

## LA PIANIFICAZIONE DELLE RIFORME IN UNA PROSPETTIVA DI RIPRESA E DI RESILIENZA DEL SISTEMA-PAESE

*Stefano Laporta (\*)*

La pianificazione delle riforme green in una prospettiva di ripresa e di resilienza del sistema-Paese.

Focalizzare l'attenzione sul tema della pianificazione delle riforme in una prospettiva di ripresa e resilienza non può prescindere dalla messa in sicurezza ambientale del Paese. Pochi giorni fa si è chiusa la COP 26, in cui è stato costantemente sottolineato che la crisi climatica sta mettendo in pericolo le economie, i mezzi di sussistenza, la sicurezza alimentare e la qualità della vita delle popolazioni di tutto il mondo.

La pandemia ha reso più evidenti le fragilità economiche, sociali e ambientali del nostro Paese. Gli interventi finanziari messi in campo dal Pnrr dovranno essere indirizzati e vincolati a sostegno della prevenzione a tutela dell'ambiente, e quindi della salute dei cittadini e del sistema socioeconomico del nostro Paese. È essenziale, in un'ottica di ripartenza, che vengano acquisiti e forniti dati scientifici, attraverso le più efficaci tecniche e tecnologie disponibili, al fine di accompagnare il cambiamento trasformativo prefissato.

Il tema delle riforme va letto alla luce della fase di ripresa del Paese; emerge chiaramente come la loro pianificazione diventi una necessità ed un'urgenza.

Una prima considerazione generale sembra opportuna: il Pnrr è di per sé un programma di riforme molto complesso ed articolato, che impone di cambiare radicalmente modelli economico-sociali e di trasformare, anche dal punto di vista sociale, le nostre comunità; un *transformative challenge* senza precedenti, che va affrontato nel verso giusto, quindi una pianificazione attenta e rigorosa appare operazione delicata quanto necessaria e urgente.

A questa riflessione, si impongono alcune conseguenti considerazioni di contesto, allargando lo sguardo ad una visione d'insieme perché sono necessari approcci e competenze trasversali e intersettoriali.

Non a caso una delle sei missioni del Pnrr, in coerenza con le indicazioni europee, riguarda proprio le riforme stesse che sono suddivise in organizzative, abilitanti e settoriali: alcune di queste riguardano espressamente la transizione ecologica e danno un'idea precisa di quale direzione il Paese stia prendendo; penso, per esempio, alla necessità di implementare una legislazione specifica per la promozione dell'idrogeno.

Una considerazione a parte merita la riforma della pubblica amministrazione che insieme a quella della giustizia assume il carattere di snodo decisivo per l'attuazione di tutto ciò che è stato pianificato non solo con riferimento agli investimenti green.

Un'ultima, per ora, questione di carattere sistemico si pone poi all'attenzione, ovvero la necessità di uscire dalla logica verticale delle competenze ministeriali che ha caratterizzato, sino ad adesso, la predisposizione e l'attuazione delle misure del Pnrr, per sviluppare approcci sinergici ed integrati tra i diversi centri di competenza e tra le diverse amministrazioni.

Venendo ora alle condizioni per l'attuazione delle riforme e degli interventi più strettamente 'green' alle quali sono destinati più di un terzo delle risorse a disposizione del Paese, emerge chiaramente la necessità che la pianificazione delle riforme debba tenere ben presente l'esigenza di assicurare, direi innanzitutto, un alto livello di tutela dell'ambiente, che diventa vincolo e target al tempo stesso, non unico ma certamente tra i più decisivi per garantire che quello che andremo a realizzare non ne minacci definitivamente il già precario equilibrio; target di riferimento, quindi, e non più ostacolo allo sviluppo, che va integrato con altri e significativi target. Mi riferisco ad esempio al tema della tutela del paesaggio; si pensi alla realizzazione degli impianti fotovoltaici, che rispondono alla finalità di incentivare lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili, ma che rischiano – se non opportunamente pianificati – di deturpare il nostro prezioso paesaggio con conseguenze economiche non irrilevanti.

È dunque evidente la necessità di assicurare un sistema di controlli che garantisca serietà e qualità all'azione amministrativa ed economica, anche in riferimento alla realizzazione del Pnrr e, obiettivo non secondario, per monitorare il rispetto delle cosiddette "tre E": l'impiego efficiente, efficace ed economico delle risorse pubbliche. Tutto ciò comporta in questa fase che il ruolo del sistema dei controlli pubblici ambientali, oltre a quello di garantire trasparenza, non deve essere solo finalizzato al procedimento di autorizzazione o approvazione dei progetti delle opere previste dal Pnrr, ma anche e direi soprattutto di "accompagnatore" ai processi di realizzazione dei progetti previsti dalla transizione ecologica. La definizione di "ispezione ambientale" deve intendersi dunque un sistema di verifica attiva orientata ad ottenere un buon livello di conformità e non solo come un controllo finalizzato alla sanzione della non conformità.

Non va trascurato come la realizzazione di grandi infrastrutture generi pressioni territoriali in grado di determinare rilevanti impatti ambientali e sociali per la quantificazione e la mitigazione dei quali occorre individuare e pianificare,

---

(\*) Presidente dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) e del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (Snpa)

fin dalle prime fasi progettuali, metodi, azioni e misure correttive specifiche. Accompagnare dal punto di vista ambientale la realizzazione di un'opera, rappresenta un percorso positivo che consente anche un diretto confronto tra il proponente dell'opera e gli enti di controllo preposti. Nell'esperienza internazionale l'accompagnamento ambientale di un progetto è inteso in senso ampio e comprende le valutazioni ambientali preventive, comprese le misure di informazione e partecipazione da parte del pubblico, le decisioni delle autorità, il monitoraggio ambientale in corso d'opera, le verifiche di ottemperanza delle prescrizioni e la soluzione di difformità e anomalie, senza trascurare alcune attività di revisione a posteriori per capitalizzare l'esperienza maturata.

Si consideri inoltre che i controlli ambientali possono portare benefici alle opposizioni da "effetto Nimby" da parte dei cittadini e rassicurare la popolazione sugli impatti per la salute, anche grazie alle tecnologie dell'informazione e ai nuovi mezzi di comunicazione digitale e concorrono alla tutela delle imprese innovative e del sistema produttivo assieme ai processi partecipativi, che sono propedeutici alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali, industriali e civili. Per migliorare la vivibilità e le potenzialità dell'intero territorio nazionale in modo uniforme, la centralità del ruolo dei controlli e dell'informazione ambientale sono dunque essenziali; pensiamo ad esempio alle procedure di bonifica dei siti contaminati e alla riconversione dei siti industriali da poter destinare alla realizzazione dei progetti individuati nel Pnrr.

Questo primo ordine di considerazioni ci porta a considerare altri due aspetti finalizzati alla transizione green:

Il primo attiene alla necessità, ormai improcrastinabile, di coordinare e razionalizzare gli strumenti di pianificazione esistenti: Pnrr, Pite, Pniec, strategia di adattamento e mitigazione, piano nazionale per la mobilità, solo per citarne alcuni; rischiamo una proliferazione di atti e documenti che non vanno nel senso dell'efficienza e dell'efficacia della realizzazione degli interventi. Il secondo aspetto riguarda proprio il ruolo degli enti locali e delle città: si tratta di un coinvolgimento e di una partecipazione necessari al processo, fino ad ora non completamente sviluppato, ma non c'è dubbio che la sfida riguarderà soprattutto i territori che ospiteranno impianti ed infrastrutture, le nostre città, sia a livello di pianificazione e programmazione sia per gli aspetti legati alla vita dei nostri cittadini.

Vorrei infine sollevare tre quesiti che mi sembrano funzionali nella prospettiva della pianificazione della ripresa: occorrerà dotarsi di nuovi strumenti legislativi, come previsto per l'idrogeno? Basteranno per realizzare le opere del Pnrr gli interventi ed i meccanismi di regolazione e gestione dei beni che già conosciamo ed attuiamo, ovvero occorrerà individuarne di nuovi e diversi? Saranno sufficienti e necessari i meccanismi di semplificazione amministrativa introdotti ovvero occorreranno altre e diverse misure che abilitino e promuovano le riforme, attesa la loro portata?

Queste considerazioni segnalano, a mio parere, che il Paese, per realizzare il processo di transizione ecologica, fondamentale per il benessere individuale e collettivo, non potrà dunque prescindere dalla attenta pianificazione delle riforme che prevedano la più ampia condivisione delle scelte pubbliche in vista di una effettiva accettazione sociale, ed occorrerà adeguare, aggiornare i processi e dove necessario implementare le strutture deputate alla realizzazione degli interventi previsti dal Pnrr, creando "rete" tra i diversi attori interessati.

Da ultimo, riprendendo alcuni concetti dinanzi accennati, appare doveroso, necessario e non secondario né rinviabile, coinvolgere i cittadini in questo processo, attraverso il rafforzamento dei meccanismi e delle iniziative di partecipazione pubblica: un'informazione costante e tempestiva, finora assicurata più a parole e nelle leggi che non nei fatti che assicuri non solo la pur necessaria trasparenza degli atti e delle decisioni, ma renda tutti noi cittadini di questo Paese pienamente informati e consapevoli delle scelte che determineranno il futuro delle nostre vite.

\* \* \*