggio 2023 (link: <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier-ANCI-attuazione-PNRR-29-maggio-2023.pdf>).

Nel dossier si riportano i risultati del monitoraggio in costante aggiornamento operato da ANCI sulle misure del PNRR che vedono Comuni e/o Città Metropolitane tra i soggetti attuatori. "*Ad oggi - si legge nel dossier - si tratta di 41 tra investimenti e sub investimenti articolati su 9 componenti. A questi si aggiungono 4 investimenti a valere sul Fondo Complementare. L'insieme di questi investimenti porta a stimare un ammontare di risorse in gestione a Comuni e/o Città Metropolitane pari a circa 40 miliardi di Euro*".

Di tutto questo, comprese le principali misure d'interesse dei Comuni e delle Città metropolitane e degli strumenti di programmazione, vi abbiamo parlato nella Nota illustrativa "*Sintesi di misure di rigenerazione urbana DL 152/2021*" (link: https://www.nuoverigenerazioni.eu/images/Sintesi_misure_di_rigenerazione_urbana_conversione_DL_1522021_-_23112021_.pdf).

Il 31 maggio 2023 è stata presentata dal Governo **la terza relazione semestrale sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** all'interno della quale sono illustrate anche le proposte di revisione del PNRR necessarie, secondo l'esecutivo, a fronteggiare le criticità emerse. Aspetto che richiederà uno specifico approfondimento successivo.

Alcune evidenze messe in luce dalla **Corte dei conti**:

Nella relazione semestrale del **23 marzo scorso**, sono stati indicati i seguenti argomenti:

- a) "*per quanto riguarda l'analisi dei profili organizzativi delle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, malgrado il completamento, a fine 2022, delle dotazioni organiche delle strutture o unità di missione istituite con compiti di*

coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo (..) nonché lo svolgimento delle procedure di reclutamento del contingente di esperti (..) molteplici criticità siano emerse in ragione, soprattutto, della scelta di adoperare formule contrattuali non stabili per il reclutamento di tali risorse. Tale scelta, pur connessa al carattere temporaneo dell'operatività del PNRR, ha dato luogo, tuttavia, a difficoltà nel garantire la continuità delle strutture amministrative, le quali necessiterebbero di un contingente di risorse umane stabile per tutta la durata del Piano";

- b) dal punto di osservazione della sua attuazione finanziaria e quindi in un confronto tra flussi, cronoprogramma finanziario e complesso delle risorse per nuovi progetti, emerge come *"oltre la metà delle misure interessate dai flussi mostri ritardi o sia ancora in una fase sostanzialmente iniziale dei progetti"*.

Nel *"Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica"* del **17 maggio 2023**, la Corte dei conti ha ulteriormente specificato:

- secondo il cronoprogramma attualmente disponibile nel sistema ReGiS, **la dinamica della spesa pubblica ha registrato un'intensificazione della spesa nel biennio 2021 e 2022**, rispettivamente per 1,6 e 2,7 miliardi, **dovuta sostanzialmente** al maggiore tiraggio dell'**Ecobonus** e **Sismabonus** per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici e dei **crediti d'imposta** del piano Transizione 4.0 per le imprese;
- **la traslazione in avanti delle spese associate a varie misure**, tra cui si richiamano, per rilevanza degli importi slittati: la riforma delle politiche attive del lavoro e formazione (M5C1R1.1); le linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (M3C1I1.2.1 e M3C1I1.2.2); il Piano Italia a 1 Gbps e Italia 5G (M1C2I3.1.1 e M1C2I3.1.2); la misura del parco agricolo (M2C1I2.2); il progetto di sviluppo del biometano, secondo criteri per promuovere l'economia circolare (M2C2I1.4) e gli IPCEI (M4C2I2.1). **Tali effetti traslativi sono solo parzialmente compensati dal maggiore trend di spesa atteso sul Superbonus 110 per cento anche nel 2023** (+1,8 miliardi);
- nel biennio seguente, sempre in raffronto alla programmazione della NaDEF, è **attesa un'accelerazione della spesa** (+1,1 miliardi nel 2025 e +4,5 miliardi nel 2026). Resta confermato che il picco di avanzamento finanziario annuale dovrà essere conseguito nel 2024 e 2025, con valori pari, rispettivamente, a poco meno di 44 miliardi e 48,8 miliardi;
- **il 31 agosto 2023 scade il termine per la sottoposizione all'UE di PNRR modificati** che contemplino una richiesta di prestito, dando priorità alle misure la

cui attuazione è già in corso e può essere intrapresa da qui al 2026. La valutazione della Commissione dovrebbe avvenire nei due mesi successivi. E' consentito, infatti, modificare il Piano se non è più possibile realizzare uno o più dei traguardi e degli obiettivi a causa di circostanze oggettive, quali il mutamento delle condizioni di realizzazione degli investimenti a seguito del conflitto in corso (tali fattori oggettivi possono impedire la realizzazione di una data misura con il livello stimato di costi o di efficienza oppure portare all'individuazione di un'alternativa migliore, più favorevole al conseguimento degli stessi obiettivi);

- **vi è inoltre la possibilità di richiedere prestiti aggiuntivi.** Allo stato, nell'ambito dei 385,8 miliardi disponibili a prestito, gli Stati membri hanno richiesto circa 165 miliardi, lasciando inoptati circa 220 miliardi, utilizzabili per i capitoli REPowerEU.

RIEPILOGO DELLE NOTIFICHE DEGLI STATI SULL'INTENZIONE DI CHIEDERE PRESTITI

Stato	Trasmissione della comunicazione	Richiesta di fondi a prestito	Ammontare (mln)	Superamento del limite del 6,8 per cento RNL
Austria	SI	NO	-	NO
Belgio	SI	SI	1.024,9	NO
Bulgaria	SI	NO	-	NO
Croazia	SI	SI	3.612,0	NO
Cipro	SI	NO	-	NO
Repubblica ceca	SI	SI	Fino a 11.000,0	NO
Danimarca	SI	NO	-	NO
Estonia	SI	NO	-	NO
Francia	SI	NO	-	NO
Finlandia	SI	NO	-	NO
Germania	SI	NO	-	NO
Grecia	SI	SI	5.000,0	SI
Ungheria	SI	SI	Fino a 6.600,0	NO
Irlanda	SI	NO	-	NO
Italia	SI	SI	Non specificato	SI
Lettonia	NO	-	-	NO
Lituania	SI	SI	1.800,0	NO
Lussemburgo	SI	NO	-	NO
Malta	SI	NO	-	NO
Olanda	SI	NO	-	NO
Polonia	SI	SI	23.034,8	NO
Portogallo	SI	SI	Fino a 11.500,0	NO
Romania	NO	-	-	SI
Slovacchia	SI	NO	-	NO
Slovenia	SI	NO	-	NO
Spagna	SI	SI	84.000,0	NO
Svezia	SI	NO	-	NO

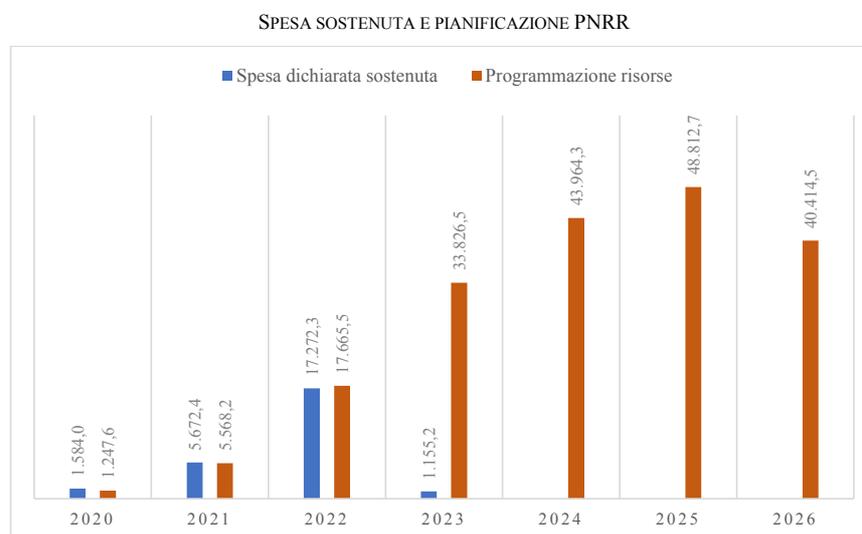
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati nota Commissione europea 17 aprile 2023

La Commissione ha reso noto che 10 Stati membri hanno manifestato l'intenzione di richiedere prestiti addizionali, per un ammontare fino a 147,6 miliardi, dato non ancora completo in quanto alcuni paesi – tra cui l'Italia – hanno anticipato la scelta di accedere alle risorse, senza esplicitare l'ammontare dei fondi richiesti;

- in relazione allo stato di avanzamento della spesa del PNRR, **il valore complessivo** si attestava, a fine 2022, a 24,5 miliardi (associata a 106 delle 285 misure previste, di

cui 2 riforme e 104 investimenti). A ciò si è aggiunta, nei primi mesi del 2023, ulteriore spesa sostenuta per 1,2 miliardi, portando a **25,7 miliardi** il livello complessivo. Il confronto tra l'andamento della spesa sostenuta e il *plafond* di risorse a disposizione (191,5 miliardi) restituisce un metro di apprezzamento del progresso finanziario del Piano: più specificamente, a fine 2022 i 24,5 miliardi di spesa sostenuta testimoniavano un avanzamento del 12,8 per cento. Considerando anche il progresso dei primi mesi del corrente anno, **il tasso di avanzamento sale al 13,4%**. Tale ultimo valore costituisce la risultante complessiva di **andamenti eterogenei tra le diverse missioni e componenti**. Infatti, le tre missioni (digitalizzazione, transizione energetica e infrastrutture),

peraltro caratterizzate da dimensioni finanziarie maggiori, evidenziano progressi più ampi, tutti superiori al 16%. Diversamente, le missioni 4 e 5 (legate all'istruzione e all'inclusione) presentano tassi di avanzamento vicini al 5%, mentre **la missione 6 in tema di salute non raggiunge la soglia dell'1%;**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGIS

- considerando tutto il triennio 2020-2022, **la spesa sostenuta è stata fortemente trainata dalle misure del Ecobonus-Sismabonus** nella missione M2C3 e dei **crediti d'imposta per beni strumentali 4.0** e per attività di formazione 4.0 all'interno della missione M1C2¹. Trattasi di misure il cui avanzamento dipende in via prevalente dalla domanda dei soggetti privati; esse operano sostanzialmente

¹ La misura prevede il finanziamento di cinque agevolazioni inserite nella Missione 1 Componente 2 che sostengono gli investimenti delle imprese, aiutandole nel percorso di transizione digitale; essa opera attraverso il riconoscimento di crediti d'imposta a fronte dell'acquisto di beni materiali 4.0 (tecnologicamente avanzati), di beni immateriali standard e innovativi 4.0, dello svolgimento di attività di ricerca, sviluppo e innovazione, nonché di corsi di formazione 4.0. Alla misura sono destinati complessivamente destinati 13,4 miliardi a valere sulle risorse PNRR.

Per il secondo trimestre del 2024 (M1C2-2) è richiesto che almeno 69.900 imprese abbiano utilizzato i crediti d'imposta Transizione 4.0, sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate tra il 2021 e il 2022. Ci si aspetta in particolare: almeno 17.700 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali materiali 4.0; almeno 27.300 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali immateriali 4.0; almeno 13.600 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali immateriali standard; almeno 10.300 crediti d'imposta a imprese per attività di ricerca, sviluppo e innovazione; almeno 1.000 crediti d'imposta a imprese per attività di formazione. Per il secondo trimestre 2025 (M1C2-3) è richiesto che almeno 111.700 imprese abbiano usufruito dei crediti d'imposta Transizione 4.0, sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate dal 2021 al 2023. Ci si aspetta in particolare secondo l'articolazione interna dell'obiettivo: almeno 26.900 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali materiali 4.0; almeno 41.500 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali immateriali 4.0; almeno 20.700 crediti d'imposta a imprese per beni strumentali immateriali standard; almeno 20.600 crediti d'imposta a imprese per attività di ricerca, sviluppo e innovazione; almeno 2.000 crediti d'imposta a imprese per attività di formazione. Quali traguardi di livello nazionale è prevista la pubblicazione di due rapporti (a fine 2024 e a giugno 2026) sulla valutazione intermedia dell'impatto dei crediti d'imposta per i beni 4.0 su occupazione e PIL.

in via automatica, senza richiedere particolari adempimenti in capo alle amministrazioni responsabili. Depurando il dato complessivo dai valori finanziari relativi a tali misure, la spesa sostenuta residua risulta pari a 9,4 miliardi a fine 2022 e a 10,5 miliardi prendendo in considerazione anche i primi mesi del 2023. **Il tasso di progresso nell'attuazione finanziaria del Piano scende pertanto al 6,4%;**

- è stato messo in luce, quale criticità comune in molte delle amministrazioni esaminate, **l'elevato livello di *turn over* del personale non dirigenziale impiegato nelle differenti unità dedicate al PNRR**, in ragione delle formule di assunzione a tempo determinato, peraltro in concomitanza con l'elevato numero di concorsi accavallatisi nel medesimo arco temporale, anche per contratti a tempo indeterminato. **Ciò ha contribuito a causare le rilevanti difficoltà lamentate dalle amministrazioni nel garantire la continuità operativa** delle strutture che, al contrario, necessiterebbero di un quadro di risorse stabili per tutto l'orizzonte temporale del PNRR;
- con il decreto 13/2023 sono state previste misure di riorganizzazione delle amministrazioni centrali anche in funzione dell'esercizio di poteri sostitutivi attivabili dallo Stato in caso di inadempienza di un soggetto attuatore di progetti o interventi del PNRR. In particolare, **si prevede la possibilità di applicare i poteri sostitutivi anche nei confronti degli ambiti territoriali sociali** (cioè le sedi di programmazione locale, concertazione e coordinamento dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate a livello locale), **oltre che degli EE.LL. territoriali;**
- in merito ai progetti affidati ai Comuni nell'ambito delle misure oggetto di ripartizione territoriale, ossia circa 53.665 iniziative con un costo ammesso a finanziamento pari a 28,7 miliardi e un finanziamento totale pari a 30,1 miliardi, il Rapporto ha messo in luce, tra le altre cose, il rilevante impatto finanziario connesso all'attuazione dei progetti PNRR, calcolato sulla base del trend di spesa storica comunale per investimenti fissi lordi tratti dal Siope. Cumulativamente, **l'incidenza in termini di maggiore spesa per l'attuazione del Piano è stata stimata pari all'83% del trend storico della spesa dei Comuni**. Un impatto che si differenzia significativamente in base alla fascia demografica di appartenenza (più basso per le realtà più piccole e maggiore in quelle di dimensioni superiori) e in base alla collocazione territoriale (maggiore nelle Isole, nel Centro e nel Sud, inferiore al Nord).

PAGAMENTI PER IFL DEI COMUNI (ANNI 2017-2020) E IMPATTO FINANZIARIO DEI PROGETTI PNRR

(in milioni)

INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA											
fascia demografica	2017	2018	2019	2020	2017-2020	finanziamento totale progetti PNRR	inc% investimenti aggiuntivi pnrr su IFL 2017-2020	quota annua media 2017-2020	quota annua PNRR 2022-2026	quota annua incrementata con PNRR	% incremento annuale
<5000	2.360,2	2.304,9	2.694,8	2.806,3	10.166,2	6.331,5	62,3	2.541,5	1.266,3	3.807,8	49,8
5000-10.000	1.078,8	1.109,7	1.303,1	1.316,0	4.807,6	2.953,5	61,4	1.201,9	590,7	1.792,6	49,1
10.000-19.999	1.049,5	1.009,8	1.153,8	1.211,1	4.424,2	3.384,2	76,5	1.106,0	676,8	1.782,9	61,2
20.000-59.999	1.297,5	1.230,5	1.429,9	1.463,2	5.421,1	5.505,5	101,6	1.355,3	1.101,1	2.456,4	81,2
60.000-249.999	1.424,0	1.488,5	1.493,1	1.307,1	5.712,7	4.785,4	83,8	1.428,2	957,1	2.385,3	67,0
>=250000	1.125,8	1.296,4	1.518,8	1.719,6	5.660,6	7.188,0	127,0	1.415,2	1.437,6	2.852,8	101,6
totale	8.335,9	8.439,7	9.593,6	9.823,2	36.192,4	30.148,0	83,3	9.048,1	6.029,6	15.077,7	66,6
INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI PER AREA GEOGRAFICA											
area geografica	2017	2018	2019	2020	2017-2020	finanziamento totale progetti PNRR	inc% investimenti aggiuntivi pnrr su IFL 2017-2020	quota annua media 2017-2020	quota annua PNRR 2022-2026	quota annua incrementata con PNRR	% incremento annuale
Italia nord occidentale	2.035	2.126	2.570	2.827	9.558	6.773	70,9	2.390	1.355	3.744,3	56,7
Italia nord orientale	2.111	2.291	2.672	2.640	9.714	5.190	53,4	2.429	1.038	3.466,6	42,7
Italia centrale	1.227	1.200	1.477	1.402	5.306	5.597	105,5	1.327	1.119	2.446,1	84,4
Italia meridionale	2.322	2.151	2.153	2.161	8.786	9.006	102,5	2.197	1.801	3.997,8	82,0
Italia insulare	642	671	721	793	2.827	3.580	126,6	707	716	1.422,9	101,3
Totale complessivo	8.336	8.440	9.594	9.823	36.192	30.148	83,3	9.048,09	6.029,60	15.077,7	66,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope al 23 febbraio 2023

Da tutto ciò si può comprendere che vi sono ancora molte criticità da affrontare affinché il PNRR e il Piano nazionale Complementare possano rappresentare una reale opportunità per l'intero Paese.

Per questa ragione, affinché la pianificazione di queste misure sia davvero partecipata **è richiesto un protagonismo nuovo**, anche al mondo sindacale attraverso la contrattazione territoriale con Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni, in stretta connessione con i luoghi di lavoro.

Un protagonismo che per ora, salvo rare eccezioni, il sindacato, l'associazionismo, e più in generale i cittadini non hanno saputo mettere in campo, ma di cui il Paese, come abbiamo potuto osservare dai dati sopra riportati, ha assoluto bisogno.

Di seguito cinque punti di riflessione che rappresentano anche una sollecitazione ad aprire una discussione seria su questi temi, dato che le scadenze del PNRR (2026) e quelle degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU (2030) si stanno avvicinando molto velocemente, ma non i risultati attesi.

1. La necessità di una nuova stagione contrattuale, anche sul piano territoriale, assume un ruolo particolarmente rilevante, in particolare, oggi, per due ragioni:

a) **l'Italia ha 7 mesi di tempo** – sino al 31 dicembre 2023 – **per spendere ancora 32,7 miliardi**. Una cifra notevole da erogare in un tempo così limitato la qual cosa aumenta i rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi provenienti dal PNRR. Aspetto sul quale i Sindacati sono molto sensibili, in quanto

verrebbero sottratte risorse essenziali per lo sviluppo economico ed occupazionale del Paese;

- b) **il Governo Meloni ha prorogato di un anno** (dal 30 giugno 2023 al 30 giugno 2024) **il cosiddetto scudo erariale** che limita la possibilità di contestare il danno erariale solo ad alcuni casi più rilevanti **ed "esclude" la Corte dei Conti dal "controllo concomitante" sul PNRR**. In particolare l'emendamento sul controllo concomitante sottrarrebbe il Piano al vaglio in itinere della Corte. Il controllo concomitante può, inoltre, essere chiesto dalle Commissioni parlamentari e ha come obiettivo, come spiegano sul sito della Camera, *"quello di intervenire in itinere durante l'attuazione di un piano, programma o progetto, esercitando un'azione acceleratoria e propulsiva dell'azione amministrativa e assicurando, al contempo, il corretto impiego delle risorse rimesse alla gestione pubblica"*.

Una decisione, quest'ultima, che sta facendo molto discutere. Una scelta che farebbe comodo anche a molti Sindaci e Governatori.

Un esempio di controllo che in futuro non sarà più possibile se non al termine del progetto, quando (forse) sarà troppo tardi per poter intervenire: non tutti sanno che il PNRR ha previsto 330 milioni di euro per la *"Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano"*, investimento legato alla realizzazione dei due obiettivi europei relativi alla piantumazione di 1.650.000 alberi entro il 31 dicembre 2022 e di altri 6.600.000 entro la fine del 2024.

La Corte dei conti analizzando lo stato di avanzamento del progetto PNRR legato allo sviluppo delle aree verdi in 14 città metropolitane italiane esposte a problemi ambientali e di inquinamento atmosferico, tra cui Milano, Roma, Torino, Genova, Bari e Messina ha riscontrato varie criticità che riguardano sia i progetti già finanziati con risorse nazionali e poi confluiti nel PNRR (i "progetti in essere") - per i quali sono stati riscontrati ritardi nella piantumazione degli alberi, oltre all'inefficacia della loro messa a dimora, con piante rinvenute, in alcuni casi, già secche - sia i progetti cosiddetti "nuovi", per i quali la piantumazione è risultata appena avviata (Delibera n.8/2023/CCC).

I controlli svolti dai Comandi territoriali dei Carabinieri hanno, infatti, rilevato che solo alcune Città metropolitane sono andate oltre la fase di progettazione e la quasi totalità di esse ha piantato in vivaio semplici semi, invece di collocare piante già cresciute nei luoghi prescelti. I magistrati contabili hanno espresso molte perplessità dunque sull'operato di queste città invitando - ai fini della corretta realizzazione del progetto - il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a vigilare sia sulla corretta ed efficace esecuzione dei lavori in ogni Città interessata, sia sulla tempestiva attuazione delle fasi successive del Piano, per scongiurare ritardi in grado di pregiudicare il raggiungimento dell'obiettivo e dei finanziamenti europei.

Pur trattandosi di un esempio di piccole dimensioni - 330 milioni di euro rispetto agli oltre 220 miliardi investiti nel PNRR e nel Fondo Complementare - è palese come tali segnalazioni mettano in cattiva luce l'operato di molte Istituzioni, Società pubbliche e Ministeri.

La sospensione di questa attività - indispensabile, pur con i correttivi e miglioramenti che alcuni esperti hanno segnalato - **farà, inoltre, venire meno una fonte preziosa di informazione e monitoraggio per i cittadini, per chi opera in questi settori, per le organizzazioni che li rappresentano.**

Ciò significa che il livello di attenzione delle comunità locali su queste tematiche dovrà migliorare la propria efficienza ed efficacia, assumendosi anche il compito di diffondere i dati inerenti i progressi e i fallimenti di queste misure e monitorare l'impatto sul livello di benessere della popolazione, a partire dai giovani e dagli anziani.

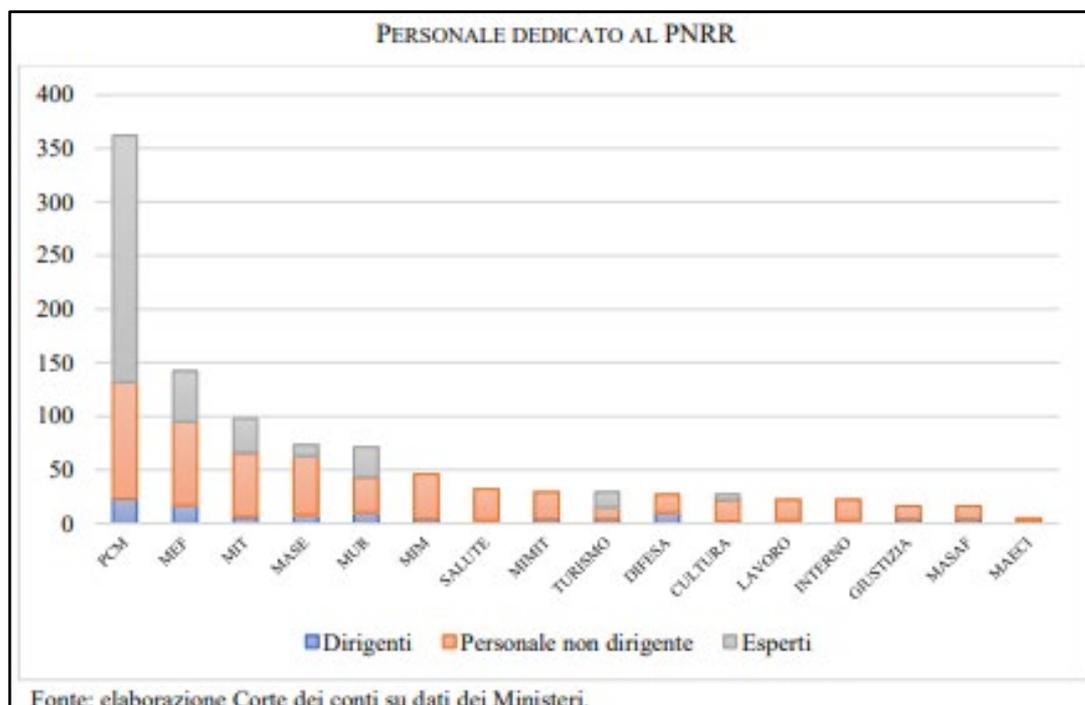
2. Con riferimento alle tematiche relative alla partecipazione, una richiesta comune dei componenti del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (organismo insediato dal Governo Draghi nel novembre 2021 e sospeso dal Governo Meloni con il decreto legge 24 febbraio n. 13, inglobandolo nella cabina di regia e, di fatto, depotenziandone il ruolo) è stata **la necessità di rafforzare il coinvolgimento delle Parti sociali nel processo di attuazione degli interventi del Piano.**

Coinvolgimento indispensabile specialmente nei progetti che presentano non solo contenuti tecnici ma anche grandi implicazioni sociali, rispetto alle quali le Parti sociali possono rappresentare in modo efficace le istanze della società civile, e contribuire affinché, nell'attuale momento di grande incertezza, le due transizioni, digitale ed ecologica, siano transizioni giuste.

Dunque, **che fine hanno fatto i tavoli di settore e territoriali** previsti dall'articolo 8, comma 5-bis, del decreto-legge n. 77 del 2021, **che hanno il compito di svolgere un'analisi puntuale delle diverse componenti del Piano a livello locale?**

3. al fine di ridurre il livello di *turn over* delle risorse impiegate nel PNRR all'interno delle Amministrazioni centrali e locali, con il decreto-legge n. 13 del 2023, **le Amministrazioni assegnatarie di progetti del PNRR possono procedere ad assunzioni a tempo determinato (dal 2023 al 2026)** attingendo a graduatorie in

corso di validità per profili corrispondenti tramite una specifica procedura di stabilizzazione e l'espletamento di specifiche procedure concorsuali riservate.



Al di là che tali modifiche organizzative siano attuate riuscendo, nel contempo, a evitare rallentamenti nell'azione amministrativa che possano compromettere il prosieguo dell'opera di attuazione del Piano, a di là di comprendere che fine farà il personale assunto ad hoc dopo il 2026 dato che il precariato in Italia è già notevolmente presente anche nella PA, è necessario affrontare da subito il tema di **come gestire, in termini di risorse economiche e umane, il funzionamento, nel proseguo, delle attività che caratterizzano i progetti o le riforme che riguardano tutte le sei missioni.**

Tre soli esempi:

- **le riforme del processo civile e del processo penale**, degli uffici giudiziari minorili e del settore della sorveglianza, previste dal PNRR volte principalmente alla riduzione dei tempi della giustizia attraverso il potenziamento degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie e la semplificazione e la razionalizzazione del sistema degli atti processuali e delle notificazioni, oltre all'implementazione del processo telematico che avrà ricadute anche sulla riorganizzazione dei diversi profili professionali e lo smaltimento dell'arretrato, richiedono di affrontare la cronica carenza di giudici, procuratori, magistrati, avvocati, cancellieri, assistenti giudiziari, operatori, ecc. (con conseguenti problemi logistici e funzionali, come locali, scrivanie, strumentazione informatica) tutti

aspetti più volte denunciati dai sindacati, dalle associazioni a tutela dei consumatori, dagli ordini professionali;

- **il rafforzamento dell'assistenza sanitaria** intermedia e delle strutture operative con la creazione di almeno 380 ospedali di comunità e attivazione di 1350 case di comunità per rafforzare l'assistenza domiciliare e l'integrazione dei servizi socio-sanitari; presa in carico del 10% della popolazione over 65 anni; diffusione della telemedicina;
- **la riqualificazione del corso del Po** con l'obiettivo di bilanciare i processi morfologici attivi, per garantire la rinaturazione del fiume e contribuire al raggiungimento degli obiettivi delle direttive quadro Acque (2000/60/CE) e Alluvioni (2007/60/CE). L'obiettivo si propone di contribuire al recupero del corridoio ecologico rappresentato dall'alveo del fiume e dalle sue fasce riparie, costituito da una notevole diversità di ambienti che devono essere protetti e ripristinati (riqualificazione di più di 1.500 ettari e riattivazione e riapertura di 51 milioni di metri cubi di lanche e rami abbandonati).

Per non parlare delle misure per la realizzazione di progetti di trasformazione sostenibili e innovativi del ciclo produttivo; del rinnovo della flotta dei treni sia per trasporto regionale che per gli intercity per ridurre l'età media del parco rotabile regionale e convertirlo a propulsione elettrica e a idrogeno; sempre in materia di decarbonizzazione, il raggiungimento dell'obiettivo di un parco circolante di circa 6 milioni di veicoli elettrici al 2030 per i quali sono necessari 31.500 punti di ricarica rapida pubblici a cui si aggiungono 78.600 punti di ricarica lenta nei centri urbani e 1.850 nelle autostrade e 3,3 milioni di punti di ricarica privati previsti entro il 2030; lo sviluppo di connessioni satellitari in vista della transizione digitale e verde e contribuire allo sviluppo del settore spaziale non militare; 264.480 nuovi posti nei servizi all'infanzia e costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza di 2,4 milioni di mq di strutture scolastiche, estensione del tempo pieno con la costruzione di 1000 mense scolastiche, adeguamento o costruzione di 400 nuove palestre, cablaggio di 40mila edifici scolastici; ecc. ecc. ecc.

Tutto questo non solo deve essere realizzato nei prossimi tre anni, ma dovrà anche funzionare negli anni a venire.

4. Oltre alla necessità di prevedere in questa fase un rafforzamento della Pubblica amministrazione, a tutti i livelli amministrativi, con interventi mirati di supporto e di assistenza in favore dei comuni meno strutturati, e, dall'altro, l'individuazione di un quadro regolatorio e di semplificazione delle procedure che favorisca la realizzazione degli investimenti in tempi certi e contenuti, **è necessario affrontare l'estrema parcellizzazione dell'attuale assetto istituzionale, le riforme**

incompiute che si sono succedute nei decenni, i talenti ma anche le debolezze emerse sul piano della capacità progettuale, finanziaria e gestionale.

Tra gli **aspetti positivi** vi è, ad esempio, **un apprezzamento per la diffusione capillare del PNRR e del Piano nazionale Complementare su tutto il territorio nazionale**.

La mappatura del riparto evidenzia che il **39,2 per cento** delle risorse finora ripartite si è concentrato **al Sud e Isole (28,6 miliardi)**, il **29,9 per cento** al Nord (**21,7 miliardi**) e il **15,2 per cento** al Centro (**11 miliardi**).

Mentre circa il 16% delle risorse (11,5 miliardi) si riferisce a misure il cui riparto **non** è riconducibile in maniera univoca ad una regione specifica.

E più del **53% dei progetti** e il **42% del finanziamento** delle misure ripartite vede come soggetto attuatore i **Comuni**.

Altro elemento positivo è quello riscontrato nei primi tre mesi del 2023 nell'**evoluzione degli investimenti fissi lordi da parte dei comuni**: questo è un indicatore rassicurante circa il concreto progresso degli interventi oltre la fase progettuale e l'inizio della fase di realizzazioni effettive.

Al contempo, occorre essere consapevoli di qualche **eterogeneità di comportamento** (alcune delle quali con contenuti di criticità), **che si incontrano analizzando le differenziazioni legate alle caratteristiche dei comuni stessi**. La disaggregazione territoriale mostra infatti tassi di crescita che arrivano al 7,6 per cento nel Nord Ovest, con stagnazione al Centro e nelle Isole.

Un'analisi più dettagliata a livello regionale mostra che questa variabilità tra tassi di crescita (in positivo per le infrastrutture e le opere per la sistemazione del suolo, in negativo per i fabbricati in genere) è ancora più accentuata, e che esiste una relazione inversa sufficientemente stabile tra la dimensione per fascia e il tasso di crescita, che è più alto per i comuni piccoli e piccolissimi e che diventa negativo già al di sopra della soglia dei 60mila abitanti.

Se tutto ciò avvenga a scapito della qualità dei servizi erogati in altri campi è questione aperta, in ogni modo questo dato potrebbe essere sintomo del recupero della capacità progettuale e realizzativa da parte dei comuni con minore popolazione, ottenuto grazie alla diffusa partecipazione ai progetti del PNRR (*Fonte: Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2023, Corte dei conti*).

Sarà interessante verificare se i propositi di alcuni interventi del PNRR di incidere sui divari territoriali avranno successo o meno e su questo anche il Sindacato potrà essere un buon giudice, data la sua capillare e diffusa presenza sul territorio.

Ciò detto vi sono ancora **segnali di sofferenza** che riguardano l'inefficienza nella fase di programmazione; i ritardi in fase attuativa; l'inefficienza della spesa; il mancato rispetto del principio del riequilibrio territoriale; le criticità organizzative. Inoltre i pagamenti nelle missioni connesse alle politiche in materia agricola, di istruzione, per la resilienza e la valorizzazione del territorio e per l'efficienza energetica dei Comuni procedono a rilento.

TRASFERIMENTI A SOGG. ATTUATORI E REALIZZATORI: PER TIPO DI BENEFICIARIO						
<i>(in migliaia)</i>						
Classificazione beneficiario	Attuatore	% sul totale	Realizzatore	% sul totale	Totale complessivo	% sul totale
Agenzie dello Stato e Autorità indipendenti	165.031	3,1	0	0,0	165.031	2,7
Amministrazioni Centrali	437.200	8,1	-	-	437.200	7,2
Ente pubblico economico	0	-	20.543	3,2	20.543	0,3
Ente pubblico non economico	80.148	1,5	34.599	5,4	114.747	1,9
Enti territoriali	2.034.134	37,7	-	-	2.034.134	33,7
Istituto Ente pubblico di ricerca	156.782	2,9	-	-	156.782	2,6
Riversamento all'entrata	208.631	3,9	-	-	208.631	3,5
Società e soggetti privati	0	-	541.862	84,3	541.862	9,0
Società pubblica	2.302.086	42,7	35.238	5,5	2.337.324	38,7
Università e istituti di istruzione universitaria	13.043	0,2	10.839	1,7	23.882	0,4
Totale complessivo	5.397.055	100,0	643.081	100,0	6.040.135	100,0
Dati osservati al 2 febbraio 2023						
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS						

Maggiori informazioni si possono trovare all'interno della Nota illustrativa **“Osservazioni su performance territoriali e progetti comunali relativi al PNRR”** pubblicata il 29 gennaio dall'Associazione Nuove Ri-Generazioni (link:https://www.nuoverigenerazioni.eu/images/Osservazioni_su_performance_territoriali_e_i_progetti_comunali_relativi_al_PNRR_29012023_def_.pdf).

Vi è poi la questione che riguarda **l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti in relazione alle deroghe e ai subappalti secondo quanto viene disposto dal nuovo Codice Appalti** voluto dal Governo Meloni, temi che non verranno affrontati in questa sede ma che hanno trovato ampio spazio in diversi articoli pubblicati nel sito dell'Associazione, soprattutto a cura della Fillea Cgil, il più grande sindacato del settore edile.

5. I nostri suoli stanno soffrendo: secondo le stime tra il 60% e il 70% dei suoli nell'UE non è in buona salute. Terreni e suoli continuano ad essere soggetti a processi di forte degrado come l'erosione, la compattazione, la riduzione di materia

organica, l'inquinamento, la perdita di biodiversità, la salinizzazione e l'impermeabilizzazione (Commissione Europea, 2021).

L'esigenza di una legge di principi sul consumo di suolo e dell'impermeabilizzazione dei terreni, di cui si discute dal 2012, in Italia non è più procrastinabile. A livello percentuale, il suolo consumato riguarda il 7,13% (7,23% al netto della superficie dei corpi idrici permanenti).

I valori sono in crescita continua negli ultimi anni. I cambiamenti rilevati nell'ultimo anno si concentrano in alcune aree del Paese, rimanendo particolarmente elevati nella pianura Padana, con maggiore intensità nella parte lombarda e veneta. Il fenomeno rimane molto intenso lungo tutta la costa adriatica, dal Veneto alla Puglia e con elevate densità di trasformazione in tratti del litorale marchigiano e in Abruzzo. Il Salento conferma la tendenza degli ultimi anni con una fortissima presenza di cambiamenti. Tra le aree metropolitane più colpite compaiono ancora Roma e Napoli. La maggior densità del consumo di suolo è stata registrata, anche quest'anno, lungo la fascia costiera entro un chilometro dal mare, nelle aree di pianura, nelle città e nelle zone urbane e periurbane dei principali poli e dei comuni di cintura della frangia urbana. **La relazione tra il consumo di suolo e le dinamiche della popolazione conferma che il legame tra la demografia e i processi di urbanizzazione e di infrastrutturazione non è diretto** e si assiste a una crescita delle superfici artificiali anche in presenza di stabilizzazione, in molti casi di decrescita, della popolazione residente.

2006	2012	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
6,75	6,95	7,01	7,03	7,05	7,07	7,09	7,11	7,13

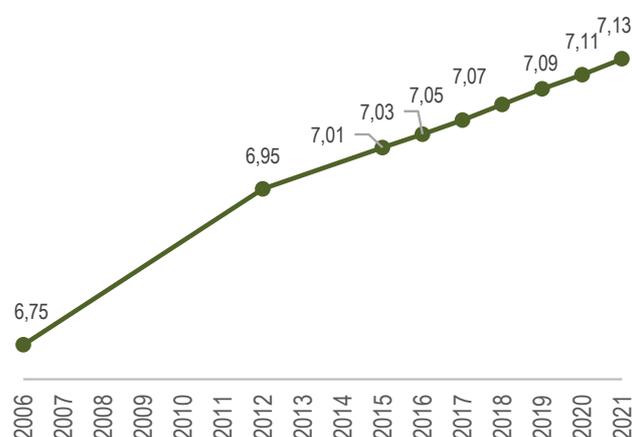


Figura 17. Stima del suolo consumato (2006-2021) in percentuale a livello nazionale. Fonte: elaborazioni ISPRA su cartografia SNPA

Gli obiettivi di contenimento ed inversione del consumo di suolo nei prossimi decenni, in ottemperanza agli indirizzi internazionali quali quelli di Sviluppo Sostenibile (SDGs) definiti nel 2015 dall'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile 2030, oltre alla seppur ridotta attenzione del PNRR, **richiedono un adeguamento delle procedure di pianificazione territoriale attualmente in atto in Italia.**

Allo stato attuale siamo, infatti, di fronte ad una situazione piuttosto variegata di iniziative non sempre coordinate e coerenti, diverse interpretazioni, a livello nazionale ed europeo, del calcolo del consumo di suolo, mentre varie Regioni, in assenza di un quadro nazionale definito, hanno cominciato a normare la tematica o

con leggi ad hoc o ricomprendendo l'argomento all'interno delle leggi urbanistiche regionali. Il protagonismo comunale esclusivo nelle decisioni trasformative del territorio è chiaramente inappropriato per produrre effetti in tale direzione: quasi il 20% del territorio e dei comuni italiani è gestito con piani di pianificazione urbana precedenti il 1995, con oltre 700 comuni con strumenti risalenti a prima del 1984 e oltre 300 ante 1977, con 2.500.000 cittadini residenti in oltre 1 milione di ettari (una media regione italiana) regolati da piani aggiornati tra il 1969 e il 1977.

Va da sé che strumenti così obsoleti non potranno essere adeguati ad accogliere e trattare istanze come quelle legate alla riduzione del consumo di suolo, ma anche all'efficace contrasto dei rischi multisorgente, dell'adattamento climatico, del miglioramento/incremento dei servizi ecosistemici, ecc. (B.Romano, F.Zullo, C.Sette, C.Montaldi, 2022).

Non a caso, **il numero dei comuni inefficienti è 3,3 volte più numeroso dei comuni con consumo marginale positivo di suolo² e questo è un dato di grandissimo allarme**, ancor più acuto se pensiamo che buona parte di questo peggioramento è avvenuto durante la pandemia. Significa che le unità decisionali locali che fanno scelte inefficienti sono di gran lunga più numerose e quindi più difficilmente controllabili e correggibili.

Questo dato conferma l'urgenza di una riforma che sia in grado di ridurre la deregolamentazione locale e la relativa frammentazione decisionale amministrativa. Se aumenta il numero di comuni inefficienti, la preoccupazione è che il suolo sia ancora visto in termini speculativi a scapito della dimensione ecosistemica che non risulta ancora compresa e rispettata.

Il governo del territorio ne esce più debole e conferma una preoccupante dose di inadeguatezza nel gestire le sfide ambientali. È assai possibile che le poche leggi regionali contro il consumo di suolo non stiano dando i risultati attesi, men che meno nel campo largo dei piccoli e medi comuni (P.Pileri, 2022).

Anche in questo caso un ruolo da protagonisti è urgente. L'esempio ultimo, avvenuto in Emilia Romagna nelle scorse settimane, di ciò che può succedere in caso di eventi estremi e il fatto che sono ben **405.000, di cui oltre 31.000 in aree a pericolosità molto elevata**, le unità locali d'impresie **a rischio frane** in Italia e nelle

² Il consumo marginale di suolo è un indicatore di efficienza che ben rappresenta il modo responsabile di trasformare il territorio. I comuni con valori positivi di consumo marginale di suolo ($C_{\text{marg}} > 0$) rappresentano i casi in cui il suolo è stato consumato avendo alle spalle un aumento di abitanti che ne 'giustificava' almeno in via teorica il consumo. Al polo opposto ci sono i comuni con valori negativi ($C_{\text{marg}} < 0$), consumatori a fronte di una diminuzione della popolazione. Infine, i comuni con valore nullo dell'indicatore ($C_{\text{marg}} = 0$) che sono verosimilmente i più virtuosi in quanto non hanno consumato suolo pur avendo registrato un aumento della popolazione che, probabilmente, si sarà collocata nella quota di alloggi già presenti e non utilizzati.

aree **a rischio elevato di alluvione** sono il 4,7% per un totale di 225.874 unità, mette definitivamente in chiaro come, anche il Sindacato, può e deve dare il proprio contributo non tanto e non solo in termini di solidarietà a seguito di un evento calamitoso, ma ex ante, nella pianificazione del territorio al fine di salvaguardare le attività produttive, milioni di posti di lavoro oltre a preziose vite umane.