

PAPER

I COSTI DEL **NON** DECIDERE

Quando decisioni mancate
ritardi o contraddizioni diventano un costo



Paper I costi del non decidere

è un prodotto di

Innovative Publishing S.r.l.

Copyright 2021. Tutti i diritti riservati

www.startmag.it

www.innovativepublishing.it

A cura di

Valerio Giardinelli, Carlo Terzano, Edoardo Lisi

Redazione

Via Sicilia 141, 00187 Roma

T. +39 06 87758077

info@startmag.it

Progetto grafico

L'asterisco di Barbara Elmi

Stampa

Grafica Internazionale S.r.l., Roma

Chiuso in redazione

Novembre 2022

Stampa

Grafica Internazionale Roma

www.graficainternazionale.it

Allegato omaggio alla rivista quadrimestrale Start Magazine,
anno VI n. 3/2022

IN COLLABORAZIONE CON

RWE


associazione nazionale energia del vento
2002 2022 *Venti anni di vento*

PAPER I COSTI
DEL **NON**
DECIDERE

Quando decisioni mancate
ritardi o contraddizioni diventano un costo

SOMMARIO

INTRODUZIONE	7
CAPITOLO I. ENERGIA, IL CASO DELL'EOLICO	9
I costi del non decidere si riflettono sull'eolico	10
Eolico <i>offshore</i> , storia di un potenziale inespresso	12
Normative a confronto	15
Conclusioni	17
CAPITOLO II. SALUTE, LE POLITICHE DI RIDUZIONE DEL DANNO	18
Le iniziative a contrasto del vizio messe in campo finora	18
I fumatori non diminuiscono: crescono	18
Riduzione del danno: perché per molti esperti è la soluzione	19
Perché l'esempio dello zucchero è importante (e può essere un precedente)	20
La strategia ondivaga dell'OMS	20
Perché cento scienziati hanno scritto all'OMS	21
Le critiche all'Organizzazione mondiale della Sanità	22
E in Italia?	22
Cosa fanno negli altri Paesi?	23
CAPITOLO III. INFRASTRUTTURE, ETERNE INCOMPIUTE	25
I database delle "incompiute"	25
Quanti sono i cantieri bloccati in Italia?	26
Fine lavori mai: le cause	26
Le opere della discordia più note	26
Non nel mio cortile	27
Le patologie più gravi del sistema secondo i diretti interessati	29
Sfiducia nel legislatore e ipertrofia normativa	29
Il monito di Draghi (da governatore di Bankitalia)	30
La geografia delle "incompiute"	31
Le risposte stanno nel PNRR?	31

INTRODUZIONE

È noto a tutti che la decisione comporta una assunzione di responsabilità. Si riflette invece meno sul fatto che anche non decidere comporta costi, diretti o indiretti. Allo stesso modo, le decisioni ritardatarie o contraddittorie danneggiano gli interessati. Purtroppo per noi, nel nostro Paese la politica e la Pubblica amministrazione, a ogni livello, abbondano di casi simili, nei quali viene meno la volontà o la forza per decidere o per portare avanti una decisione già presa. Sono frangenti in cui la politica abdica al proprio ruolo fondamentale: individuare un indirizzo, restare fedele a una rotta già tracciata. Sono situazioni che, oltre a rendere il dialogo con la PA e col decisore politico particolarmente difficili, farraginosi, poco trasparenti, creano ulteriore incertezza, soprattutto tra chi, compiendo un autentico atto di fiducia (o di fede?) decide di scommettere il proprio capitale sulla base di una norma, di un indirizzo, di una decisione che potrebbe non essere mai presa o mutare radicalmente nell'arco di poco tempo, magari a seguito della caduta di una giunta o di un governo. È un tema che le aziende conoscono bene: recepire una strategia stabilita dal decisore pubblico, a favore per esempio di una tecnologia, richiede investimenti, tempo, formazione e cultura aziendale. Se *in itinere* queste strategie vengono cambiate si genera un *sunk cost* per l'impresa, ovvero un costo quasi impossibile da recuperare. Un freno per la crescita e lo sviluppo che si trasforma in un ritardo sistemico. Per fare un punto su come decisioni mancate, tardive e non coerenti possano danneggiare l'economia, l'efficienza e la competitività di un sistema Paese, ICINN ha realizzato un position paper partendo da alcuni *case study*:

- Nel settore energetico, dove spesso lo scontro tra autorità diverse ha bloccato progetti che si sono poi rivelati fondamentali per la transizione energetica (nel settore eolico, ma non solo);
- Nella sanità, dove alle politiche di indirizzo non sempre seguono le conseguenti politiche attuative (come nel caso delle politiche di riduzione del danno);
- Nelle infrastrutture, dove quelli che spesso individuiamo come "costi del non fare", sono ancora prima costi del "non decidere".

A partire da questi 3 *case history* abbiamo analizzato quali sono i meccanismi che "bloccano" le decisioni e quali le possibili vie di uscita dall'impasse che tante volte ha tenuto bloccato lo sviluppo del nostro Paese.

CAPITOLO I. ENERGIA, IL CASO DELL'EOLICO

L'Italia possiede le risorse e il potenziale per accelerare la transizione verso un futuro alimentato da energia *green*. Ma lungaggini burocratiche, dinieghi di uno dei tanti attori coinvolti nel processo autorizzativo di tecnologie e infrastrutture energetiche, divergenze tra politiche di indirizzo e attuative dissipano questo patrimonio. Ostacoli che mettono a rischio lo sviluppo delle rinnovabili, un alleato importante per superare le sfide della transizione sostenibile e realizzare gli ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione che ci siamo posti.

Negli ultimi anni operatori e multi utility hanno manifestato la volontà di investire in maniera importante su ricerca e infrastrutture, il mercato è maturo, così come le tecnologie. Elementi che dovrebbero favorire la diffusione di parchi e turbine eoliche. Ma le attese non corrispondono alla realtà a causa di problemi che affliggono il sistema. Inefficienza e farraginosità degli apparati burocratici e normativi, avversione della popolazione e mancato coordinamento tra enti sono gli ostacoli principali. Problematiche che hanno costi diretti e indiretti sull'intera collettività. Quali sono i costi del non decidere? È la domanda attorno a cui ruota questo capitolo.

La risposta non è semplice perché i costi di immobilismo e mancanza di lungimiranza pesano in diversi ambiti: economico, sociale e ambientale.

Pensando all'attualità, ad esempio, sostituire le fonti fossili con rinnovabili è una delle misure che permetterebbe di ridurre sensibilmente il costo dell'energia, di conseguenza le bollette, oltre a garantire maggiore autonomia energetica. Un tasto particolarmente dolente per il nostro Paese.

Il recente report di The European House Ambrosetti¹ rivela che attualmente siamo quintultimi in Europa per autonomia energetica (22,5% dei consumi). Sfruttando maggiormente vento, acqua e sole potremmo arrivare al 58,4% dei consumi in meno di 10 anni. Un potenziale che gli investitori hanno colto già da qualche anno. Infatti, dal 2018 le richieste per la costruzione di nuovi impianti eolici in Italia sono aumentate in maniera esponenziale. Allo stesso tempo, però, sono cresciute le opposizioni di alcuni attori principali. In particolare Regioni e Sovrintendenze, gli enti che maggiormente ostacolano la realizzazione di nuove infrastrutture energetiche.

L'incoerenza tra le politiche di indirizzo definite dal decisore pubblico e le misure attuative determina un ulteriore costo. Quando le Regioni e altri enti nazionali lavorano in sinergia per semplificare le procedure, poi, intervengono associazioni di ambientalisti e amministratori locali a osteggiare la costruzione di impianti che considerano dannosi per la propria terra. Arriviamo dunque al secondo elemento centrale nell'analisi, spesso sottovalutato nella discussione riguardo la transizione ecologica.

¹ The European House Ambrosetti, "Verso l'autonomia energetica italiana", settembre 2022 (https://admin.ambrosetti.eu/dompdf/crea_wmark.php?doc=L2FodGFjaG1bnRzL3BkZi92ZXJzby1sYXVob25vbWlhLWVvZXJnZXRpY2EtaXRhbGhhbmEtcvWvb3JoLWEyYSoyMDIyMTAxNDE1LnBkZg%3D%3D&id=16748&muid=corporate)

L'Italia è uno dei Paesi con il maggior numero di NIMBY, persone che si dichiarano generalmente favorevoli allo sviluppo delle rinnovabili ma contrastano attivamente la costruzione di infrastrutture sul proprio territorio. Qual è il costo di questo primato e perché lo deteniamo?

Parte della risposta, complessa tanto quanto la precedente, è che esiste una diffusa mala informazione riguardo gli effetti negativi e positivi di queste opere.

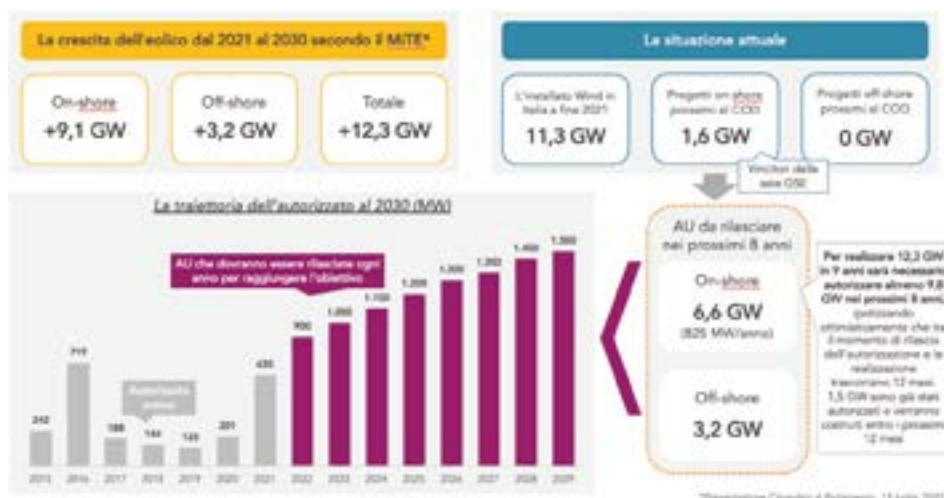
Il Regno Unito è una realtà da prendere ad esempio per superare il gap infrastrutturale del nostro Paese. Il *permitting* inizia e si conclude entro un anno e sei mesi, le aziende corrispondono alla popolazione impattata contributi sia volontari sia compensativi, i cittadini possono partecipare in prima persona ai bandi finanziati da questi fondi e migliorare la vita della comunità. Un sistema virtuoso che ha portato il Regno Unito a vantare una capacità installata di eolico di 25 GW, 14 *onshore* e 11 *offshore*. Un traguardo che gli vale il sesto posto al mondo per produzione *green*.

I costi del non decidere si riflettono sull'eolico

I tempi medi di approvazione di un progetto per la produzione di energia eolica in Italia sono 5/6 anni, 5 volte la media europea. Un ritardo sistemico che mette a rischio il raggiungimento dei target nazionali e europei. I costi di decisioni mancate, tardive o incoerenti riguardo nuove turbine e parchi eolici si riflettono su tutta la comunità.

In primo luogo, l'incertezza rende difficile per gli operatori pianificare interventi a lungo termine. Di conseguenza, i costi e i tempi di realizzazione delle opere aumentano e gli investitori italiani ed esteri iniziano a spostare la loro attenzione. Gli effetti della guerra in Ucraina e della crisi energetica si iniziano a far sentire. La poca partecipazione alle aste del GSE (Gestore dei Servizi Energetici) per l'assegnazione della capacità rinnovabile è lo specchio di questa situazione critica.

10



Basti pensare che l’ottava asta ha messo a disposizione ben 3,3 GW di capacità non aggiudicata nei round precedenti.

Attualmente le autorizzazioni per progetti eolici che verranno rilasciate da qui a un anno ammontano a 1,6 GW². Complessivamente, sono circa 4 i GW di autorizzazioni ferme ai box. Nel nostro Paese sono attivi circa 5.000 impianti eolici *onshore*, per una potenza installata pari a 11,3 GW in grado di coprire il fabbisogno energetico di 8,2 milioni di famiglie. Impianti distribuiti principalmente nel centro-sud tra Puglia, Sicilia, Sardegna, Campania e Calabria. Per raggiungere gli obiettivi fissati dal fu ministero della Transizione ecologica nel Piano Nazionale Integrato per l’Energia e per il Clima sarà necessario autorizzare circa 1 GW di nuovi progetti eolici *onshore* ogni anno da qui al 2030.

Parliamo di circa 9,8 GW di nuova potenza in 8 anni, a patto che l’iter autorizzativo si concluda entro 1 anno. Al contrario, se l’inefficienza di tale iter si confermerà, sarà un’occasione mancata per l’intero Paese, considerando i vantaggi legati allo sviluppo dell’eolico. Turbine e parchi eolici producono zero emissioni di CO₂ durante il processo di produzione dell’energia. Infrastrutture che si contraddistinguono per un alto livello di sostenibilità dei processi produttivi e dei materiali. Gli impianti sono composti da materiali riciclabili per l’80/90%, percentuale che arriva al 100% per le turbine di ultima generazione. Lo smontaggio e il *repowering* dell’impianto a fine vita è rapido e poco oneroso. L’*energy payback* ammonta a circa 9 mesi. Un altro aspetto da non sottovalutare è che l’energia *green* costa meno. ANEV stima infatti che aumentare l’apporto da rinnovabili e svincolare i prezzi di gas e energia elettrica permetterebbe di ridurre le bollette di quasi il 90%.

Eolico: rapporto tra istanze ed autorizzazioni



Fonte: R.E.GIONS 2030

Inoltre, spesso si dimentica che queste infrastrutture sono opere ingegneristiche di portata rilevante, con un elevato potenziale occupazionale. Il rapporto R.E.GIONS 2030 sottolinea che solo nel 2021 sono state presentate istanze per 9,4 GW. I procedimenti autorizzativi, tuttavia, non riescono a tenere il passo. Basti pensare che 788 MW dei 1,3 GW proposti nel 2018, il 57,5% del totale, sono ancora bloccati alla prima parte del *permitting*.

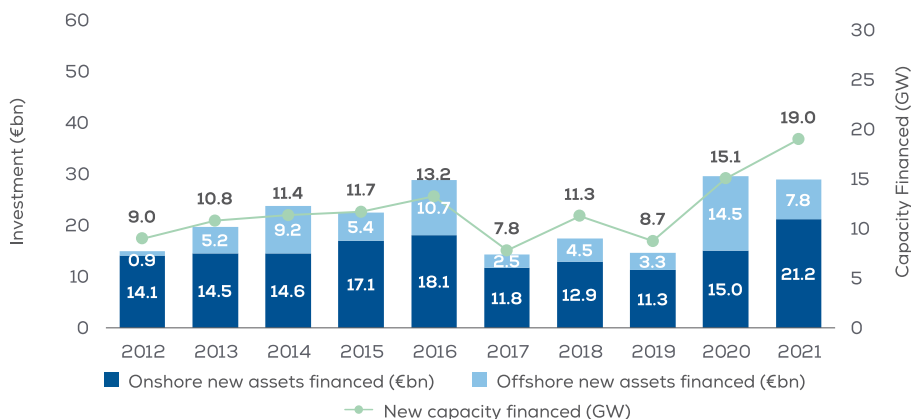
Percentuali che peggiorano di anno in anno. Il 79,3% dei progetti presentati nel 2019 è fermo, così come il 90% di quelli del 2020 e il 99,9% delle istanze presentate nel 2021.

Dal 2018 al 2021 le aziende si sono dimostrate interessate a investire, sebbene l'ostacolo principale abbia riguardato il rilascio delle autorizzazioni. Il Covid-19 prima, la guerra in Ucraina poi hanno provocato effetti macro economici importanti, quali la crescita dei prezzi di energia e materie prime, che si vanno a sommare alle criticità del sistema. Una concatenazione di eventi che mette a dura prova gli operatori. Come invertire il trend? Il Regno Unito rappresenta un esempio virtuoso da imitare. La strategia britannica per lo sviluppo dell'eolico si fonda su iter di approvazione rapidi e certi, lo sviluppo di una economia manifatturiera ad alto contenuto locale, lo sviluppo di infrastrutture locali e logistiche per la costruzione e l'esercizio degli impianti eolici offshore, investimenti statali per l'innovazione tecnologica, la formazione degli operatori qualificati nel settore dell'eolico e la diffusione delle comunità energetiche. Tutto ciò ha permesso importanti ricadute economiche soprattutto in aree depresse economicamente.

Eolico *offshore*, storia di un potenziale inespresso

La mancanza di certezze che caratterizza l'iter autorizzativo degli impianti FER in Italia si ripercuote con forza sull'eolico *offshore*. Una tecnologia che mostra un potenziale di sviluppo importante. Parliamo di infrastrutture che permettono di produrre maggiore energia rispetto alle pale eoliche terrestri, grazie all'utilizzo di rotori più grandi e quin-

Investimenti in nuovi parchi eolici in Europa 2012 - 2021 (GW and €bn)



Fonte: Wind Europe

di allo sfruttamento dell'energia del vento più costante e potente. Data la presenza in Italia di fondali marini profondi, le infrastrutture galleggianti, attualmente in fase dimostrativa tramite numerosi progetti in varie parti del mondo, rappresentano l'alternativa a quelle consolidate a fondazione fissa. Anche gli impatti sull'ecosistema marino sono ridotti poiché sul fondo si creano nuovi ecosistemi per il popolamento della fauna e flora marina. Il PNIEC prevede da qui al 2030 l'installazione di 900 MW aggiuntivi. Obiettivi che difficilmente verranno realizzati considerando che non c'è nessun progetto che verrà autorizzato a breve. Velocizzare l'iter autorizzativo, stabilire tempi certi, ridurre il numero di decisori intermedi porterebbe benefici economici, sociali e ambientali.

Il Global Wind Energy Council³, forum di riferimento internazionale per l'energia eolica, inserisce l'Italia al secondo posto della classifica dei Paesi più attrattivi per gli investitori. In particolare, siamo tra i cinque Stati con un potenziale tecnico di eolico *offshore* galleggiante pari a 3,8 TW.

Un potenziale che andrà sprecato se non daremo una svolta. Gli effetti dell'inefficienza del sistema autorizzativo si iniziano a far vedere. L'anno scorso, annata record per gli investimenti nel settore eolico dell'Unione europea, pari a 41,4 miliardi di euro, l'Italia si è distinta in negativo.

Dal report di Wind Europe⁴, l'associazione europea per l'energia eolica, emerge che nel 2021 nel nostro Paese sono stati investiti circa 600 milioni di euro, per nuovi impianti eolici *onshore* dalla capacità totale di 600 MW. Una percentuale risibile dei 24,6 GW complessivi finanziati nell'Unione europea e nel Regno Unito. Una quantità comunque insufficiente a realizzare gli obiettivi delineati nel REPowerEU: 480 GW di capacità eolica installata entro il 2030 per fronteggiare il caro prezzi dell'energia e accrescere la sicurezza energetica. Target che richiederebbe un aumento annuale di 35 GW.

Attualmente a pagare lo scotto maggiore è l'eolico *offshore*, generalmente più costoso rispetto all'*onshore*. Le turbine e i parchi eolici sulla terraferma si aggiudicano infatti la maggior parte degli investimenti. In questa speciale classifica il Regno Unito occupa il primo posto, con circa 5 GW aggiuntivi rispetto allo scorso anno. È interessante notare però che la maggior parte degli investimenti britannici sono destinati invece allo sviluppo dell'*offshore*. La decisione di sfruttare il potenziale delle turbine eoliche in mare è il segno della lungimiranza della strategia britannica, un sistema che si basa sulla sinergia di intenti e il coinvolgimento diretto di tutti gli attori coinvolti.

Lo studio di ClimateXChange⁵, think-tank finanziato dal lungimirante governo scozzese, identifica cinque modi differenti per diffondere i benefici dell'eolico *offshore*. Strumenti che potrebbero aiutare la diffusione di queste tecnologie in Italia.

3 Global Wind Energy Council, "Floating Offshore Wind. A global opportunity", 2022 (<https://gwec.net/wp-content/uploads/2022/03/GWEC-Report-Floating-Offshore-Wind-A-Global-Opportunity.pdf>)

4 Wind Europe, "Financing and investment trends 2021", maggio 2022

5 ClimateXChange, *Community Benefits from Offshore Renewables: Good Practice Review*, (https://www.climatechange.org.uk/media/1536/full_report_-_community_benefits_from_offshore_renewables_-_good_practice_review.pdf)

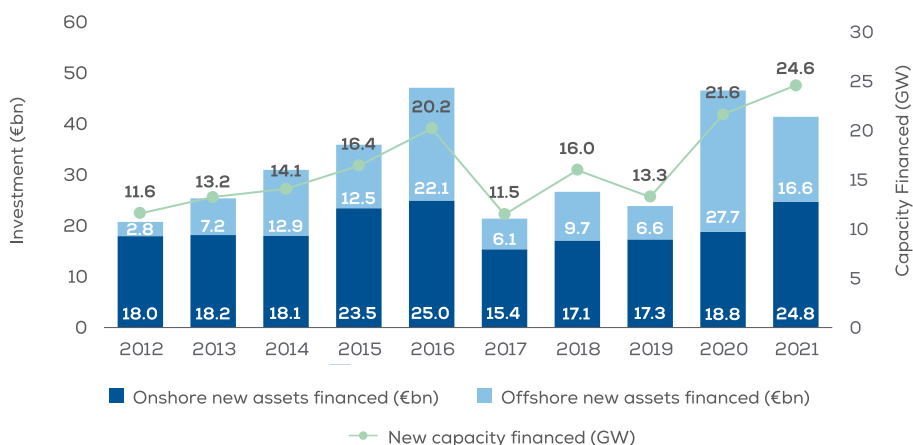
Una prima strategia consiste nello sviluppo di filiere manifatturiere locali, con un alto grado di competitività in grado di renderle abili nel partecipare a commesse internazionali, per la produzione di componenti e fornitura di servizi per i parchi eolici da costruire e durante il loro esercizio, nonché nella formazione di manodopera qualificata locale, soprattutto nell'ambito delle scuole secondarie professionali, fornendo così alle comunità locali numerosi vantaggi economici legati alle infrastrutture energetiche. In secondo luogo, gli operatori offrono contributi volontari, gestiti da enti terzi indipendenti, alle comunità locali costiere e dell'entroterra per supportare i loro progetti di natura sociale ed ambientale volti al miglioramento del tessuto sociale e della qualità della vita delle comunità stesse.

Un altro strumento impiegato sono gli accordi di coesistenza con gli altri utilizzatori dell'ambiente marino, tra cui i pescatori, che permettono di instaurare un rapporto di mutua collaborazione e dialogo continuo per la risoluzione immediata di questioni riguardanti gli impatti potenziali sulle loro attività, la sicurezza della navigazione e la protezione della biodiversità marina.

Il Regno Unito ha deciso di puntare in maniera importante sullo sviluppo dell'eolico *offshore*. Parliamo di infrastrutture che attualmente hanno una potenza complessiva di 11 GW. È quanto emerge dal "Floating Offshore Wind Manufacturing Investment Scheme (FLOWMIS)", il piano che prevede un finanziamento governativo di 160 milioni di sterline per potenziare la capacità eolica *offshore* nell'intero Regno Unito, sostenendo al tempo stesso i produttori e facendo aumentare la fiducia degli investitori privati. Espandere la *supply chain* supportando l'implementazione di progetti *offshore* a lungo termine permetterà di aumentare la concorrenza del mercato interno e identificare soluzioni per ridurre i costi. Vantaggi che riguardano non solo le filiere dedicate, ma anche l'intero sistema Paese. Un esempio positivo in questo senso arriva dal parco eolico *offshore* Sofia di RWE, con una capacità di generazione di 1,4 GW. Per la realizzazione dell'infrastruttura

14

Investimenti in nuovi parchi eolici 2012 - 2021 (GW and €bn)



Fonte: Wind Europe

sono stati impiegati oltre 43.000 dipendenti. Il parco eolico ha un notevole impatto positivo sulla *supply chain* nazionale, permettendo una maggiore concorrenza nel mercato interno.

Inoltre, il progetto ha permesso di identificare soluzioni innovative per ridurre i costi di manifattura dei componenti degli impianti eolici, dei servizi di logistica associati e altri servizi. Lo sviluppo tecnologico corre veloce nell'eolico *offshore*, con vantaggi in termini di tempi e costi di produzione, potenza generata per m², sostenibilità. L'ultimo record riguarda la potenza massima nominale raggiunta: il prototipo di turbina *offshore*, testata presso l'impianto dell'Università Tecnica della Danimarca, è stato in grado di produrre 359 MWh, 1 MWh meno rispetto al massimo produttivo teorico. Particolarmente interessante è la funzione di controllo della turbina Power Boost, che regola la potenza in base alle condizioni meteorologiche. Il periodo di sperimentazione proseguirà quest'anno, la produzione in serie inizierà dal 2023. Si stima che nel 2024 ci sarà la prima installazione commerciale. Un rapido avanzamento tecnologico richiede però un'adeguata formazione tecnica. Motivo per il quale sarà sempre più importante investire sulla formazione del personale tecnico e prevedere percorsi di aggiornamento e apprendimento dedicati. Una *best practice*, in questo senso, è rappresentata dall'*RWE apprenticeship scheme for offshore in the UK*⁶, che coniuga apprendimento in aula e sul luogo di lavoro.

Normative a confronto

L'incoerenza tra le politiche di indirizzo definite dal decisore pubblico e le misure attuative, il cambio di strategia in corso d'opera si traducono in ulteriori costi per l'impresa, in diversi casi impossibili da recuperare (sunk cost). Il freno per la crescita diventa così ritardo sistemico.

Le procedure di Valutazione di Impatto Ambientale, primo atto del processo per ottenere il via libera definitivo della Conferenza dei Servizi, spesso si concludono con esito negativo a causa del parere degli organi dipendenti dal ministero della Cultura.

È importante sottolineare che le decisioni delle Sovrintendenze sono dettate dalla volontà di evitare interventi impattanti dal punto di vista architettonico e paesaggistico. Un obiettivo nobile che spesso si traduce però in un'avversione nei confronti di ogni nuova costruzione. Decisioni che comportano perdite economiche per le aziende, ma rappresentano anche un'occasione persa di creare benessere e posti di lavoro sul territorio.

Gli impianti eolici sono infrastrutture che si contraddistinguono per un alto livello di sostenibilità dei processi produttivi e dei materiali. Si tende a parlare con maggiore enfasi degli impatti paesaggistici piuttosto che dell'elevato potenziale occupazionale del settore eolico e degli altri benefici economici per il territorio.

Volgendo lo sguardo all'estero, nel Regno Unito l'iter autorizzativo ha una durata certa e fissata per legge (il Planning Act 2008), che ha permesso di semplificare notevolmente il numero di istanze autorizzative richieste e la procedura, con tempistiche definite, di

⁶ RWE, *Offshore Wind Turbine Technician Apprenticeship | RWE in the UK*

esame di esse. Inoltre, con questa legislazione il governo ha introdotto una procedura di consultazione ampia ed inclusiva di tutti gli stakeholder e delle comunità interessate dai progetti eolici *offshore* come requisito necessario per l'ottenimento dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio del progetto.

Tale approccio inclusivo alla consultazione e al dialogo con tutti gli stakeholder è stato replicato anche nella creazione di una solida *supply chain* ed industria manifatturiera nazionale competitiva a livello mondiale, inclusiva dei servizi di ingegneria civile, elettrica e logistica necessari alla costruzione ed esercizio degli impianti eolici e della formazione della manodopera. Allo stesso tempo, l'eolico *offshore* ha offerto un'importante opportunità di sviluppare e riconvertire le infrastrutture portuali già esistenti, soprattutto in aree del Paese economicamente depresse: si pensi, ad esempio, agli oltre 300 milioni di sterline spesi da ABP per l'ammodernamento ed adeguamento infrastrutturale del porto di Grimsby, nel nord-est dell'Inghilterra, il più grande al mondo per l'esercizio e manutenzione di centrali eoliche *offshore*⁷, ma anche allo sviluppo, assieme a RWE, nel porto di Milford Haven nel Galles di nuove strutture e servizi portuali per l'assemblaggio delle turbine eoliche galleggianti per i progetti RWE nel Mar d'Irlanda⁸.

Le aziende proponenti, in fase di presentazione del progetto, devono dimostrare di portare vantaggi ai territori in termini di local content, sviluppo delle *supply chain* locali, costruzioni di infrastrutture. Questo sistema fa sì che i progetti ricevano una minima, se non nulla, opposizione da parte degli abitanti. Anzi, i cittadini britannici sostengono in prima persona le opere che promettono benefici in termini di qualità della vita della comunità.

Gli operatori, da parte loro, stanziavano fondi per valorizzare le comunità dei territori costieri e dell'entroterra che si trovano nei pressi delle infrastrutture del progetto eolico *offshore* tramite contributi volontari annuali per tutta la durata dell'esercizio dell'impianto, che sono gestiti da Onlus terze ed indipendenti dagli operatori. Le risorse sono assegnate tramite bandi di gara oppure, per somme minori, vengono erogate a singoli e associazioni di cittadini che operano sul territorio. Tali risorse vengono utilizzate dalle comunità per progetti volti, ad esempio, al miglioramento del trasporto pubblico locale, alla formazione professionale dei giovani e dei disoccupati, a ridurre il divario e isolamento sociale, a supportare gli anziani e le persone della comunità in condizioni di disagio economico e al finanziamento di lavori di ammodernamento delle infrastrutture locali e dei centri di aggregazione. Grazie a questo strumento, per esempio, il villaggio di Lland nel Galles, interessato dall'impianto eolico di RWE Awyl-Y-Mor, ha potuto acquistare un sistema di riscaldamento, pannelli solari e un sistema di raccolta di acque che hanno ridotto i costi energetici e le emissioni di CO₂.

Altri fondi sono stati impiegati per la costruzione di quattro colonnine di ricarica elettrica e l'acquisto di camioncini elettrici ad uso di organizzazioni locali che promuovono il trasporto sociale sostenibile. Complessivamente, RWE nel Regno Unito ha investito oltre 30 milioni di euro lungo un arco di 20 anni in fondi per il sostentamento di progetti a beneficio delle comunità locali situate vicino ai parchi eolici *onshore* e *offshore*.

⁷ *Ports are the Gateways to the UK's Energy Transition, RenewablesUK, 2022*

⁸ *RWE forges partnerships with ABP and Port of Milford Haven to deliver Floating Wind for Wales, RWE, 2022*

Conclusioni

Dal quadro generale emerge la mancanza di una strategia unitaria a lungo termine. Una mancanza di certezze che caratterizza l'iter autorizzativo degli impianti FER in Italia. Una situazione ormai insostenibile e inconciliabile con la roadmap del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e con il percorso che verrà delineato all'interno del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) a seguito del suo aggiornamento verso i maggiori obiettivi europei di decarbonizzazione.

Le associazioni e le aziende della filiera chiedono un cambio di passo, una rivoluzione di strategia a livello nazionale, al fine di creare un quadro normativo ben definito. L'obiettivo da perseguire è definire un nuovo sistema burocratico e normativo che possa dare maggiori certezze ai proponenti riguardo tempi e regole. In questo modo, sarà possibile orientare nuovamente il mercato sulle rinnovabili e assolvere agli obiettivi della transizione. Al tempo stesso, non va trascurata l'importanza di mettere l'accento sui vantaggi economici, soprattutto per aree economicamente depresse, a livello locale, legati alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali come gli impianti eolici *offshore*.

Per fare tutto questo è necessario sfatare i falsi miti che accompagnano le infrastrutture energetiche, rendendole invisibili alla popolazione. Stereotipi spesso figli di una mala informazione, che tende a ingigantire i difetti e tralasciare i benefici. Ottenere il supporto e il maggiore coinvolgimento dei soggetti in causa permetterebbe di sfruttare pienamente i benefici dei progetti per la collettività.

Il Regno Unito rappresenta l'esempio verso cui tendere, un modello virtuoso che produce benefici per l'intero Paese. Il *permitting* inizia e si conclude in tempi certi e definiti per legge. Gli operatori e le comunità locali, gli stakeholder istituzionali e le associazioni di categoria ed imprese hanno tutti optato per un approccio di dialogo inclusivo e collaborazione continua, che ha creato le basi per lo sviluppo di una *supply chain* manifatturiera e logistica solida e competitiva, nonché delle infrastrutture portuali moderne, numerosi benefici economici e posti di lavoro a tutto vantaggio delle comunità locali spesso in aree svantaggiate. Le aziende corrispondono alla popolazione interessata dai progetti in esercizio contributi volontari ed i cittadini possono partecipare in prima persona ai bandi finanziati da questi fondi per migliorare la qualità della vita ed il tessuto sociale della loro comunità. Un sistema che ha portato risultati importanti in termini di investimenti, progetti realizzati, istanze presentate e autorizzazioni rilasciate, posti di lavoro creati. Per sfruttare il grande potenziale dell'eolico è necessario intraprendere una vera e propria rivoluzione. L'alternativa è che il ritardo accumulato nelle nuove installazioni aumenti, così come i costi per la collettività.

Nel mondo ci sono ancora più di un miliardo di fumatori. Secondo i dati forniti dall'Organizzazione mondiale della sanità (da qui in poi, OMS), ogni anno muoiono nel mondo circa otto milioni di persone per malattie legate al fumo, di queste l'80% sono fumatori attivi. Venedo ai dati relativi all'Italia, annualmente vengono attribuite al tabagismo oltre 93.000 vittime⁹.

Le iniziative a contrasto del vizio messe in campo finora

Per combattere il vizio del fumo negli anni sono state messe in campo una lunga serie di iniziative che vanno dall'aumento delle tasse sui prodotti legati al fenomeno fino alle restrizioni sulle pubblicità (con l'obbligo, anzi, di esporre sulle confezioni dei prodotti immagini scioccanti riferite alle possibili conseguenze nefaste), fino ad arrivare al divieto assoluto di fumare nei luoghi pubblici.

Sotto quest'ultimo aspetto, l'Italia è sempre stata all'avanguardia in Europa avendo emanato una prima norma in questo senso nel 1975: la n. 584 dell'11 novembre 1975, "Divieto di fumare in determinati locali e sui mezzi di trasporto pubblico"¹⁰ che stabiliva, ben prima della cd. "legge Sirchia" (L. n. 3 del 2003, art. 51, "Tutela della salute dei non fumatori"¹¹) il divieto di fumare in alcuni luoghi (art. 1), tra cui le corsie degli ospedali, le aule scolastiche, le sale d'attesa delle stazioni, i locali chiusi adibiti a pubblica riunione, i cinema, le sale da ballo. Queste norme avevano una portata limitata, in quanto escludevano il fumo solo da certi locali e non avevano un impatto notevole sui comportamenti dei fumatori, interferendo poco con le loro abitudini. La svolta in Italia la si ha avuta con la già citata Legge 3 del 16 gennaio 2003 (art. 51), "Tutela della salute dei non fumatori" che ha esteso il divieto di fumo a tutti i locali chiusi (compresi i luoghi di lavoro privati o non aperti al pubblico, gli esercizi commerciali e di ristorazione, i luoghi di svago, palestre, centri sportivi), con le sole eccezioni dei locali riservati ai fumatori e degli ambiti strettamente privati (abitazioni civili).

I fumatori non diminuiscono: crescono

Eppure, nonostante tutti questi sforzi, che hanno portato a una notevole produzione di norme, a livello nazionale e sovranazionale, nel mondo e in Italia il numero dei fumatori è sostanzialmente stabile da circa dieci anni¹². Anzi, secondo gli ultimi dati dell'Istituto Superiore di Sanità, divulgati in occasione della Giornata mondiale senza tabacco del 31 maggio 2022, nel nostro Paese i tabagisti sono perfino aumentati¹³. Quasi un italiano su quattro (il 24,2% della popolazione) fuma: una percentuale che non era stata mai più re-

9 <https://www.salute.gov.it/portale/fumo/dettaglioContenutiFumo.jsp?lingua=italiano&id=5579&area=fumo&menu=vuoto>

10 <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=21047>

11 <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=24010&articolo=51>

12 ISTAT - Rapporto sul Benessere equo e sostenibile 2021

13 https://www.iss.it/web/guest/comunicati-stampa/-/asset_publisher/fjTKmjJgSgdK/content/id/7146126

gistrata dal 2006. “Dopo un lungo periodo di stagnazione – si legge nel report - si assiste quest’anno a un incremento di 2 punti percentuali: i fumatori infatti erano il 22% nel 2019, ultimo anno di rilevazione pre-pandemica. Il trend rilevato nel triennio 2017-2019”. Un aumento dovuto principalmente al periodo di stress legato alla pandemia Covid. Basterebbe osservare questi dati per comprendere che le strategie tradizionali per contrastare il “vizio” messe in campo finora non abbiano dato i risultati sperati. Dato lo stallo, da un lato si potrebbe agire maggiormente rispetto a quanto si è fatto sul versante della prevenzione – per esempio con campagne educative efficaci come quelle messe in campo durante l’emergenza Coronavirus – e in termini di cessazione, potenziando i Centri antifumo, mentre dall’altro lato si potrebbe ragionare anche sul ruolo che la tecnologia può svolgere per coloro che, nonostante tutto, non smettono. In particolare, il settore sta vivendo un processo di profonda trasformazione per via dell’ingresso sul mercato di prodotti tecnologici in grado di eliminare la combustione, ritenuta la principale fonte di sostanze tossiche causa di molte delle malattie-fumo correlate.

Riduzione del danno: perché per molti esperti è la soluzione

Da diversi anni molti medici e scienziati chiedono che le legislazioni si adeguino alle mutate condizioni rese possibili dall’evoluzione tecnologica e scientifica per integrare, al fianco delle politiche di prevenzione e contrasto al fumo, il principio di riduzione del danno.

Il principio di riduzione del danno in ambito medico fa specifico riferimento al contributo che l’innovazione può dare ai fini del miglioramento degli stili di vita dei cittadini rendendo disponibili produzioni, processi e prodotti in grado di modificare abitudini dannose per la salute. Il concetto di riduzione del danno, o harm reduction, applicato al settore del tabacco comincia a farsi strada all’interno della comunità scientifica a partire dalla fine degli anni ‘70. Nel 1977 il Professor Michael Russell suggeriva come la separazione dei prodotti della combustione dalla nicotina avrebbe rappresentato in futuro un passaggio chiave per garantire ai fumatori una minore incidenza dei danni da fumo. Il britannico Royal College of Physicians portava l’attenzione sul tema della dipendenza dalla nicotina, auspicando la diffusione di prodotti meno dannosi per il fumatore che, attraverso l’abbattimento della temperatura, consentissero l’assunzione di nicotina senza combustione. Con il passare degli anni un numero crescente di esperti ha via via iniziato a sostenere che le alternative per la riduzione del danno funzionano, anche perché ci sono diversi studi che lo dimostrano. O comunque, come ha fatto recentemente notare Konstantinos Farsalinos, research fellow al Centro Onassis per la chirurgia cardiaca, nel suo intervento al Global Tobacco and Nicotine Forum (Gtnf) di Washington 2022, “è sicuramente importante conoscere meglio gli effetti a lungo termine di questi prodotti, ma sappiamo già che per avere dati certi a riguardo ci vorranno decenni: fino ad allora, però, occorre prendere le giuste decisioni per la salute pubblica”. Soprattutto

nei Paesi europei, ha continuato, l'approccio delle autorità regolamentari nei confronti di questi prodotti è "quasi farmacologico, e non ha senso visto che processi analoghi non sono previsti, ad esempio, per i dolcificanti artificiali, i cui benefici a lungo termine per i casi di diabete sono tutt'altro che confermati"¹⁴.

Come ha spiegato l'oncologo (ed ex Ministro della Salute) Umberto Veronesi in una lettera all'Organizzazione Mondiale della Sanità del 2014 "Quando facciamo riferimento alla 'riduzione del danno nel tabagismo', esprimiamo il concetto secondo cui gli 1,3 miliardi di persone che attualmente fumano potrebbero causare molti meno danni alla loro salute se consumassero nicotina con modalità a basso rischio e senza combustione."

Perché l'esempio dello zucchero è importante (e può essere un precedente)

Per far fronte alle criticità derivanti dal crescente consumo di bevande zuccherate e junk food sono stati sviluppate e commercializzate diverse tipologie di prodotti sostitutivi dello zucchero - gli edulcoranti e i dolcificanti - che, in nome del principio di harm reduction, consentono di ridurre l'impatto dello zucchero sulla salute umana.

Nel 2016 Euromonitor International ha individuato 26 Paesi che hanno sviluppato politiche volte a limitare il contenuto di zucchero nelle bevande e negli alimenti. Nel Vecchio continente, il governo francese ha iniziato dal 2008 a stipulare una serie di accordi volontari nel contesto del piano nazionale sulla nutrizione. Le Chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel includono specifici obiettivi di riduzione dello zucchero in determinati prodotti e sono state firmate da 37 aziende alimentari e catene della grande distribuzione organizzata. Due casi rilevanti riguardano le catene di supermercati Casino e Leclerc che hanno stipulato un accordo volontario che prevede la commercializzazione di una vasta serie di prodotti a marchio, accessibili anche alle fasce socio-economiche più svantaggiate della popolazione, con ridotto contenuto di zucchero. Questi accordi rappresentano un esempio virtuoso di collaborazione tra aziende ed enti governativi, che ha dato vita a iniziative volte a ridurre il quantitativo di zucchero presente negli alimenti e nelle bevande, secondo i dettami del principio di harm reduction, attraverso l'utilizzo di prodotti sostitutivi e la riformulazione dei prodotti. Tutto ciò sebbene gli effetti a lungo termine sulla salute di un consumo eccessivo di dolcificante rimangono sconosciuti.

Insomma, a dispetto di quanto accade col fumo, nel campo dello zucchero il legislatore ha adottato un atteggiamento di assunzione del rischio nei confronti di alcune sostanze sostitutive del prodotto che si intende limitare.

La strategia ondivaga dell'OMS

La posizione dell'OMS sulla riduzione del danno sembra essere cambiata nel tempo. Nel 1997 una tavola rotonda organizzata nell'ambito dell'UN Focal Point on Tobacco or Health, che anticipava l'attuale Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) - la

¹⁴ <https://www.startmag.it/sanita/riduzione-del-danno-cosa-si-e-detto-al-thr-summit-di-atene-e-al-global-tobacco-and-nicotine-forum-di-washington/>


Convenzione Quadro sul Controllo del Tabacco istituita dall'OMS per elaborare a livello globale strategie di contrasto al fumo –, tra le raccomandazioni finali riportava: "Sebbene la cessazione totale rimanga l'obiettivo chiave per tutte le politiche di controllo del tabacco, bisognerebbe anche aggiungere, agli attuali approcci di trattamento del tabacco, la riduzione all'esposizione delle sostanze tossiche." E concludeva come "L'Organizzazione Mondiale della Sanità dovrebbe considerare queste raccomandazioni nel futuro sviluppo di politiche, inclusa la stesura del FCTC." Ai suoi albori, proprio la Convenzione Quadro sul Controllo del tabacco, all'Art. 1 – D definiva e definisce tuttora le politiche di controllo del tabacco come: "una serie di strategie sull'offerta, la domanda e di riduzione del danno che mirano a migliorare la salute di una popolazione eliminando o riducendo il consumo di prodotti del tabacco e l'esposizione al fumo di tabacco"¹⁵. Ancora nel 2015 l'OMS dichiarava¹⁶ che: "Lo sviluppo di nuovi prodotti del tabacco che sono meno tossici o che creano meno dipendenza potrebbe essere una componente di un approccio globale per ridurre i decessi e le malattie legate al tabacco, in particolare tra i consumatori di tabacco che non sono disposti a smettere o non sono in grado di interrompere la loro dipendenza". Facendo proprio questo principio, le multinazionali del tabacco hanno iniziato a investire ingenti risorse per sviluppare prodotti innovativi senza combustione. Oggi abbiamo sul mercato prodotti come la sigaretta elettronica, dispositivo tecnologico che permette di produrre un aerosol aromatizzato con e senza nicotina, e prodotti a tabacco riscaldato (heat-not-burn), che scaldano stick di vero tabacco. Pur utilizzando tecnologie diverse, entrambi i prodotti hanno in comune il fatto di eliminare la combustione. Eppure, con l'effettiva introduzione dei prodotti senza combustione sul mercato, la posizione dell'OMS è cambiata, trasformandosi in una netta bocciatura sulla possibilità dei prodotti senza combustione di apportare un contributo positivo nella lotta al fumo. Tanto da portare l'OMS a premiare, nel 2021, il Ministero della Salute indiano per aver vietato la sigaretta elettronica e i prodotti a tabacco riscaldato¹⁷.

Perché cento scienziati hanno scritto all'OMS

Anche per questo 100 tra scienziati, medici ed esperti del settore hanno scritto ai Paesi membri della Convenzione Quadro sul Controllo del Tabacco (Fctc) dell'Organizzazione mondiale della Sanità (Oms), per chiedere "di rinnovare l'approccio alle politiche del tabacco". Nella missiva si sottolinea che: "c'è incertezza sui benefici e sui rischi a lungo termine associati al mercato in evoluzione dei prodotti del tabacco senza combustione, e riconosciamo che c'è un continuum di rischio in questi prodotti. Siamo anche debitamente cauti sul coinvolgimento dell'industria del tabacco. Tuttavia - rimarcano - dobbiamo anche considerare le prove a disposizione e non permettere che un'eccessiva cautela o incertezze residue possano negare ai fumatori valide alternative per abban-

¹⁵ <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf?sequence=1>

¹⁶ *Who study group on tobacco product regulation, 2015*

¹⁷ (2) Tedros Adhanom Ghebreyesus su Twitter: "Pleased to award @drharshvardhan,  Health Minister, with the special recognition for tobacco control. His leadership was instrumental in the 2019 national legislation to ban E-cigarettes & heated tobacco products. Thank you, Minister!" [#WorldNoTobaccoDay](https://t.co/VsDIL5ATFS) <https://t.co/lthC31PJau> / Twitter

donare i prodotti basati sulla combustione che sappiamo con certezza essere letali". Tra firmatari anche l'oncologo italiano Umberto Tirelli.

Le critiche all'Organizzazione mondiale della Sanità

"Purtroppo - sottolineano i cento esperti che hanno aderito al documento - l'Oms ha avuto scarsa considerazione del potenziale di trasformare il mercato del tabacco da prodotti ad alto rischio a prodotti a basso rischio. L'Oms sta scartando una strategia di salute pubblica che potrebbe evitare milioni di morti legate al fumo. Vi invitiamo a considerare i seguenti sette punti e le nostre sei raccomandazioni", è l'appello. Nella lettera gli esperti segnalano un punto nodale nel rapporto tra evidenze scientifiche e scelte di politica sanitaria: "Le parti del Fctc non dovrebbero essere distratte dal significativo potenziale di salute pubblica dei prodotti a rischio ridotto semplicemente perché le aziende di tabacco li producono. Gli approcci di riduzione del danno coinvolgono inevitabilmente i prodotti realizzati da entità commerciali che realizzano per i consumatori dei prodotti contenenti nicotina in concorrenza con le sigarette. La sfida - osservano - per i regolatori è quello di allineare gli incentivi del settore con gli imperativi di salute pubblica per ridurre i danni, un approccio noto come regolamentazione proporzionata al rischio". Del medesimo avviso il giornalista britannico Christopher Snowdon, autore dell'articolo *The Impact of Copg on vapors*, che aveva evidenziato come, a dispetto delle ricerche che dimostrano che il vaping sia meno dannoso del fumo convenzionale e "che lo svapo non sia una porta di accesso per il consumo di sigarette, l'Oms ha progressivamente irrigidito la propria posizione, spingendo per il divieto assoluto o per una regolamentazione estremamente stringente nei confronti di questi prodotti". La Commissione europea, nel preparare la nuova direttiva sui prodotti del tabacco ha citato proprio le dichiarazioni dell'Oms". Secondo il giornalista, "i governi che riconoscono l'importanza del contributo del vaping in contrasto ai danni provocati dal consumo di tabacco, dovrebbero cogliere l'occasione della conferenza per ribadire nuovamente il loro punto di vista"¹⁸.

Nel 2019, del resto, un trial clinico nel Regno Unito ha stabilito che, "quando si univano l'assistenza di un esperto 'faccia a faccia' e l'uso delle e-cig, le persone che volevano smettere avevano il doppio delle probabilità di successo rispetto a chi ha utilizzato altri dispositivi sostitutivi a base di nicotina, come le gomme o i cerotti".

E in Italia?

Il Ministero della Salute italiano, in linea con l'OMS, basa il proprio approccio sul principio di precauzione. Pertanto, nonostante una legislazione che differenzia sostanzialmente i nuovi prodotti dalle tradizionali sigarette, vede nei primi più una minaccia che un'opportunità. Difatti non ritiene perseguibile un'integrazione di tali politiche con il principio di riduzione del danno: "L'approccio della riduzione del rischio o del danno [...] non può essere adottato quale strategia di salute pubblica, che mira invece alla

¹⁸ https://www.quotidianosanita.it/scienza-e-farmaci/articolo.php?articolo_id=96645

disassuefazione dal fumo e dall'utilizzo di prodotti del tabacco o contenenti nicotina"¹⁹. Nella dichiarazione della DG Prevenzione del Ministero della Salute italiano in risposta all'invito della Commissione Europea a presentare contributi per la valutazione del quadro legislativo europeo per la lotta al tabagismo²⁰, il direttore generale chiude completamente la porta a qualsiasi ricerca scientifica sulle differenze tra prodotti a combustione e prodotti senza combustione affermando che non dovrebbe essere previsto un confronto tra prodotti a parità di modalità di consumo, di fatto non effettuabile".

Cosa fanno negli altri Paesi?

Di tutt'altro avviso il Regno Unito, diventato nell'ultimo decennio un caso scuola nell'utilizzo dei nuovi dispositivi come le sigarette elettroniche. Il Public Health England ha dichiarato che le sigarette elettroniche sono del 95% meno dannose rispetto alle sigarette tradizionali. Sulla base di ciò, il Ministero della Salute Inglese nel 2017 ha lanciato una campagna contro il fumo dandosi l'obiettivo di ridurre entro il 2030 il numero dei fumatori al di sotto del 5% della popolazione anche grazie ai nuovi prodotti. Negli ultimi anni, secondo i dati²¹ dell'Ufficio per le statistiche nazionali, le sigarette elettroniche hanno contribuito in modo significativo alla riduzione dei tassi di fumo. Il National Health Service inglese riferisce che "sempre più persone si rivolgono al vaping per smettere di fumare. Le sigarette elettroniche sono molto meno dannose delle sigarette e possono aiutare a smettere di fumare definitivamente. Molte migliaia di persone nel Regno Unito hanno già smesso di fumare con l'aiuto di una sigaretta elettronica"²². La Svezia è invece l'unico Paese dell'Unione Europea in cui la vendita di SNUS – il tabacco per uso orale in polvere – è ancora permessa. Oggi la stessa OMS riconosce che gli svedesi hanno il più basso indice di tumore del polmone in Europa, anche grazie alla bassa incidenza del fumo di sigaretta. Secondo il Gruppo European Tobacco Harm Reduction Advocates (ETHRA), "In Svezia il fumo è già sceso vicino all'obiettivo che l'UE ha per il 2040, con i fumatori attuali al 7%. Tassi di fumo più bassi si sono tradotti in livelli più bassi di cancro e altre gravi malattie, specialmente tra gli uomini, i principali consumatori di SNUS. Le proposte della Commissione trascurano questa straordinaria esperienza dall'interno dell'Europa"²³.

Infine, secondo quanto riporta un articolo²⁴ pubblicato dai ricercatori della Medical University of South Carolina, nel Sol Levante, con l'introduzione dei prodotti a tabacco riscaldato nel mercato giapponese alla fine del 2015, si è assistito, nel periodo preso in esame - tra il 2011 e il 2019 -, a una diminuzione delle vendite delle sigarette del 38%

19 *Ministero Salute: La lotta al fumo non si fa con l'industria del tabacco - Quotidiano Sanità* (quotidianosanita.it)

20 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13481-Evaluation-of-the-legislative-framework-for-tobacco-control_en

21 <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/healthandlifeexpectancies/bulletins/adultsmokinghabitsingreatbritain/2018>

22 <https://www.nhs.uk/live-well/quit-smoking/using-e-cigarettes-to-stop-smoking/>

23 https://ethra.co/images/ETHRA_letter_to_BECA_-_3_Feb.pdf

24 <https://www.mdpi.com/1660-4601/17/10/3570>

mentre le vendite totali di tabacco (cioè, combinando sigarette e HTP) sono diminuite del 19%. In seguito all'introduzione di HTP nel mercato giapponese tra il 2016 e il 2019, la variazione percentuale annuale (APC) per le vendite di tabacco è stata del -4,77% tra il 2011 e il 2019 (un APC negativo significa che le vendite sono diminuite nel corso del tempo). Tuttavia, separando le vendite di sole sigarette da quelle di HTP ha rivelato un andamento diverso. L'APC per le vendite di sigarette è stato del -3,10% tra il 2011 e il 2015, e del -16,38% tra il 2016 e il 2019, un calo significativo dopo l'introduzione del THS nel Paese, a livello nazionale. Sempre in Giappone è stato osservato, attraverso l'analisi dei dati contenuti nel database delle richieste di risarcimento assicurativo del Japan Medical Data Center (JMDC²⁵), un cambiamento nella traiettoria dei tassi di ospedalizzazione per malattie legate al fumo in seguito all'introduzione sul mercato dei prodotti a base di tabacco riscaldato (HTP). In particolare, successivamente alla commercializzazione dei prodotti a tabacco riscaldato, è stata rilevata una riduzione significativa del numero di ricoveri per broncopneumopatia cronica ostruttiva (BPCO), malattia dell'apparato respiratorio caratterizzata da un'ostruzione irreversibile delle vie aeree e una flessione dei ricoveri dovuti a esacerbazione della BPCO. Questo studio dà indicazioni ulteriori sul potenziale impatto della commercializzazione dei prodotti a base di tabacco riscaldato sulle ospedalizzazioni associate a BPCO e cardiopatia ischemica cronica.

²⁵ Il database del JMDC contiene le ricevute accumulate (ricovero, ambulatorio e dispensazione) e i dati relativi alla combinazione di diagnosi e procedure (DPC) di circa 7,3 milioni di pazienti (ad aprile 2020)

“In Italia non c’è nulla di più definitivo del provvisorio e nulla di più provvisorio del definitivo”. Basta questo aforisma, attribuito a diversi intellettuali del passato, per comprendere la situazione del Paese, tra commissari che diventano la regola, emergenze che si ripetono ciclicamente e leggi che non durano l’arco temporale della costruzione di un’opera. Basta questo aforisma, insomma, per avere una vaga idea delle difficoltà incontrate dai privati quando si interfacciano con la Pubblica amministrazione. E non per i ritardi, le lungaggini burocratiche e gli interventi della magistratura. Non solo, almeno. Ma anche per le indecisioni politiche, a tutti i livelli, alimentate da una instabilità diffusa e da un clima di perenne contrasto: tutto questo fa sì che non esistano *imprimatur* definitivi e a un “sì”, al cambio della giunta o del governo centrale, seguano spesso dei “no” che vanno a bloccare opere e cantieri, ma pure il progresso che, è noto, passa anche lungo ponti, porti, viadotti, gronde, gallerie approvate e poi bloccate. L’incertezza del diritto, insomma, è la sola norma fissa che abbiamo.

I database delle “incompiute”

Nel nostro Paese le infrastrutture incompiute sono una costante. A tal punto che esiste un database, meglio noto come Sistema Informativo di Monitoraggio delle Opere Incompiute (SIMOI), nel quale vengono inseriti annualmente da parte dei tecnici del ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) gli elenchi delle opere pubbliche non completate facenti capo alle amministrazioni centrali e territoriali. C’è anche un secondo database, curato dal ministero dell’Economia e finanze (MEF): il monitoraggio delle opere pubbliche²⁶ (MOP) tramite la Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), da cui è possibile analizzare le opere pubbliche in corso in Italia. Ma, come ha già notato l’Osservatorio Conti Pubblici dell’Università Cattolica, attraverso quest’ultimo non è possibile comprendere quali opere siano bloccate per problemi burocratici, in quale fase di completamento si trovino e se ci siano stati ritardi nei pagamenti. “Infatti, per molte opere non sono presenti informazioni fondamentali come lo stato di avanzamento dell’opera, la data di inizio lavori, la data di conclusione prevista e così via. In effetti, le principali informazioni riguardano quanto è stato stanziato per le opere e quanto dovrebbe essere stanziato per il loro completamento, non la spesa effettivamente effettuata”²⁷.

²⁶ https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-ii/Spesa-per-le-opere-pubbliche/documenti-utili/presentazione_BDAP.pdf

²⁷ <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-l-incompletezza-dei-dati-sulle-opere-pubbliche-in-corso>

Quanti sono i cantieri bloccati in Italia?

Qualche numero per comprendere meglio la situazione, sulla base degli ultimi report ufficiali²⁸ del MIMS: al 31 dicembre 2021 le opere incompiute erano pari a 379, in calo rispetto alle 443 (-14,4%) della fine del 2020, anno in cui si era già registrata una diminuzione rispetto all'anno precedente. Per quanto riguarda le opere di competenza delle amministrazioni centrali, quelle incompiute scendono da 26 a 15 (-42,3%), mentre quelle relative alle amministrazioni locali si riducono da 417 a 364 (-12,7%). L'importo degli interventi necessari per completare le opere è pari a circa 1,2 miliardi di euro, con una riduzione del 45,7% rispetto al valore del 2020. Più in dettaglio, i valori complessivi delle opere di competenza delle amministrazioni centrali si sono ridotti del 55,9%, passando da 1,5 miliardi di euro circa a 656 milioni di euro, mentre quelli necessari per l'ultimazione dei lavori sono scesi da 1,5 miliardi di euro a 428 milioni (-71%). Per quanto riguarda le opere di competenza delle amministrazioni locali, l'importo è invece diminuito solo marginalmente, passando da 1,3 miliardi di euro a 1,2 miliardi (-7,7%), mentre quello necessario a completarle nel medesimo periodo è aumentato, da 782 milioni di euro a 827 milioni (+5,7%).

Fine lavori mai: le cause

Dal 2021 è stata inserita nella rilevazione l'informazione sulle cause che hanno determinato il mancato completamento delle opere. Risulta che in 153 casi (40%) la mancanza di fondi è la causa dell'interruzione del processo di completamento dell'opera, in 115 casi (30%) si rilevano problemi tecnici, per 69 opere (18%) la causa è stata il fallimento, recesso o risoluzione contrattuale dell'impresa, 21 opere (6%) sono state interrotte per sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge, per 15 opere (4%) si riscontra un mancato interesse al completamento, mentre per 6 opere (2%) concorrono più cause contemporaneamente.

Le opere della discordia più note

Come si vede, le "opere della discordia", vittime di un valzer di decisioni amministrative e politiche contrastanti, non sono la maggioranza ma rappresentano buona parte del problema. Spesso non vengono completate perché suscitano lo scontro di interessi astrattamente inconciliabili, come la necessità di coniugare salute e crescita economica o tutela dell'ambiente e sviluppo infrastrutturale ed economico. Ancora più frequentemente, all'origine di tutto c'è un legislatore che, non a caso, la dottrina giuridica frequentemente accusa di essere "iperattivo", "ondivago" se non perfino "schizofrenico"²⁹. Atteggiamenti, questi, che minano profondamente la certezza del diritto³⁰. Una

²⁸<https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-07/Statistiche%20opere%20incompiute.pdf>

²⁹C. Feliziani, *Quanto Costa Non Decidere? A proposito delle conseguenze delle mancate o tardive decisioni della Pubblica amministrazione*

³⁰ Immordino, M. (2012). *Certezza del diritto, incertezza del diritto, e diritto alla certezza nei rapporti tra amministrazione e cittadino*. In Viola F. (a cura di), *Lo Stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*

vera e propria “fibrillazione normativa”³¹, che oltre a fare coriandoli dei principi cardine del diritto amministrativo (ragionevolezza, efficienza, economicità e di buon andamento³²), rende gli investimenti dei privati altamente incerti visto che, tra l’inizio dei lavori e la chiusura regolare del cantiere, le norme possono cambiare radicalmente più volte. Alcune opere della discordia sono ormai emblematiche: dall’ormai proverbiale ponte sullo stretto di Messina alla non meno mitologica TAV, la linea ferroviaria ad alta velocità tra Torino e Lione. Quest’ultima opera esaspera il tema dell’indecisione politica, proiettandolo su scala internazionale: quando accelerava l’Italia, per esempio, frenava la Francia (è rimasta ben impressa, nell’opinione pubblica italiana, l’improvvisa retro-marcia nel luglio 2017 dell’allora neoeletto presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, che decideva di sospendere l’opera in ragione delle ingenti spese che il progetto comportava³³). Ben si può provare a comprendere la spaesatezza di soggetti privati che si ritrovano ad avere a che fare con situazioni simili, nelle quali a un “sì” segue un “no” e poi un “forse”. Soggetti privati che hanno come sola arma quella di chiedere un ristoro per il pregiudizio che è stato loro arrecato che difficilmente sarà equo³⁴. Da qui la possibilità di fallire e di dover portare i libri in tribunale senza che vi sia stata colpa dell’imprenditore. Senza prendere in esame casi estremi come la TAV, che chiama in causa perfino Paesi differenti, all’interno del medesimo Stato si può ravvisare una estrema e spesso patologica frammentazione di compiti e funzioni fra amministrazioni.

Non nel mio cortile

C’è un tipo di opposizione, più passionale che logica (e che spesso travolge anche politica e amministrazioni) che gli inglesi individuano con l’acronimo NIMBY (inglese per Not In My Back Yard, “Non nel mio cortile”) e che prende corpo ogniqualvolta si deve decidere dove localizzare un’opera strategica, sia essa una strada ad alta velocità, un inceneritore, un rigassificatore ma anche progetti che solitamente godono del parere favorevole dell’opinione pubblica, a riprova della sua illogicità. È il caso delle numerose resistenze alle centrali solari, come ha spiegato all’ANSA³⁵ Filippo Fontana, portavoce dell’Alleanza per il Fotovoltaico, l’associazione delle imprese dei grandi impianti solari: “Spesso le amministrazioni locali dicono di no a priori ai progetti, spinte da comitati di cittadini. Poi ci sono le Soprintendenze: li bocciano per motivi paesaggistici, sulla base di un modello culturale che contrappone la tutela del paesaggio alla realizzazione di impianti. Eppure, proprio l’energia verde è necessaria per salvare il paesaggio”. Situazioni che creano impasse eterni, con conseguenze spesso

31 F. Fracchia, L’amministrazione come ostacolo

32 *Il paradosso era ben noto a M.A. Sandulli che ne Il codice dell’azione amministrativa: il valore dei suoi principi e l’evoluzione delle sue regole, ammoniva: “Il processo di continua e costante trasformazione del diritto amministrativo [induce] [...] a riservare speciale attenzione ai ‘principi’, che, prima ancora di essere tradotti in regole, presiedono al corretto esercizio del potere amministrativo e, a monte, alla costruzione e alla interpretazione delle stesse regole”*

33 https://www.corriere.it/esteri/17_luglio_19/francia-parigi-si-prende-pausa-tav-torino-lione-a52680b2-6cbo-11e7-adf5-09dddc53fe2d.shtml

34 E. Scotti, Liceità, legittimità e responsabilità dell’amministrazione

35 https://www.ansa.it/ansa2030/notizie/infrastrutture_citta/2022/10/07/alleanza-fotovoltaicocentrali-solari-bloccate-da-burocrazia_ccocd54d-e555-42e8-a591-fc0669528ee8.html

drammatiche, come la mancata realizzazione della Gronda di Genova che avrebbe permesso di trasferire su altre arterie una parte del traffico che insisteva quotidianamente sul viadotto sul Polcevera. “Ci viene poi raccontata, a turno, la favoletta dell’imminente crollo del Ponte Morandi”, si legge in un comunicato stampa dell’8 aprile 2013 a firma del Coordinamento dei Comitati No Gronda di Genova, che si opponeva alla realizzazione della Gronda di Ponente³⁶. Ovvero l’infrastruttura da 72 km di nuovi tracciati autostradali, per lo più sotterranei, da allacciare agli svincoli che delimitano l’area cittadina (Genova Est, Genova Ovest, Bolzaneto) per connettersi con la direttrice dell’A26 a Voltri e ricongiungersi con l’A10 in località Vesima con l’obiettivo di alleggerire il tratto di A10 più interconnesso con la città di Genova – cioè quello dal casello di Genova Ovest (Porto di Genova) sino all’abitato di Voltri. “Rispetto al vuoto informativo che la cittadinanza sta subendo sulla realizzazione della Gronda di Ponente – si legge nella nota di chi contestava la realizzazione del nuovo tratto – vorremmo invitare i genovesi a diffidare da quanti negli ultimi tempi stanno in ogni modo cercando di vendere loro un elisir chiamato ‘Gronda’, come la panacea di tutti i guai della nostra città”. L’opera, oltre a essere vittima dell’opposizione “non nel mio cortile” fu osteggiata da diversi partiti politici (*in primis* il Movimento 5 Stelle) e da alcune giunte che pure riconoscevano la validità degli atti di diverso avviso emanati fino ad allora (il primo progetto della Gronda risale al 1984): “Talvolta gli amministratori seri devono prendere in considerazione il fatto che opere progettate anni prima non siano più adeguate, non siano più prioritarie, nonostante che siano ‘timbrate’ e legittimate da atti amministrativi precedenti”, dichiarava feralmente Marco Doria³⁷ nel 2016, allora primo cittadino del capoluogo ligure. “I costi di interrompere a metà un’opera già partita, anche se ci si è resi conto che non era l’infrastruttura migliore, diventano insostenibili – spiegava Doria – ma un’opera che non è mai partita, a un po’ di anni dalla sua progettazione può essere invecchiata”. Si ignoravano così le esigenze della parte produttiva della città (è passato alla storia il monito³⁸ lanciato il 4 dicembre 2012 dal presidente degli Industriali di Genova dell’epoca, Giovanni Calvini: “Voglio essere chiaro. Questa giunta non può pensare che la realizzazione dell’opera non sia un problema suo. Perché guardi, quando tra dieci anni il Ponte Morandi crollerà, e tutti dovremo stare in coda nel traffico per delle ore, ci ricorderemo il nome di chi adesso ha detto ‘no’”) come dell’Unione europea, che pure aveva validato l’opera riconoscendone la necessità anche in deroga alle norme sulle coperture economiche (per questo l’operazione prevedeva che la concessione, invece di essere riassegnata con gara alla scadenza come previsto dalle norme europee sulla concorrenza, fosse prorogata a favore dell’attuale concessionario che si è sobbarcato i costi di realizzazione).

Idealmente, la conferenza di servizi sarebbe dovuta essere lo strumento principale per

³⁶ <https://archive.ph/2MFdf>

³⁷ <https://www.ilsecoloxix.it/genova/2016/05/27/news/doria-sulla-gronda-ora-non-serve-piu-1.37982579>

³⁸ <https://www.ilsecoloxix.it/genova/2012/12/04/news/calvini-ci-ricorderemo-chi-dice-no-alla-gronda-1.32637089>

consentire un esercizio coordinato dei poteri amministrativi fra tanti soggetti diversi ma, come i giuristi sanno bene “nella prassi la sua utilità è stata ridimensionata sia per il frequente ritardo di molte amministrazioni nello svolgimento dei lavori sia per la sistematica violazione della regola per cui il dissenso di un’ autorità dovrebbe essere espresso, a pena d’ inammissibilità, nella conferenza (e non al di fuori di essa ...)”³⁹. L’ aspetto paradossale è che spesso, per sbloccare i lavori, deve intervenire il legislatore con leggi-provvedimento, con la conseguenza che, essendo “costretto a inseguire la realtà del caso concreto [...]” esso stesso concorre a produrre nuove “stratificazioni di norme difficilmente comprensibili”⁴⁰. Insomma, non sembra esservi uscita.

Le patologie più gravi del sistema secondo i diretti interessati

Delle storture che bloccano le opere pubbliche si è occupato anche un sondaggio⁴¹ realizzato dal Centro Bachelet della Luiss, in collaborazione con la Conferenza dei presidenti delle Regioni, con Confindustria e con l’ Associazione nazionale Costruttori edili, sulla base delle risposte fornite “ambo i lati” da oltre 5.000 funzionari pubblici, che rivestono la qualifica di RUP (Responsabile Unico del Procedimento) e, sul fronte opposto, più di 200 imprese. Ebbene, secondo il campionamento emerge proprio l’ instabilità della disciplina, data dalle frequenti modifiche che costringono le amministrazioni ad adeguare continuamente le procedure e, spesso, a modificare le regole applicabili a procedure già avviate: tendenza aggravata dal frequente ricorso al decreto-legge e dalla recente introduzione di disposizioni temporanee. Tutto ciò fa sì che ci si ritrovi di fronte a un processo decisionale che, come sintetizzano con efficacia i giuristi amministrativisti, appare “imprevedibile, costellato di silenzi e di ripensamenti e spesso doppiato dall’ intervento del legislatore, con leggi provvedimento e dall’ intervento del giudice, con ordinanze e sentenze che sospendono o conformano l’ azione amministrativa”⁴². O, come fa notare Sergio Rizzo, che dei problemi del Paese ha indubbia conoscenza: “Si dà la colpa all’ attuale codice degli appalti, che di responsabilità ne ha parecchie. Come del resto il codice che l’ ha preceduto, in dieci anni modificato 597 volte. A dimostrazione del fatto che non c’ è settore dell’ economia sottoposto a regole più astruse e complicate”⁴³.

Sfiducia nel legislatore e ipertrofia normativa

Lo scetticismo nei confronti del legislatore, rivela il sondaggio della Luiss, non riguarda solo la disciplina dei contratti pubblici, ma anche discipline connesse, come quella della trasparenza e della prevenzione della corruzione: sia tra gli operatori pubblici, sia

39 G. Corso, Manuale di diritto amministrativo

40 L. Torchia, Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto

41 <https://open.luiss.it/2021/01/11/perche-in-italia-le-opere-pubbliche-sono-ferme/>

42 L. Torchia, Il sistema amministrativo e le attività produttive. V. note antecedenti

43 https://www.repubblica.it/politica/2021/02/07/news/infrastrutture_tempi_lunghi-301051464/

tra quelli privati, prevale l'opinione che essa induce a privilegiare comportamenti formalistici e ad aggravare adempimenti burocratici. Tutto questo peraltro si somma al tema, annoso, dell'ipertrofia normativa. "Non ha aiutato il codice dei contratti pubblici del 2016, con la sua carica di gold plating, cioè con i suoi strati di regolazione ulteriori rispetto a quanto richiesto dal recepimento delle direttive europee (difetto, peraltro, imputabile più alla legge delega, sulla cui base esso è stato adottato, che al codice stesso), né sembra aver risolto gran che il decreto 'sblocca cantieri' del 2019", scrivono gli analisti che hanno redatto lo studio. Gli autori del report sfatano invece un mito, ovvero che il rallentamento sia dovuto agli interventi a gamba tesa dei tribunali amministrativi regionali (Tar) e del Consiglio di Stato: "Il numero di contratti per i quali i giudici amministrativi sospendono gli effetti – si legge – è estremamente basso e, comunque, il processo è molto veloce".

Alla complessità e anche all'instabilità normativa, evidentemente, si fa fronte più facilmente con una preparazione più recente e aggiornata (sul versante pubblico) e con una solida organizzazione aziendale (su quello privato). Tra i responsabili unici del procedimento, i cosiddetti RUP, "è forte la consapevolezza della necessaria professionalizzazione: la soluzione da essi più gettonata, rispetto al fine di dare una più forte motivazione e una maggiore efficienza ai funzionari pubblici, è quella di una carriera separata, a elevata specializzazione".

Per quanto riguarda, infine, le proposte per migliorare l'attività contrattuale della Pubblica amministrazione, le stazioni appaltanti suggeriscono soprattutto di investire sul personale: premialità, stipendi, formazione. Le imprese, invece, chiedono di semplificare e digitalizzare le procedure. Comune è l'enfasi sull'esigenza di migliorare la professionalità dei funzionari pubblici addetti all'attività contrattuale e, soprattutto, di ridurre il numero delle stazioni appaltanti, proseguendo sulla strada della centralizzazione delle committenze e applicando finalmente la disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti.

Il monito di Draghi (da governatore di Bankitalia)

Del tema parlò anche Mario Draghi il 31 maggio 2011, cioè dieci anni prima di diventare presidente del Consiglio, nelle sue Considerazioni finali all'assemblea della Banca d'Italia⁴⁴, redatte poco prima di andare a occupare il massimo scranno della BCE: "Incertezza dei programmi, carenze nella valutazione dei progetti e nella selezione delle opere, frammentazione e sovrapposizione di competenze, inadeguatezza delle norme sull'affidamento dei lavori e sulle verifiche degli avanzamenti producono da noi opere meno utili e più costose che altrove. I progetti finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale vengono eseguiti in tempi quasi doppi rispetto a quelli programmati, contro ritardi medi di un quarto in Europa, e i costi eccedono i preventivi del 40 per cento, contro il 20 per cento nel resto d'Europa (...). I fondi strutturali comunitari attualmente a nostra disposizione sono stati spesi solo per il 15 per cento...". Considerazioni che paiono attuali.

⁴⁴ https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2011/cf10_considerazioni_finali.pdf

La geografia delle “incompiute”

Infine, prendiamo in esame la geografia delle opere pubbliche incompiute. Il database del dicastero delle Infrastrutture consente infatti di elaborare una mappa del problema e questo permette a ciascuno di maturare la propria idea sui territori governati meglio e quelli peggio. Il Trentino, al 31 dicembre 2021 secondo l'apposita anagrafe, è l'unica regione italiana a non avere neanche un'opera incompiuta. La Lombardia ha invece in sospeso 19 opere⁴⁵ i cui oneri per l'ultimazione dei lavori ammontano a oltre 59 milioni, oltre il 70% rispetto al totale delle regioni settentrionali. Sul podio c'è la Sicilia, con 138 opere incompiute, pari al 52% di quelle del meridione e al 38% di quelle di tutti gli enti territoriali italiani. Per completarle tutte, occorrerebbero oltre 284 milioni. Come evidenziato dall'Osservatorio Conti Pubblici⁴⁶, allargando la forbice temporale è possibile notare che il numero di opere pubbliche incompiute è calato tra il 2016 e il 2020: si è passati infatti da 698 a 393 opere non ultimate. “In particolare, il numero di opere incompiute si è ridotto in tutte le regioni con la sola eccezione di Calabria e Marche. I miglioramenti si registrano in particolare per l'Italia insulare⁴⁷, che tuttavia resta la zona con il maggior numero di opere pubbliche incompiute nel 2020”. La Sardegna, alla data del 9 luglio 2022 di rilevamento ministeriale, non aveva ancora pubblicato l'elenco aggiornato nell'apposita sezione del proprio sito istituzionale: pertanto, si conoscono soltanto i numeri aggregati che parlano di 47 opere che per essere completate necessitano di finanziamenti per poco meno di 124 milioni di euro.

Le risposte stanno nel PNRR?

Sul finire della primavera 2022 il governo è intervenuto col decreto-legge su “Governance del PNRR e Semplificazioni”⁴⁸ introducendo nuove misure sugli appalti e i subappalti, procedure più snelle per la realizzazione delle opere, sicurezza nel lavoro, occupazione di donne e giovani, ma senza dare risposte a chi chiedeva una maggiore certezza nella stabilità legislativa. Si tratta di un intervento emergenziale per preparare il terreno al PNRR, evitando che i fondi vadano sprecati per colpa dei soliti ritardi.

Affianca questa misura l'assunzione di nuovo personale nella PA, la definizione dei nuovi profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riferimento all'insieme di conoscenze, competenze, capacità e attitudini del personale da assumere (45mila assunzioni nel 2021 e 100mila in quello seguente⁴⁹), anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica nella Pubblica amministrazione (il personale, insomma, dovrà essere qualificato e aggiornato) e la digitalizzazione degli enti⁵⁰. Tut-

45 https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/f5cod3e7-1fde-46a4-8da1-e271bab481f2/exportGraduatoriaPdf_2022+28_Giugno.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-f5cod3e7-1fde-46a4-8da1-e271bab481f2-06KuKts

46 https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-OpereIncompiute_OCPI.pdf

47 https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_82_20220713124803.pdf

48 https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2021-05/DL%20SEMPLIFICAZIONI_DEF_CC.pdf

49 <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/13-07-2022/pnrr-e-impegni-europei-cambiamenti-macchina-pubblica>

50 <https://padigitale2026.gov.it/>

to ciò avviene soprattutto on line, mediante la piattaforma PA digitale 2026 lanciata a novembre del 2021 dal dipartimento per la Trasformazione digitale come punto unico di accesso per richiedere i fondi del PNRR dedicati alla digitalizzazione della PA. Attraverso un'area riservata gli enti possono visionare gli Avvisi pubblici a loro dedicati, candidarsi per ricevere le risorse, rendicontare l'avanzamento dei progetti e richiedere assistenza ad un Help Desk dedicato. Finora, più di 17.000 PA risultano registrate e il 95% dei Comuni italiani si è già candidato ad almeno un Avviso. Sorvegliati speciali sono i Comuni più piccoli (che tanto piccoli non sono se si pensa che quelli fino a 5mila abitanti sono ben 5.543 e rappresentano il 73% del totale dei campanili italiani, per una popolazione di oltre 10 milioni di abitanti pari al 18% della popolazione italiana), per lo più sprovvisti delle risorse e delle abilità necessarie per la gestione di tutte le procedure concorsuali nel rispetto di tutti i requisiti normativi sulla digitalizzazione che dovranno essere realizzati entro il 2026. Gli enti locali, visto l'alto numero di incompiute, sono i sorvegliati speciali per la realizzazione del PNRR (scrive infatti *la Repubblica*⁵¹, riprendendo uno studio dell'Osservatorio Conti Pubblici della Cattolica: "Una buona parte dei fondi sarà gestita dalle Regioni. Molte di queste, però, sembrano avere grosse difficoltà a portare a termine tali investimenti. Infatti, nonostante un miglioramento nel corso degli anni precedenti alla pandemia, molte opere pubbliche rimangono ancora incompiute, specialmente nel Sud Italia"), ma prima di lanciare accuse anche il legislatore centrale dovrebbe dare una razionalizzazione alle norme emanate.

51 https://www.repubblica.it/economia/2021/12/04/news/oper_incompiute_pnrr-328865771/

