



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

RIFLESSIONI SUL PNRR



10 maggio 2021

Sommario

Un appunto introduttivo.....	3
1 GLI OBIETTIVI GENERALI.....	5
1.1 Un progetto collettivo orientato alla crescita.....	5
1.2 Governance, attuazione, monitoraggio e pubblicità del Piano.....	6
1.3 Struttura del PNRR.....	8
1.4 Le priorità trasversali: giovani e donne, il Sud.....	12
1.5 I difetti strutturali dell'economia italiana e le Raccomandazioni della Commissione Europea.....	15
1.6 Valutazione dell'impatto del PNRR.....	17
2 LE RIFORME.....	19
2.1 Le riforme orizzontali.....	19
2.1.1 La riforma della PA.....	19
2.1.2 La riforma della giustizia.....	19
2.2 Le riforme abilitanti.....	23
2.2.1 Semplificazione e razionalizzazione della legislazione.....	23
2.2.2 La promozione della concorrenza.....	25
2.3 Le altre riforme di accompagnamento al piano.....	26
2.3.1 Fisco.....	26
2.3.2 Lavoro.....	28
3 LE MISSIONI E GLI INVESTIMENTI.....	30
3.1 MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO.....	30
3.1.1 M1C1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA.....	31
3.1.2 M1C2 – Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo.....	32
3.1.3 M1C3 – Turismo e cultura 4.0.....	34
3.2 MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA.....	38
3.2.1 M2C1 – Economia circolare e agricoltura sostenibile.....	39
3.2.2 M2C2 – Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile.....	40
3.2.3 M2C3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici.....	41
3.2.4 M2C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica.....	42
3.3 MISSIONE 3: INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE.....	43
3.3.1 M3C1- Investimenti sulla rete ferroviaria.....	44
3.3.2 M3C2- Intermodalità e logistica integrata.....	44

3.4	<u>MISSIONE 4: ISTRUZIONE E RICERCA</u>	46
3.4.1	<u>M4C1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università</u>	46
3.4.2	<u>M4C2 – Dalla ricerca all’impresa</u>	47
3.5	<u>MISSIONE 5: INCLUSIONE E COESIONE</u>	49
3.5.1	<u>M5C1: Politiche per il lavoro</u>	49
3.5.2	<u>M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore</u>	51
3.5.3	<u>M5C3 – Interventi speciali per la coesione territoriale</u>	53
3.6	<u>MISSIONE 6: SALUTE</u>	54
4	<u>IL LAVORO AUTONOMO PROFESSIONALE</u>	56

Per un esercizio di valutazione del PNRR (quasi duecentosettanta pagine e risorse da investire presto e bene per oltre 220 miliardi di euro entro il 2026) muoviamo dal discorso tenuto dal Presidente Draghi alla Camera e, in particolare, dal suo esordio. Perché il Presidente del Consiglio ha giustamente ricordato, in quei passaggi, che il Piano non è 'solo' questione di investimenti, ma che esso riguarda complessivamente il destino ed i valori civili del Paese. Lo ha ricordato anche con una bella citazione di De Gasperi sul rapporto necessario tra rinnovamento e perseguimento del bene comune. E' questa la portata della sfida che ci attende: una straordinaria opportunità per la ricostruzione del Paese dopo l'impatto drammatico (drammatico da ogni punto di vista) della pandemia. Vale il 'vietato sbagliare' perché - citiamo dal discorso alla Camera - "forse non vi sarà più il tempo per porvi rimedio". Anche noi pensiamo che sia così. Ma se così è, occorre una conseguente scelta di metodo. Sempre il Presidente Draghi, infatti, ha osservato, nel discorso di replica, che il punto cruciale della governance del Piano è il rapporto tra governo ed enti locali. Aggiungiamo, per parte nostra, che altrettanto cruciale è il rapporto con le parti sociali. Con chi rappresenta il mondo delle imprese e del lavoro. Perché occorre condivisione di obiettivi e mobilitazione. Qui è necessario un salto di qualità rispetto all'episodicità del confronto che si è sviluppato lungo il percorso di messa a punto del Piano e ci auguriamo che anche il coinvolgimento del Parlamento sia più impegnativo.

Il Ministro Franco, all'inizio del mese di aprile, aveva infatti dato atto dell'importanza del lavoro svolto dal Parlamento sul PNRR, definendolo come "un grande esercizio di ascolto della società italiana", che avrebbe decisamente contribuito alla redazione definitiva del Piano. Ci sembrava un punto importante. Anche perché le risoluzioni della Camera e del Senato avevano largamente segnalato l'esigenza di rafforzare l'attenzione (in termini di politiche, di progetti e certo anche di risorse) dedicata dal Piano alla resilienza del terziario di mercato. Un'area economica - quella del commercio, del turismo e della cultura, dei trasporti, delle professioni e dei servizi in generale - profondamente colpita da un crollo dei consumi pari, nel 2020, a circa 107 miliardi di euro, ma che, comunque, continua a contribuire alla formazione del PIL e dell'occupazione del Paese per circa il 40% del totale. Dunque, rafforzarne la resilienza significa rafforzare la resilienza complessiva del sistema Paese.

Ecco, su questo, l'impostazione della versione definitiva del Piano resta carente. Sul versante del turismo, registriamo, infatti, qualche miglioramento in termini di inserimento del settore nei processi di trasformazione digitale e di miglioramento dell'efficienza energetica del Paese, ma resta fermo che le risorse specificamente dedicate al turismo sono inferiori ai due miliardi di euro.

Il Piano, poi, riconosce le criticità strutturali del Paese sul fronte dell'accessibilità territoriale e delle connessioni trasportistiche e logistiche. E stanziava oltre 40 miliardi di euro per le infrastrutture e la mobilità sostenibile. Ma, per trasformare questi stanziamenti in nuove infrastrutture ed in nuovi servizi di mobilità, andrà vinta la sfida delle riforme. Le riforme che occorrono per un Paese che funzioni complessivamente in un modo più semplice e più efficace.

Bene, poi, l'alta velocità ferroviaria, ma la sostenibilità del trasporto non si esaurisce né nel solo trasporto ferroviario, né nel solo trasporto pubblico. Perché, ad esempio, non sostenere il rinnovamento del parco circolante dei veicoli e delle flotte con finalità di miglioramento delle performance ambientali?

E, ancora, perché non accompagnare le trasformazioni necessarie del modello italiano di pluralismo distributivo? Di un commercio italiano, cioè, complessivamente chiamato a confrontarsi con le prove della multicanalità e della sostenibilità, ma anche con un ripensamento degli spazi urbani, che sottende un modello di rigenerazione urbana profondamente collegato a politiche e strumenti di rivitalizzazione del tessuto economico e sociale territoriale e di contrasto dei processi di desertificazione commerciale.

Cultura, lavoro autonomo professionale: sono risorse straordinarie nel tempo dell'economia della conoscenza. Serve un disegno più compiuto per la loro resilienza. E sono soltanto alcuni esempi di esigenze a cui andrà, comunque, data risposta entro ed oltre la cornice del PNRR. Tra l'altro e a proposito di condizionalità, a particolare vantaggio dell'occupazione dei giovani e delle donne.

Per quanto riguarda le riforme, è davvero opportuno dire di una sfida. Perché l'obiettivo di portare il tasso di crescita del nostro prodotto potenziale dall'attuale 0,6% ad un più soddisfacente 1,4% dipende largamente non soltanto da quantità e qualità degli investimenti, ma soprattutto dalle riforme che consentiranno di mettere a terra le scelte di programmazione.

E' anzitutto in questo senso che - come si ricorda nelle pagine di apertura del Piano - Next Generation EU è l'occasione per tornare a crescere superando ritardi strutturali davvero di lungo periodo.

Il cronoprogramma delle riforme annovera così riforme di contesto, riforme settoriali e riforme di accompagnamento in sequenza serrata. Giustizia e pubblica amministrazione, semplificazioni e concorrenza (con l'opportuna precisazione di una concorrenza regolata), la riforma fiscale con una legge delega programmata entro luglio. Sfida, dunque. E si tratta di affrontarla tenendo conto di valutazioni politiche di partenza in tanti casi diverse, profondamente diverse. Anche da questo punto di vista, un confronto con le parti sociali strutturato e con caratteristiche di continuità potrebbe giovare alla costruzione di uno spirito repubblicano.

Ricordiamoci, comunque, che va mantenuta estrema attenzione alle risposte urgenti ad un'emergenza ancora drammaticamente aperta. Perché siamo ancora in attesa di ristori più adeguati ed inclusivi e di più ampie moratorie fiscali e sui prestiti bancari. Perché vanno allungati a non meno di quindici anni i tempi per la restituzione dei prestiti bancari assistiti da garanzie pubbliche - ed occorrerà agire anche a livello europeo - e vanno sostenuti i processi di ricapitalizzazione delle imprese. E perché la riforma degli ammortizzatori sociali deve misurarsi anche con il nodo della loro sostenibilità contributiva da parte delle imprese e del lavoro autonomo professionale. Oggi più che mai.

Luigi Taranto

Carlo Sangalli

1.1 Un progetto collettivo orientato alla crescita

Come emerge anche dal recente Documento di Economia e Finanza, una robusta e duratura crescita economica è l'unica possibilità per trasmettere alle nuove generazioni un'Italia più inclusiva, più sostenibile, più vivibile.

Immaginare di restituire prospettive soddisfacenti ai giovani dentro un sistema che cresce strutturalmente attorno al mezzo punto percentuale annuo è una pura illusione, scarsamente credibile proprio da parte dei potenziali beneficiari.

Il problema delle aspettative decrescenti che spinge all'emigrazione dei giovani talenti e, comunque, di coloro che ne hanno la possibilità, è una risposta drammaticamente coerente agli ultimi venti anni di mancata crescita.

Anche le politiche di redistribuzione, finalizzate al sostegno ai più fragili e ai più bisognosi tra i concittadini, senza equilibrato sviluppo economico assumeranno sempre più le caratteristiche di trasferimenti insostenibili per chi li fa e inadeguati per chi li riceve. Eradicare le cause della povertà assoluta, aumentata in Italia di oltre il 154% in termini di famiglie e del 239% in termini di individui tra il 2007 e il 2020, è una questione di crescita diffusa, non di ammontare del sussidio.

Il problema della marginalità economica e sociale rischia di diventare endemico: la povertà è cresciuta, infatti, ben prima della crisi pandemica e quasi senza soluzione di continuità.

Le ingenti risorse oggi mobilitate in ambito europeo devono costituire per i diversi Paesi coinvolti, *in primis* l'Italia, una risposta ai danni della pandemia e, allo stesso tempo, uno strumento di revisione profonda del funzionamento del sistema socio-economico.

Per il nostro Paese, la sintesi dei difetti dell'attuale funzionamento è l'insufficiente crescita della produttività totale dei fattori, il cui contributo alla variazione del prodotto potenziale è stato pari a zero come incremento medio annuo nell'ultimo quarto di secolo.

Proprio a questo proposito, si legge nel documento che l'attuazione del PNRR porterebbe il tasso di crescita del prodotto potenziale dall'attuale 0,6% a un più soddisfacente 1,4%, frutto di un contributo di mezzo punto dovuto agli investimenti e di un altro di circa tre decimi di punto grazie alle riforme. Sono valutazioni condivisibili, anche perché piuttosto prudenti. E sono obiettivi ineludibili. Il senso del PNRR si può condensare in questa sfida sulla produttività e sulla crescita potenziale. Non ci sono strategie alternative.

1.2 Governance, attuazione, monitoraggio e pubblicità del Piano

Appare, finalmente, più definito il profilo della *governance* del Piano. Le amministrazioni sono gli esecutori dei progetti di investimento pubblico a qualsiasi livello di governo, il controllo della spesa e l'interlocuzione con la Commissione europea saranno in capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'indirizzo e la valutazione politica del Piano spetteranno alla Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il monitoraggio del Piano, attraverso l'alimentazione di un sistema informatico che registra gli stati di avanzamento dei lavori in coerenza con i *target* e i *milestone* dei diversi interventi, appare adeguato a segnalare, nel corso del periodo di attuazione 2021-2026, problemi e criticità, in modo tale da provvedere tempestivamente all'adozione degli opportuni correttivi.

Anche l'intento di informare in modo efficace e trasparente tutti gli *stakeholder*, incluso Parlamento e opinione pubblica, sulla realizzazione degli interventi del Piano, appare una strategia apprezzabile. Se il Piano deve costituire un progetto collettivo che mobilita tutte le forze sociali e produttive del Paese, una buona informazione costituisce il presupposto di una partecipata condivisione.

Più in dettaglio, il PNRR è uno strumento complesso che integra fondi di finanziamento diversi e strumenti di *policy*. Vengono coinvolte quattro tipologie di risorse: quelle derivanti dai fondi NGEU; quelle relative alle politiche di coesione del bilancio ordinario europeo per il periodo 2021-27 (il QFP di cui alla tabella 2); quelle rese disponibili dal bilancio ordinario dello Stato e quelle, infine, aggiuntive, di cui al Fondo complementare per finanziare interventi che integrano e completano le strategie delineate dal Piano.

La fase di attuazione del PNRR dovrà perseguire tre obiettivi:

1) realizzare i singoli interventi e le specifiche riforme tramite l'azione, secondo le rispettive competenze, delle singole Amministrazioni centrali (Ministeri) e delle Amministrazioni locali (Regioni e altri enti locali). Le Amministrazioni, centrali e locali, coinvolte nell'attuazione degli interventi saranno tenute ai controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotteranno tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. Inoltre, dovranno predisporre tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi verranno sottoposti ai controlli di legalità e a quelli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale.

Le Amministrazioni assicureranno, altresì, la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR, conservando tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e rendendoli disponibili per le attività di controllo e di *audit*. Per assicurare l'efficace attuazione del PNRR, le Amministrazioni centrali e locali potranno rafforzare le proprie capacità amministrative, sia assumendo personale esperto a tempo determinato, specificamente destinato alle strutture preposte all'attuazione delle iniziative del PNRR - dalla progettazione fino alla concreta realizzazione -, sia ricevendo il sostegno da parte di esperti esterni appositamente selezionati, al fine di assicurare la corretta ed efficace realizzazione dei progetti ed il raggiungimento dei risultati prefissati;

2) coordinare centralmente il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Piano, mediante l'istituzione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di un'apposita struttura, che costituisce il punto di contatto con la Commissione europea per il PNRR. Il Ministero, nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), rileverà i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale, predisporrà e presenterà alla Commissione europea la richiesta di pagamento e provvederà alla verifica della coerenza dei dati relativi a *target* e *milestone* rendicontati dalle singole Amministrazioni responsabili delle misure, fornendo periodico resoconto sugli esiti delle suddette verifiche alla Cabina di Regia;

3) istituire la Cabina di Regia per il PNRR, al fine di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del Piano, rafforzare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, e proporre l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l'implementazione delle misure. Compito della Cabina di Regia sarà quello di assicurare il costante confronto con i rappresentanti designati dalle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione e nel coordinamento del PNRR e i rappresentanti del partenariato economico e sociale di riferimento, nonché con i rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata e dalla Conferenza Stato-Regioni, garantendo, peraltro, il monitoraggio relativo alle priorità trasversali del Piano, quali: clima, digitale, impatto territoriale, parità di genere e giovani.

Il sistema di monitoraggio del PNRR si avvarrà di un apposito supporto informatico sviluppato dal MEF-RGS che registrerà tutti i dati relativi all'attuazione del Piano, a livello sia finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e delle riforme), che fisico (attraverso la rilevazione di appositi indicatori), che procedurale, nonché le informazioni inerenti allo stato di avanzamento di *target* e *milestone*. Inoltre, il sistema di monitoraggio ha carattere "unitario" per le politiche di investimento a sostegno della crescita, in quanto rileverà anche i dati relativi all'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR e quelli dei programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021-27 (QFP) e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale (FSC).

In aggiunta alle già accennate procedure di controllo, sia a livello di coordinamento centralizzato da parte della RGS che a livello delle singole Amministrazioni centrali (Ministeri) competenti *ratione materiae*, specifiche attività saranno svolte dall'Organismo di *audit* del PNRR in base agli standard internazionali di controllo, finalizzate alla verifica indipendente. Tale attività sarà focalizzata sull'efficacia del sistema di gestione (*audit* di sistema), sulla regolarità delle procedure e spese dichiarate (*audit* operazioni) e sulla correttezza di *milestone* e *target* rendicontati (*audit* di performance).

Infine, di particolare rilevanza per il monitoraggio del Piano risulteranno:

- le attività di informazione e comunicazione volte a garantire adeguata visibilità ai risultati degli investimenti e al ruolo dell'Unione Europea nel sostegno offerto, attraverso un apposito strumento - il Portale PNRR - basato su quattro principi-guida: trasparenza, semplicità, immediatezza e personalizzazione. Si tratterà di un portale dinamico, che si adatterà nel tempo alle esigenze dei cittadini e ne faciliterà il coinvolgimento, attraverso una comunicazione chiara e accessibile dei contenuti del PNRR e dei suoi benefici per il Paese;

- i resoconti al Parlamento e alla Commissione europea sugli andamenti del Piano. Entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, il Consiglio dei Ministri approverà e trasmetterà alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla base dei dati forniti dal MEF-RGS, nella quale saranno riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma NGEU e sui risultati raggiunti.

Il Governo, inoltre, riferirà periodicamente alle Camere in merito al processo di attuazione del Piano, al fine di consentire al Parlamento di verificare lo stato di attuazione degli interventi previsti e il rispetto dei tempi e degli obiettivi. Infine, l'Esecutivo garantirà l'osservanza di tutti i processi di informazione e di conferimento in merito all'attuazione del Piano nei confronti della Commissione europea, anche ai fini dell'elaborazione della Relazione annuale di competenza della Commissione.

1.3 Struttura del PNRR

Il Piano di Ripresa italiano che scaturisce dalle linee guida elaborate dal Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), destinato allo sforzo di rilancio post pandemia, si sviluppa su tre assi strategici delineati a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

Il primo asse è di vitale importanza per il nostro Paese, a causa dell'enorme ritardo accumulato in questo campo a livello di istituzioni, imprese e famiglie: la sfida consiste nel recuperare questo *deficit* e promuovere quegli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, essenziali per migliorare la competitività italiana ed europea, favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione e potenziare l'adattabilità dei mercati ai cambiamenti.

Il secondo asse persegue gli obiettivi dell'Agenda 2030, in sede sia ONU che europea, attraverso l'attuazione di interventi diretti a ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio e minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente, senza trascurare gli effetti di *spillover*: in questo caso la sfida è quella di accrescere la competitività del nostro sistema produttivo, incentivare l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di occupazione stabile.

Il terzo asse, relativo all'inclusione sociale, opererà in modo trasversale in tutte le componenti del PNRR, perseguendo tre obiettivi: piena attuazione della parità di genere tramite il contrasto a forme di discriminazione; protezione e valorizzazione dei giovani, con accrescimento delle loro competenze e prospettive occupazionali; superamento dei divari territoriali, con interventi mirati allo sviluppo del Mezzogiorno.

Basandosi sulle Linee guida elaborate dalla Commissione europea, i tre assi sono stati declinati all'interno del Piano in sei missioni - che corrispondono ai sei Pilastri menzionati nel Regolamento del RRF -, ciascuna delle quali è, a sua volta, articolata in una serie di componenti, per un totale di sedici, secondo la seguente tabella 1:

Tab. 1 - Composizione del PNRR per missioni (M) e componenti (C)

M 1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0
M 2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA
M2C1 - ECONOMIA CIRCOLARE E AGRICOLTURA SOSTENIBILE
M2C2 -- ENERGIA RINNOVABILE, IDROGENO, RETE E MOBILITA' SOSTENIBILE
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA
M 3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE
M3C1 - INVESTIMENTI SULLA RETE FERROVIARIA
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA
M 4. ISTRUZIONE E RICERCA
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA
M 5. INCLUSIONE E COESIONE
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE
M 6. SALUTE
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Il quadro sinottico della più ampia lettura degli interventi, riportato nella seguente tabella, tiene conto del PNRR propriamente detto (includendo sia RRF che Fondo complementare), dei fondi di React-EU, degli altri fondi europei con finalizzazione specifica e delle risorse del QFP 2021-2027, queste ultime contabilizzate fino al 2026 per motivi di coerenza con gli orizzonti temporali degli altri fondi.

Tab. 2 - Risorse complessive disponibili per missione

miliardi di euro e composizione %

						Altri fondi europei (SIE/PON e FEASR)	QFP 2021-26	Totale		
		RRF Italia	React-EU Italia	Fondo complementare	Totale NGEU e Fondo complementare			mld.	%	
		mld.	mld.	mld.	mld.	%	mld.	mld.	mld.	%
1	digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	40,3	0,8	8,7	49,9	21,2	1,6	11,4	62,8	19,4
2	rivoluzione verde e transizione ecologica	59,5	1,3	9,2	69,9	29,7	1,7	8,2	79,8	24,7
3	infrastrutture per una mobilità sostenibile	25,4	0,0	6,1	31,5	13,4	0,0	1,2	32,6	10,1
4	istruzione e ricerca	30,9	1,9	1,0	33,8	14,4	2,6	3,0	39,4	12,2
5	inclusione e coesione	19,8	7,3	2,8	29,8	12,7	2,0	55,4	87,2	27,0
6	salute	15,6	1,7	2,9	20,2	8,6	0,0	1,0	21,2	6,6
	totale	191,5	13,0	30,6	235,1	100,0	7,9	80,1	323,1	100,0

La tabella 2 è costruita sulla base della ripartizione, per ciascuna delle sei missioni, delle risorse dei fondi NGEU (RRF e React-EU) assegnati all'Italia e delle risorse nazionali derivanti dal Fondo complementare, secondo quanto riportato nella Parte 1, Cap. 3 del Piano, nella versione trasmessa al Parlamento. Le risorse derivanti dagli altri fondi europei (SIE/PON e FEASR) e quelle inerenti al QFP sono state desunte da un documento congiunto dei Servizi Studi del Senato e della Camera del 25 gennaio 2021, relativo alla valutazione dei profili di finanza pubblica del precedente PNRR predisposto dal Governo Conte e diffuso il 12 gennaio 2021.

È opportuno ricordare che i quadri tendenziali del DEF e le *baseline* per le simulazioni contenute nel PNRR scontano già al loro interno gli impatti delle risorse utilizzate derivanti dal QFP.

All'interno del Piano propriamente detto, il Fondo complementare, in piena coerenza con il *Recovery and Resilience Facility*, copre per 30 miliardi ulteriori progetti di investimento che potrebbero non rientrare nei tempi e all'interno delle risorse stanziare da NGEU. Il Fondo è finanziato con risorse nazionali e, pertanto, non è soggetto ai protocolli di rendicontazione dei fondi europei di NGEU.

Il solo RRF vale 191,5 miliardi di euro in sei anni. Come già descritto in precedenza, il PNRR si articola in sei missioni composte da 16 componenti che attivano 141 linee di intervento, per la stragrande maggioranza investimenti pubblici e contributi agli investimenti privati.

Secondo le valutazioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) nell'audizione sul DEF 2021, dei 191,5 miliardi da utilizzare tra il 2021 e il 2026 come risorse del RRF destinate all'Italia, 122,4 miliardi - dati dalla somma di 68,9 miliardi di sovvenzioni e 53,5 miliardi di prestiti - dovrebbero essere destinati a interventi addizionali (ovvero, precedentemente non inclusi nella legislazione vigente) e, dunque, **investimenti aggiuntivi**, mentre i restanti 69,1 miliardi di prestiti sarebbero risorse sostitutive, secondo la rappresentazione della tabella 3:

Tab. 3 - Ipotesi di utilizzo delle risorse NGEU

miliardi di euro

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
RRF Sovvenzioni (a)	10,5	16,7	26,7	10,1	4,1	0,8	68,9
RRF Prestiti (b)	8,0	12,0	12,0	30,9	30,1	29,6	122,6
di cui: aggiuntivi (b.1)				12,9	13,5	13,6	40,0
di cui: sostitutivi (b.2)	8,0	12,0	12,0	18,0	16,6	16,0	82,6
Totale RRF (c)=(a)+(b)	18,5	28,7	38,7	41,0	34,2	30,4	191,5
React EU (d)	4,0	4,3	5,3				13,5
Risorse aggiuntive (e)=(a)+(b.1)+(d)	14,5	21,0	32,0	23,0	17,6	14,4	122,4
Totale risorse sostitutive (f)=(b.2)	8,0	12,0	12,0	18,0	16,6	16,0	82,6
Totale (g)=(e)+(f)	22,5	33,0	44,0	41,0	34,2	30,4	205,0

Fonte: elaborazioni UPB su dati della tab. II.2-1, Sezione II del DEF 2021.

1.4 Le priorità trasversali: giovani e donne, il Sud

Il PNRR ha come priorità trasversali le donne, i giovani ed il Sud. E ciò non solo per ragioni di equità, ma anche perché si tratta di leve essenziali per lo sviluppo economico e sociale del Paese. Bene, dunque, l'approccio del Piano che mira a ridurre le disuguaglianze territoriali, di genere e in ambito generazionale come strategia di politica economica, oltre che per obiettivi di giustizia e coesione territoriale.

Apprezzata la proposta di interventi strutturali e trasversali che puntano all'accrescimento delle competenze, delle capacità e delle prospettive occupazionali.

In tale direzione vanno gli interventi a sostegno del diritto allo studio e di incentivo a investire nell'acquisizione di competenze avanzate da parte dei giovani e delle donne, possibilmente nelle materie STEM e legate al digitale. A tal proposito, l'obiettivo del Governo trova una sua precisa definizione nel progetto di riforma, che sarà destinato ad accompagnare l'attuazione del PNRR, contenuto nel *Family Act*.

Si condivide anche l'obiettivo del rafforzamento dei sistemi di interazione del mondo dell'istruzione e della formazione con imprese e Istituzioni, poiché ciò può dare impulso all'occupazione e all'occupabilità - soprattutto giovanile - e favorire l'approccio *long life learning*, che si ritiene leva cruciale per la competitività del sistema-Paese. Al riguardo, si auspica anche il potenziamento del ruolo delle strutture di formazione di matrice associativa, che utilmente integrano e completano l'offerta generale.

Bene dunque l'incoraggiamento dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile, attraverso misure di decontribuzione e l'inserimento per le imprese che parteciperanno ai progetti finanziati dal *Next Generation EU* di previsioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne. A tal proposito, si ritiene necessario favorire le condizioni utili ad accelerare la spesa e favorire le riforme necessarie, anche riguardanti la semplificazione, riducendo il peso amministrativo e burocratico in capo alle imprese.

Interessante il proposito del Governo di lanciare, entro il primo semestre 2021, attraverso il Dipartimento per le Pari Opportunità, una Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, in coerenza con la Strategia europea per la parità di genere 2020-2025. La Strategia nazionale presenta cinque priorità (lavoro, reddito, competenze, tempo, potere) e punta, tra l'altro, alla risalita di cinque punti entro il 2026 nella classifica del *Gender Equality Index dello European Institute for Gender Equality* (attualmente l'Italia è al 14° posto, con un punteggio di 63,5 punti su 100, inferiore di 4,4 punti alla media UE). Ed è, quindi, importante che il PNRR sviluppi con le sue missioni le priorità della strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, articolandole in un ampio programma volto sia a favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, direttamente o indirettamente, sia a correggere le asimmetrie che ostacolano le pari opportunità sin dall'età scolastica.

L'imprenditoria femminile è uno dei settori strategici da promuovere, sia per lo sviluppo del Paese che per il raggiungimento di un pieno *empowerment* femminile anche nel contesto sociale e dunque si rende necessario sostenere e incentivare la presenza femminile nelle PMI, settore privilegiato per il lavoro delle donne in Italia, con misure in grado di favorire l'accesso al credito, alla formazione, e a un sistema completo di welfare in grado di favorire la condivisione delle responsabilità familiari e più in generale dei servizi di cura.

Bene, dunque, che il Piano preveda ingenti misure di sostegno all'imprenditoria femminile anche con la costituzione del nuovo Fondo Impresa Donna. Allo stesso modo si ritiene positivo l'investimento negli asili nido, nelle scuole materne, nei servizi di educazione e cura per l'infanzia e lo stanziamento di fondi per l'estensione del tempo pieno scolastico e per il potenziamento delle infrastrutture sportive a scuola, che alleggeriranno il carico dei servizi di cura della famiglia e degli anziani, nel quale il "capitale femminile" è principalmente impegnato per sopperire alle carenze del *welfare* pubblico, permettendo una più equa distribuzione degli impegni, non solo economici, legati alla genitorialità.

Ancora: è pienamente condivisibile il progetto per l'imprenditoria femminile, che mira a promuovere l'autonomia economica e l'autoimprenditorialità delle donne attraverso il sostegno di progetti aziendali innovativi per imprese - già costituite e operanti - a conduzione femminile o a prevalente partecipazione femminile, in aggiunta alle misure del "Fondo a sostegno dell'impresa femminile", già previsto nella Legge di Bilancio di quest'anno.

Al fine di porre le basi per una crescita che sia davvero innovativa, sostenibile e paritaria, si ritiene, infine, di sottolineare l'importanza che la parità di genere costituisca una linea strategica con una visione strutturale e sistemica. In questo senso, l'approccio *gender mainstreaming* si ritiene cruciale affinché sia misurato *ex-ante*, per ciascun capitolo di investimento, l'impatto di genere delle diverse progettualità e la priorità di azione.

Allo stesso modo, riteniamo che sviluppare e implementare un sistema di monitoraggio *ex-post* dei risultati, condividendoli in formato *open* su un portale dedicato, possa consentire l'assegnazione e l'utilizzo trasparente delle risorse a disposizione e la valutazione di eventuali "aggiustamenti" in corsa.

Bene, quindi, il sostegno alle imprese in tema di digitalizzazione e innovazione ed il potenziamento della mobilità nazionale e continentale, che, in affiancamento agli interventi sulle politiche attive del lavoro e sulla formazione, potranno promuovere nuove competenze e favorire lo sviluppo di nuovi settori e opportunità, imprimendo forza ai processi di transizione ecologica e di digitalizzazione decisivi per il Paese e allo sviluppo dell'imprenditoria femminile e giovanile in settori strategici.

Resta, però, aperta la questione, a nostro avviso centrale, del concreto sostegno dell'imprenditoria giovanile. Serve una scelta decisa a favore dei giovani che aspirano a divenire imprenditori e dei giovani imprenditori.

Perché promuovere l'autoimprenditorialità dei giovani in termini di politiche, progetti e risorse significa, in ultima istanza, contribuire alla costruzione del senso del Piano, degli effetti e dei risultati attesi dalla sua realizzazione.

I tre assi strategici che guidano il *Next Generation EU*: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale sono infatti nel DNA delle nuove generazioni e solo grazie alla loro piena valorizzazione sarà possibile avviare un reale cambio di passo. Incentivare l'imprenditoria giovanile significa orientare l'economia e la società verso l'impiego delle competenze più nuove e dinamiche a disposizione del Paese.

Quanto all'obiettivo di ridurre i divari territoriali e favorire il pieno sviluppo del Mezzogiorno, esso viene programmaticamente perseguito "massimizzando", in ciascuna missione e per ciascuna linea d'intervento, i progetti ad esso finalizzati ed assumendolo come criterio fondamentale di allocazione territoriale degli interventi.

Dal 2008 al 2018 la spesa pubblica per gli investimenti nel Mezzogiorno si è più che dimezzata, passando da 21 a circa 10 miliardi di euro. A ciò si aggiunge il fatto che l'attuale crisi ha colpito ulteriormente il Mezzogiorno, toccando settori centrali per l'area, come il turismo ed i servizi.

Con il fine di invertire le tendenze in atto e superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, circa il 40 % delle risorse territorializzabili del Piano viene destinato alle regioni del Mezzogiorno (82 miliardi).

In base allo schema di distribuzione delle risorse tra le singole missioni del Piano, fornito dal Ministero per il Sud e la coesione territoriale, si rileva che al Mezzogiorno è prevista la destinazione del 53,2 % della Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile), del 45,7 % della Missione 4 (Istruzione e ricerca) e di circa il 40 % della Missione 5 (Inclusione e coesione).

Le quote assegnate a queste Missioni sono, pertanto, superiori al criterio del 34 % definito in via ordinaria, in base alla popolazione residente, per i programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita e al sostegno degli investimenti.

Gli stanziamenti assegnati alla Missione 1 (36 %), alla Missione 2 (34 %) e alla Missione 6 (35 %) sono, invece, in linea con tale criterio.

Si delinea, quindi, un disegno che punta in modo particolare al rafforzamento nel Mezzogiorno delle infrastrutture di trasporto, dell'istruzione e ricerca e dei livelli essenziali delle prestazioni. Inoltre, il 45 per cento degli investimenti nella connettività a banda ultralarga si svilupperà nelle regioni del Mezzogiorno, con l'obiettivo, in particolare, di colmare il *gap* di connettività e digitalizzazione nelle aree marginali. Si stima, nel contempo, che gli interventi sulla digitalizzazione delle PA locali avranno ricadute significative sulla qualità dei servizi forniti.

In sintesi, le misure contenute trasversalmente nelle 6 missioni del Piano risultano orientate, da un lato, ad aumentare l'attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento, accrescere le opportunità di lavoro e affermare il diritto a restare per le nuove generazioni, superando divari di cittadinanza rispetto ad altre aree del Paese e, dall'altro, a migliorare il posizionamento internazionale del Mezzogiorno, agendo soprattutto sull'attrattività dell'offerta culturale e del turismo.

Per quanto riguarda le valutazioni quantitative dell'impatto macroeconomico del Piano sulle regioni del Mezzogiorno, la riduzione del divario rispetto al resto del Paese è stimata nei seguenti termini: da una quota del Mezzogiorno pari al 22 per cento del PIL nazionale nel 2019, si prevede di salire al 23,4 per cento nel 2026.

Inoltre, nel Piano si precisa che tale stima si riferisce agli impatti immediati sull'economia del Mezzogiorno, ovvero agli effetti che si verificheranno durante il periodo di attuazione del Piano. La modernizzazione delle infrastrutture per i trasporti e le telecomunicazioni, gli investimenti nelle energie rinnovabili, il potenziamento dell'istruzione e della formazione sono tutti fattori che, anche attraverso l'impulso all'accumulazione di capitale nel settore privato, si stima continueranno a sospingere la crescita del PIL del Mezzogiorno anche su un arco di tempo più lungo.

Va, inoltre, rilevato che, complessivamente, la complementarietà tra le risorse del PNRR (82 miliardi), React EU (8,4 miliardi) e quelle aggiuntive nazionali (FSC 2021/2027 – 58 miliardi) e comunitarie (Fondi Strutturali 2021/2027 – 54 miliardi) porterà la quota spendibile per il Mezzogiorno nei prossimi 7 anni a oltre 200 miliardi di euro.

1.5 I difetti strutturali dell'economia italiana e le Raccomandazioni della Commissione Europea

Fino all'avvento della pandemia il nostro sistema produttivo è stato caratterizzato dal perdurare, negli anni, di squilibri macroeconomici così definiti nell'ambito delle valutazioni e del monitoraggio che annualmente la Commissione Europea esercita sugli Stati membri e che danno luogo all'attivazione delle *MIP - Macroeconomic Imbalances Procedure*.

Questi squilibri fanno riferimento sia all'andamento dei conti pubblici, con un rapporto debito/PIL che sino al 2019 si collocava al 134,6%, oltre il doppio della soglia massima consentita dai Trattati, sia a disfunzioni dell'economia reale, in particolare del mercato del lavoro, considerando sempre nel 2019 un tasso di disoccupazione medio del 10% e un tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) di oltre il 29%, pressoché doppio rispetto a quello medio della UE.

Un ulteriore preoccupante squilibrio, peraltro segnalato anche nelle analisi dell'Istat sulla produttività, è quello reiteratamente sottolineato dalla Commissione riguardo al basso ritmo di crescita dell'economia italiana negli ultimi due decenni, principalmente ascritto a un andamento insoddisfacente della produttività totale dei fattori. Quest'ultimo dipende principalmente da cause di natura strutturale, che è necessario affrontare tramite un ampio spettro di riforme e politiche mirate.

Il Governo ritiene che il Piano costituisca una risposta adeguata e credibile a queste sfide macroeconomiche e concorda con la Commissione circa l'importanza delle riforme strutturali per migliorare la crescita di lungo periodo del Paese.

Gli importanti investimenti previsti nel Piano, dopo anni di moderato consolidamento di bilancio, per avere effetti strutturali non possono poggiarsi su un'idea meccanicistica del rapporto diretto tra investimenti pubblici e crescita economica. È, invece, necessaria, oltre ad una rigorosa verifica delle scelte allocative, la capacità di assorbire quelle risorse nel tessuto economico, generandone ulteriori attraverso l'attrazione di nuovi investimenti, pubblici ma anche e soprattutto privati.

Sulla capacità di assorbimento i parametri disponibili (S&P Global) dimostrano che, dopo sette anni, l'Italia ha un tasso di assorbimento della liquidità proveniente da progetti europei pari al 38%, ultima in Europa insieme all'Austria. È evidente che il percorso che si intende intraprendere non può trascurare questo dato, tendendo ad una decisa crescita della capacità di allocazione e spesa delle risorse straordinarie rese ora disponibili dal RRF.

Per quanto, invece, riguarda l'effetto moltiplicatore che tali risorse avranno sugli investimenti anche privati, occorre un deciso cambio di paradigma. Le risorse del PNRR, insieme a quelle del fondo complementare, dovranno essere anche d'impulso perché si esca dall'ottica dei soli investimenti pubblici per cominciare a tessere una nuova fase.

Occorre, pertanto, fare in modo che queste risorse siano di stimolo ad un maggior impegno degli investitori istituzionali italiani (fondi pensione, casse ecc.) in economia reale, attraverso prodotti di *private market* adeguatamente incentivati - anche gestiti in forma aggregata -, con il soggetto pubblico che funga da *anchor investor* o da garante su parte del rischio tipico di investimento.

Il Piano include già, comunque, un ampio spettro di provvedimenti che toccano molti dei principali nodi strutturali dell'economia, come la riforma della Pubblica Amministrazione, della Giustizia e un'agenda di semplificazioni.

Le riforme e gli investimenti, pubblici e privati, dovrebbero contribuire a rilanciare la produttività totale dei fattori e con essa la crescita potenziale dell'economia italiana.

Tra gli obiettivi ineludibili del PNRR vi sono quelli derivanti dall'obbligo di ottemperare alle disposizioni del Regolamento del RRF. Infatti, l'art. 18 punto b) del Regolamento richiede che i Piani degli Stati membri contribuiscano ad affrontare in modo efficace tutte, o un sottoinsieme significativo, delle sfide individuate nelle pertinenti Raccomandazioni specifiche per Paese (*Country Specific Recommendations, CSR*), inclusi i relativi aspetti di bilancio. Le CSR rilevanti ai fini del PNRR sono quelle del 2019, gran parte delle quali non ancora soddisfatte, mentre per quelle del 2020 la Commissione ha recentemente rilevato un maggiore grado di conformità.

Fra le principali, si deve in primo luogo ricordare la CSR 1 relativa alla politica fiscale. Viene raccomandato di ridurre la pressione fiscale sul lavoro e di compensare tale riduzione con una revisione delle agevolazioni fiscali e una riforma dei valori catastali non aggiornati, nonché con il contrasto all'evasione, con particolare riguardo a quella dell'omessa fatturazione. Si tratta, tuttavia, di aspetti molto problematici, soprattutto in relazione al forte impatto sulla tassazione degli immobili generato inevitabilmente da una revisione degli estimi catastali.

Inoltre, si invita a potenziare i pagamenti elettronici obbligatori, anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti.

Infine, si richiede di attuare pienamente le passate riforme pensionistiche, con l'obiettivo di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia sulla spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita. Da questo punto di vista, non si può più prescindere da interventi che abbiano come obiettivo prioritario non solo la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema, ma anche il mantenimento e il rafforzamento dell'equità intergenerazionale e del patto tra generazioni che è alla base dei sistemi a ripartizione.

In tema di lavoro e inclusione, la CSR 2 del 2019 chiede di intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso, garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili, nonché sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. A tal proposito, la missione 5 del PNRR rafforza notevolmente le politiche di inclusione di genere e a favore dei giovani.

La CSR 3 del 2019 si concentra sugli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, sulle disparità regionali, sull'efficienza della pubblica amministrazione, sulla digitalizzazione, sulla qualità dei servizi pubblici locali e sulla concorrenza. Tuttavia, la richiesta all'Italia di affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio, si fonda sull'indice RRI, rispetto al quale la mancata considerazione della realtà empirica non può essere ulteriormente accettata. A queste esigenze rispondono direttamente le Missioni 1 e 4 del PNRR.

La CSR 4 del 2019 riguarda la giustizia e si concentra, in particolare, sulla riduzione della durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio e sul contrasto alla corruzione, riformando le norme procedurali al fine di accorciare la durata dei processi penali. La riforma della giustizia è una delle riforme di contesto del PNRR.

Infine, la CSR 5 del 2019 riguarda il risanamento del sistema bancario, attraverso la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare quelle di piccole e medie dimensioni, potenziando l'efficienza e la qualità degli attivi - continuando il sentiero di riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista -, nonché migliorando il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.

1.6 Valutazione dell'impatto del PNRR

Relativamente all'impatto macroeconomico delle misure predisposte dal Piano, in primo luogo va evidenziato che le somme considerate per la simulazione degli effetti aggiuntivi sulla crescita in termini reali rispetto allo scenario di base non corrispondono al totale dei 235,2 miliardi di euro riportato nella tabella 2. Dette somme escludono, infatti, la componente dei prestiti per progetti esistenti - pari a 69,1 miliardi -, ricomprendendo, invece, una componente anticipata dei prestiti sostitutivi derivante dal Fondo di Sviluppo e Coesione, per un valore di circa 15,5 miliardi di euro - non declinata secondo le sei missioni -, giungendo così all'ammontare complessivo di circa 182 miliardi di euro.

Secondo le simulazioni realizzate, contenute nel PNRR, gli effetti diretti del Piano - in base allo scenario alto, rispetto ad uno scenario di base e quindi in assenza dei circa 182 miliardi di cui sopra - condurrebbero a una crescita del PIL reale di mezzo punto già nell'anno in corso, con un profilo incrementale abbastanza omogeneo fino al 2026, anno nel quale gli effetti complessivi del Piano ammonterebbero a 3,6 punti percentuali di maggiore prodotto rispetto allo scenario di base.

In aggiunta a questi effetti, si devono considerare anche gli impatti positivi sulla crescita derivanti dall'implementazione delle quattro grandi azioni di riforma - pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza - che, sempre secondo le simulazioni del PNRR, dovrebbero generare un ulteriore incremento di 1,4 punti percentuali sul profilo del PIL nell'ultimo anno della simulazione, nell'ipotesi di inizio del processo riformatore entro il 2022 e di conclusione dello stesso entro cinque anni. Nel 2026, quindi, l'effetto complessivo derivante dagli investimenti del PNRR e dalle riforme strutturali, porterebbe il PIL ad un livello di circa 5 punti percentuali più elevato in confronto allo scenario di base.

Questa è una rappresentazione compatta delle profonde modificazioni che la società e l'economia italiana subirebbero in risposta all'attuazione del Piano, tanto nella componente della spesa quanto, e soprattutto, in quella delle riforme.

Sono parte integrante del PNRR ed accompagnano le linee di investimento per migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese.

Il PNRR prevede tre tipologie di azioni:

1. riforme orizzontali (Riforma PA e Riforma del sistema giudiziario);
2. riforme abilitanti per rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano cittadini e imprese (per es.: le misure di semplificazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza);
3. riforme settoriali, che sono contenute all'interno delle singole missioni.

2.1 LE RIFORME ORIZZONTALI

2.1.1 La riforma della PA

Il mancato ricambio generazionale (1 assunto ogni 3 cessazioni), l'età media elevata, i tagli alle spese di istruzione e formazione e la criticità della qualità della legislazione, costituiscono un *mix* che fa sì che una PA vecchia anagraficamente e con competenze non aggiornate si trovi a gestire un insieme di regole sempre più complicate.

Ciò pone una seria ipoteca sulla capacità di implementare le riforme del PNRR e rende inevitabile una riforma strutturale della PA che si muova su 4 assi:

1. **Accesso:** per snellire le procedure di selezione e facilitare il ricambio generazionale
2. **Buona amministrazione:** per semplificare norme e procedure
3. **Competenze:** per allineare conoscenze e capacità alle esigenze del mondo del lavoro
4. **Digitalizzazione:** come strumento trasversale per realizzare al meglio queste riforme.

2.1.2 La riforma della giustizia

Una giustizia civile efficiente e di qualità costituisce una garanzia di maggiore tutela dei diritti e rappresenta un fattore di cruciale importanza per la crescita economica e lo sviluppo di un Paese. Influisce, infatti, sulla propensione all'investimento, sull'allargamento del mercato, sulla creazione e sulla crescita dimensionale delle imprese, sullo sviluppo dei mercati finanziari, sulla capacità di attrarre investimenti esteri.

Per valutare l'efficienza e la qualità del sistema giustizia, un indice importante è rappresentato dal "tempo del processo". La "durata ragionevole" di un procedimento giudiziario rappresenta, pertanto, un obiettivo di assoluto rilievo, da perseguire non solo attraverso interventi sul rito diretti a rendere il processo più celere, ma anche incidendo sugli aspetti strutturali ed organizzativi, in modo da abbattere l'enorme mole di arretrato che pesa sugli uffici giudiziari.

L'obiettivo fondamentale delle riforme organizzative e normative auspicate nel Piano è, appunto, la riduzione del tempo del giudizio. Tali riforme vanno inquadrare nell'ambito di un processo di rinnovamento già da tempo avviato dal nostro Paese.

Tuttavia, al fine di soddisfare le raccomandazioni della Commissione UE sulla giustizia civile italiana, occorre completare questo percorso riformatore nei tempi segnati dal Recovery Plan (2021-2026), anche stabilizzando alcune positive esperienze maturate nel corso della fase emergenziale pandemica, essenzialmente legate all'esigenza di una maggiore digitalizzazione e velocizzazione dei processi.

Il Piano evidenzia che presso il Ministero della Giustizia sono state costituite apposite commissioni di esperti incaricate di lavorare per ciascuno degli ambiti di riforma, allo scopo di elaborare proposte di articoli ed emendamenti da presentare in Parlamento.

Sulla base di quanto sopra descritto, la Riforma della giustizia si snoda in alcuni ambiti di intervento prioritari:

- interventi sull'organizzazione della macchina giudiziaria;
- riforma del processo civile e *Alternative Dispute Resolution* (ADR);
- riforma della giustizia tributaria;
- riforma del processo penale;
- riforma dell'ordinamento giudiziario.

Il Piano stima che le leggi delega possano essere adottate entro fine 2021, i decreti attuativi possano essere approvati entro fine 2022, gli ulteriori strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti) entro fine 2023.

Interventi sull'organizzazione

Nell'ambito dei progetti presentati relativi all'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa, di particolare interesse ai fini della deflazione del contenzioso è la piena attuazione dell'Ufficio del Processo, introdotto in via sperimentale con DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

Tale strumento mira ad affiancare al giudice un *team* di personale qualificato di supporto, per agevolarlo nelle attività preparatorie del giudizio, in modo da abbattere l'arretrato e ridurre così la durata dei procedimenti civili e penali. Il potenziamento dello *staff* del magistrato avviene attraverso risorse, reclutate a tempo determinato con i fondi del PNRR, aventi professionalità in grado di collaborare in attività quali ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti. E' previsto, inoltre, un sistema di incentivi e corsie preferenziali volto al reclutamento e alla stabilizzazione delle risorse assunte in via temporanea. Il Piano prevede che da gennaio 2022 l'Ufficio del Processo diventi pienamente operativo negli Uffici giudiziari.

Altro intervento significativo riguarda il potenziamento delle infrastrutture digitali, con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione degli atti (c.d. processo civile telematico). Il processo civile telematico è diventato realtà dal 30 giugno 2014 nei Tribunali e nelle Corti di Appello e dal 31 marzo 2021, a seguito del Decreto c.d. Rilancio, il suo utilizzo è stato esteso anche nei giudizi davanti alla Corte di Cassazione.

Fondamentale, affinché questo strumento possa avere un efficace utilizzo, è la realizzazione di una piattaforma unica, comune a tutti i riti telematici, con regole e specifiche tecniche uniformi.

Riforma del processo civile e *Alternative Dispute Resolution* (ADR)

Riguardo alla riforma del processo civile, particolare interesse riveste l'attenzione data nel Piano al ricorso agli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, ADR (*Alternative dispute resolution*), che rappresentano sicuramente uno degli elementi essenziali per garantire una maggiore efficienza della giustizia civile.

Dal punto di vista delle imprese, il ricorso a tali strumenti consente un contenimento dei costi e favorisce una soluzione in via bonaria del contenzioso, permettendo di mantenere in vita le relazioni commerciali intercorrenti tra le parti. Il conflitto nello svolgimento dell'attività imprenditoriale rappresenta, infatti, un evento fisiologico, che l'impresa dovrebbe poter affrontare con ragionevoli aspettative di celerità e di prevedibilità.

Un intervento riformatore della materia è già contenuto nel disegno di legge AS 1662, i cui obiettivi sono:

- estendere l'ambito di applicazione della negoziazione assistita;
- rafforzare lo strumento dell'arbitrato, garantendo l'imparzialità degli arbitri e attribuendo loro il potere di emanare provvedimenti di natura cautelare, in modo da assicurare un maggior grado di effettività della tutela arbitrale;
- garantire una migliore e più estesa applicabilità dell'istituto della mediazione, estendendone la portata in ulteriori settori; introducendo incentivi economici e fiscali, oltre a misure di favore, per le parti sulle spese giudiziali; sviluppando, inoltre, la mediazione delegata dal giudice.

Questi ultimi rappresentano interventi sicuramente utili, nell'ottica di utilizzare l'arbitrato e la mediazione come strumenti deflattivi del contenzioso.

In particolare, a nostro avviso, sarebbe necessario estendere l'obbligatorietà della mediazione ad alcune delle materie di natura commerciale, pur se rientranti nelle competenze del Tribunale delle imprese (ad esempio, i contratti di opera, di opera professionale, di appalto privato, di fornitura e di somministrazione, di *franchising*, di *leasing*, concorrenza sleale non interferente con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale e intellettuale, contratti relativi al trasferimento di partecipazioni sociali, rapporti sociali inerenti alle società di persone).

Per quanto riguarda i procedimenti speciali, in merito al diritto fallimentare il Ministero della Giustizia ha istituito un'apposita commissione diretta ad emendare il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, che in parte entra in vigore già nel 2021, in parte entro il quarto trimestre 2022.

Riforma della giustizia tributaria

Con riferimento alle criticità più significative riscontrate nel contenzioso tributario, nel Piano viene evidenziato il grave accumulo di ricorsi in Cassazione. Pertanto, gli interventi sono rivolti a ridurre il numero di questi ultimi e a farli decidere più speditamente, oltre che in modo adeguato.

In particolare, viene proposto un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte del pubblico. Allo stesso scopo, si ipotizza di introdurre il rinvio pregiudiziale per risolvere dubbi interpretativi, per prevenire la formazione di decisioni difformi dagli orientamenti consolidati della Corte di Cassazione (valorizzazione della funzione normofilattica della Suprema Corte).

Per quanto riguarda lo smaltimento dell'ingente arretrato presso la Corte di Cassazione, viene, infine, previsto il rafforzamento delle dotazioni di personale e un intervento, mediante adeguati incentivi economici, segnatamente per il personale ausiliario.

Il Ministero della Giustizia, di concerto con il Ministero dell' Economia e delle Finanze, ha istituito un'apposita Commissione per elaborare proposte di interventi organizzativi e normativi per ridurre i tempi di definizione del contenzioso tributario.

Riforma del processo penale

Anche i tempi di definizione dei giudizi penali sono sotto la lente di ingrandimento delle Istituzioni europee, le quali hanno a più riprese osservato che le statistiche giudiziarie evidenziano una durata del procedimento penale in Italia di molto superiore alla media europea. Una eccessiva durata del processo rappresenta un grave limite, in quanto pregiudica sia le garanzie delle persone coinvolte – indagato, imputato e vittima/persona offesa –, sia l'interesse dell'ordinamento all'accertamento e alla persecuzione dei reati.

L'obiettivo del Piano è quello di rendere più efficiente il processo penale e di accelerarne i tempi di definizione, con puntuali interventi di riforma. Tra questi interventi il Piano prevede:

- l'adozione di uno strumento telematico per il deposito di atti e documenti, nonché per talune comunicazioni e notificazioni;
- la possibilità di maggiore ricorso ai riti alternativi, con l'incentivazione dei benefici ad essi connessi quali il patteggiamento, il giudizio abbreviato, il giudizio immediato;
- la rimodulazione dei termini di durata in relazione alla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare;
- l'adozione di misure per promuovere organizzazione, trasparenza e responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nell'attività di indagine;
- l'ampliamento dei casi di inappellabilità delle sentenze e lo snellimento delle forme del giudizio di appello.

Il Ministero della Giustizia ha istituito un'apposita Commissione per elaborare proposte di riforma in materia di processo penale, i cui lavori dovrebbero essere ultimati alla data dell'8 maggio 2021.

Riforma dell'ordinamento giudiziario

Nell'ambito dell'intervento diretto a rendere più efficiente il sistema giustizia, accanto alle riforme propriamente processuali, assumono rilievo anche gli interventi di riforma dell'Ordinamento giudiziario contenuti in un disegno di legge (Atto Camera n. 2681) attualmente all'esame del Parlamento. Con detto provvedimento si intende ottenere un generale miglioramento dell'efficienza e della gestione delle risorse umane, attraverso una serie di innovazioni dell'organizzazione dell'attività giudiziaria.

Il Governo ha richiesto la trattazione prioritaria, che ne comporterà la calendarizzazione per l'esame dell'Aula entro giugno 2021.

2.2 LE RIFORME ABILITANTI

2.2.1 Semplificazione e razionalizzazione della legislazione

L'eccesso di leggi e la loro scarsa chiarezza ostacolano la vita di cittadini e imprese.

Le politiche di semplificazione normativa finora seguite hanno conseguito effetti solo parziali a causa:

- dell'impovertimento di risorse umane, finanziarie e strumentali della PA;
- della mancata adozione di interventi di carattere organizzativo.

Il PNRR offre l'occasione di superare questi limiti, agendo contestualmente sul versante dell'organizzazione e della digitalizzazione della PA con risorse adeguate.

Gli interventi più urgenti saranno assunti con decreto-legge entro maggio 2021. Di seguito le azioni annunciate:

- rafforzamento delle strutture dedicate alla semplificazione;
- miglioramento della qualità della regolazione;
- semplificazione in materia di contratti pubblici, in materia ambientale, di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana;
- semplificazione delle norme per gli investimenti e gli interventi nel Mezzogiorno;
- revisione di norme che alimentano la corruzione;
- introduzione del *Recovery Procurement Platform* per la digitalizzazione ed il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici;
- rafforzamento delle misure di revisione e valutazione della spesa;
- dotare le PA di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*;
- la legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Rafforzamento delle strutture dedicate alla semplificazione

Il Piano prevede un potenziamento delle strutture del Dipartimento della Funzione pubblica con il reclutamento delle professionalità necessarie.

Miglioramento della qualità della regolazione

Su questo fronte si annuncia il ricorso: alla consultazione, ad un maggior uso dell’AIR, alla maggiore chiarezza delle norme, alla riduzione del *gold plating*, al monitoraggio ed alla valutazione delle iniziative di sperimentazione normativa, alla verifica costante dei processi di adozione, da parte del Governo, dei provvedimenti attuativi delle disposizioni normative.

Semplificazione in materia di contratti pubblici

Per quanto riguarda questo aspetto, le misure urgenti (verifiche antimafia e protocolli di legalità, conferenza di servizi veloce, limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi di dolo, istituzione del collegio consultivo tecnico, termine massimo per l’aggiudicazione dei contratti, riduzione dei tempi per l’esecuzione del contratto) saranno adottate con decreto-legge.

Semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale

Tra le riforme “abilitanti” specificatamente previste e programmate nel PNRR vi è anche quella relativa alla semplificazione ambientale, con particolare riferimento alla materia dei procedimenti concernenti la valutazione di impatto ambientale (“VIA”).

Le norme attualmente vigenti prevedono, infatti, procedure di durata troppo lunga e ostacolano la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi sul territorio. Nel PNRR si prevede di sottoporre le opere previste ad una speciale VIA statale, che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando a un’apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC 2030). Si intende, inoltre, rafforzare la capacità operativa del nuovo Ministero della Transizione ecologica, anche consentendo allo stesso di razionalizzare il ricorso all’apporto di società *in house*, Enti pubblici di ricerca ed altri Enti pubblici operanti nel settore della transizione ecologica.

Semplificazione in materia edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana

Un’ulteriore riforma “abilitante” riguarda la giusta volontà di semplificazione della normativa relativa al Superbonus 110%. In questi primi mesi, infatti, l’attuazione del Superbonus ha incontrato molti ostacoli, connessi soprattutto alla necessità di attestare la conformità edilizia per gli edifici (con attese fino a sei mesi per l’accesso agli archivi edilizi). Pertanto, il proposito è quello di accelerare l’efficientamento energetico e la rigenerazione urbana, rimuovendo gli ostacoli burocratici all’utilizzo del Superbonus.

Semplificazione delle norme per gli investimenti e gli interventi nel Mezzogiorno

È prevista l'adozione di un provvedimento legislativo di riordino degli incentivi alle imprese, con particolare attenzione alle agevolazioni per il Mezzogiorno, semplificando anche le procedure di accesso per le piccole e medie imprese. Entro il 30 giugno 2021, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sarà insediata una Commissione interministeriale per la predisposizione di uno specifico schema di disegno di legge, da presentare alle Camere entro il 30 settembre 2021.

Revisione di norme che alimentano la corruzione

In questo ambito, di particolare interesse appaiono le norme che dovranno rivedere e razionalizzare le ispezioni per eliminare duplicazioni e interferenze tra le diverse tipologie delle stesse. Sarà, inoltre, necessario garantire che tale attività di riesame avvenga con il coinvolgimento degli *stakeholders*.

Riforma del *Recovery Procurement Platform*

Per quanto riguarda la digitalizzazione ed il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici, occorrerà vigilare affinché il rafforzamento del "sistema Consip" si accompagni all'adozione di criteri (fatturato e dimensioni) che tengano adeguatamente conto dell'ampia platea delle PMI fornitrici.

Riduzione dei tempi di pagamento

Con l'obiettivo di realizzare pienamente gli obiettivi di riduzione dei tempi di pagamento delle Pubbliche amministrazioni, i principali interventi adottati dal Piano riguardano: il miglioramento dell'attività di monitoraggio già in corso, attraverso la definizione di appositi indicatori da individuare entro il quarto trimestre 2021 e l'utilizzo del Sistema *Enterprise Resource Planning "InIT"*, previsto per il primo trimestre 2023, che dovrebbe consentire alla PA la gestione integrata dei processi contabili e che dovrebbe abbreviare anche i tempi di esecuzione delle fasi amministrative propedeutiche ai pagamenti. Rimane, tuttavia, da affrontare il tema della frequente scarsità di liquidità della PA, soprattutto a livello locale, e dei vincoli del patto di stabilità interno, che prevedibilmente si riproporranno dopo l'emergenza sanitaria.

2.2.2 La promozione della concorrenza

Attraverso la legge annuale per il mercato e la concorrenza, fino ad oggi adottata solo nel 2017, sarà perseguita la continuativa e sistematica opera di abrogazione delle norme anticoncorrenziali.

La legge per la concorrenza del 2021 sarà presentata in Parlamento entro il prossimo mese di luglio.

Riguarderà principalmente i seguenti ambiti:

- realizzazione e gestione delle infrastrutture strategiche nelle telecomunicazioni, nel settore portuale e delle reti elettriche;
- rimozione di barriere all'entrata nei mercati per le concessioni di grande derivazione idroelettrica, per la distribuzione di gas naturale, per le concessioni autostradali, per la vendita di energia elettrica;
- promozione delle dinamiche concorrenziali in materia di servizi pubblici (es. trasporto pubblico locale), in ambito sanitario relativamente alle modalità di accreditamento per l'erogazione dei servizi a livello regionale, in relazione agli obiettivi di sostenibilità ambientale (es.: gestione dei rifiuti, diffusione energie rinnovabili, installazione colonnine di ricarica dei veicoli elettrici);
- rafforzamento dei poteri di *enforcement* dell'Antitrust;
- vigilanza sul mercato e conformità dei prodotti.

2.3 LE ALTRE RIFORME DI ACCOMPAGNAMENTO AL PIANO

2.3.1 Fisco

Nel Piano viene enunciato il percorso che il Governo intende adottare, con specifico riferimento alla politica fiscale, sia per conseguire gli obiettivi richiesti nelle Raccomandazioni specifiche per Paese, sia per dare impulso ad una complessiva opera di riforma c.d. "di accompagnamento" al Piano medesimo. In particolare, attraverso una lettura integrata delle diverse parti afferenti direttamente o indirettamente alla materia fiscale, è possibile individuare i seguenti ambiti tematici:

- riforma fiscale, con revisione dell'IRPEF e razionalizzazione ed unificazione delle disposizioni normative in un unico codice tributario;
- misure di riduzione del cuneo fiscale;
- maggiore definizione e separazione di materie afferenti alla politica fiscale e al *welfare* (*Tax and Benefits*), attraverso l'istituto dell'Assegno Unico;
- interventi tesi a migliorare la *compliance* fiscale e ridurre il c.d. *tax gap*, con particolare attenzione alla omessa fatturazione e al miglioramento del sistema di riscossione.

Riforma fiscale

La riforma fiscale viene considerata tra le azioni chiave per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e, in tal senso, è parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee.

I numerosi interventi normativi in materia operati negli anni, dettati dall'urgenza del momento, hanno contribuito a generare un sistema fiscale articolato e complesso, che ha rappresentato, nel tempo, un freno per gli investimenti, anche dall'estero. Nel Piano viene previsto un intervento complessivo, come specificato anche nelle CSR del 2019.

In questa prospettiva, si inserisce la revisione dell'Irpef, con il duplice obiettivo di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici. In tal modo, sarebbe incentivata la *tax compliance* e potrebbe essere sostenuta la partecipazione al lavoro delle donne e dei giovani. Il Governo presenterà al Parlamento entro il 31 luglio 2021 una legge di delega da attuarsi per il tramite di uno o più decreti legislativi delegati.

Il disegno di legge delega terrà adeguatamente conto del documento conclusivo della "Indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario", avviata dalle Commissioni parlamentari e tuttora in corso di svolgimento. Per realizzare in tempi certi la riforma, definendone i decreti attuativi, il Governo, dopo l'approvazione della legge di delega, istituirà una Commissione di esperti.

Tra le misure volte a favorire la semplificazione del sistema ed assicurare la certezza del diritto si auspica anche l'attuazione di un'opera di raccolta e razionalizzazione della legislazione fiscale in un testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali, da far a sua volta confluire in un unico Codice tributario.

Riduzione del cosiddetto "cuneo fiscale"

Con riferimento alla pressione fiscale sul lavoro, si ricorda che nel 2020 si è operata una significativa riduzione del c.d. cuneo fiscale sul lavoro dipendente, che ha aumentato il trasferimento mensile ai percettori di reddito da lavoro dipendente da 80 a 100 euro, innalzato il limite superiore di reddito per tale beneficio e rivisto le detrazioni di imposta. La Legge di Bilancio 2021 ha finanziato la copertura permanente di tale misura.

Nel Piano è ora prevista una ulteriore riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, con interventi graduali ma di natura strutturale, finalizzati a migliorare il reddito dei lavoratori e la competitività dell'economia italiana. Nel senso delineato, è auspicabile un omologo intervento anche sul lavoro indipendente.

***Tax and Benefits*: introduzione dell'Assegno Unico**

L'assegno unico universale è una delle misure previste dal cosiddetto *Family Act*, un disegno di legge organico recante "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia", attualmente in discussione presso la Camera dei deputati.

L'istituto, in questa sede, viene considerato in una logica di superamento della vigente misura di sgravio fiscale in favore delle famiglie con figli a carico (detrazioni per figli a carico), al fine di definire in modo più nitido la progressività del prelievo fiscale, non inquinata da componenti di natura assistenziale nel rispetto del principio di capacità contributiva (*Tax and Benefits*). Per un maggior approfondimento sul tema, in chiave assistenziale, si rinvia alle ulteriori precisazioni fornite in sede di commento della missione 5.

Interventi di *tax compliance* e razionalizzazione del sistema di riscossione

E' stato evidenziato che l'attività di contrasto all'evasione fiscale, al netto degli effetti avversi della crisi pandemica sull'attività di recupero del gettito, ha prodotto positivi risultati anche nel 2020.

Nel Piano viene proposto, coerentemente, di intensificare l'attività di analisi dei dati a disposizione dell'Agenzia delle Entrate, così da poter individuare, preventivamente e tempestivamente, posizioni da sottoporre ad accertamento fiscale. Pertanto, verranno realizzati e potenziati progetti di analisi avanzata dei dati per poter aggredire il *tax gap* attraverso l'applicazione di tecniche sempre più avanzate, come intelligenza artificiale, *machine learning*, *text mining*, analisi delle relazioni.

Per quanto riguarda la ridefinizione della disciplina normativa che regola la riscossione coattiva dei tributi, si procederà ad un efficientamento del sistema, con la previsione di nuove regole in materia di crediti di difficile esazione.

Ulteriori interventi correlati alla fiscalità generale

Completa il quadro delle riforme fiscali anche il perfezionamento, con i necessari adeguamenti, di quanto previsto dalla Legge n.42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, al fine di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi e ai fini di un uso efficiente delle risorse medesime. Il processo, riguardante anche le provincie e le città metropolitane, sarà prevalentemente orientato ad una graduale ma completa attuazione dei criteri di ripartizione delle risorse tra i diversi enti locali, attraverso la valutazione della differenza tra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali degli stessi enti, in un'ottica di superamento della spesa storica che, come opportunamente evidenziato, cristallizza l'inefficienza.

2.3.2 Lavoro

Un'altra delle riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano è rappresentata dall'intervento programmato dal Governo per il potenziamento del sistema di **ammortizzatori sociali**, che mira a semplificare le procedure di erogazione e ad ampliare l'ambito dei destinatari degli interventi di sostegno al reddito. L'obiettivo è strutturare l'ampliamento del campo di applicazione delle prestazioni assicurative in costanza di rapporto, differenziando durata ed estensione delle misure di sostegno al reddito sulla base delle soglie dimensionali dell'impresa e tenendo conto delle caratteristiche settoriali.

Su questo fronte, si ritiene che qualsiasi intervento di riforma debba tenere insieme inclusività delle prestazioni e sostenibilità della contribuzione, considerando, anzitutto, l'impatto profondo di un'emergenza ancora drammaticamente in atto. Per le imprese del terziario non sono al momento sostenibili contribuzioni aggiuntive e serve, invece, un processo di riduzione strutturale del costo del lavoro. Inoltre, è necessario, quanto prioritario, che una riforma degli ammortizzatori sociali all'insegna dell'universalità delle prestazioni non si traduca nell'adozione di un unico modello d'intervento prescindendo dalle diverse esperienze di settore, che rispondono ad esigenze strutturalmente differenziate.

Per quanto riguarda i **lavoratori autonomi**, l'obiettivo è quello di elaborare un sistema di tutele dedicate, idoneo a rispondere alle esigenze di protezione emergenti dalle specifiche caratteristiche professionali. Il sostegno al reddito verrà accompagnato con un forte legame con le politiche attive e di formazione, al fine di massimizzare l'occupabilità dei lavoratori.

In tale processo è necessario coinvolgere le Associazioni di categoria nella definizione di programmi e piani nazionali per l'occupabilità e formazione che ricomprendano anche le professioni. Anche la riorganizzazione dei centri per l'impiego deve guardare al lavoro autonomo professionale, attivando gli sportelli del lavoro autonomo previsti dal *Jobs act* del lavoro autonomo, con un ruolo per le associazioni dei professionisti a livello territoriale, anche con riferimento all'erogazione dei servizi.

Inoltre, in vista di una riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, per il lavoro autonomo professionale è importante intervenire rispetto all'Isco (indennità straordinaria di continuità reddituale) appena introdotta in via sperimentale per i professionisti della Gestione Separata INPS, riducendone l'onere contributivo e ampliandone la platea dei destinatari.

3.1 MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO

La missione 1 del PNRR si pone l'obiettivo di ridurre i divari strutturali di competitività, produttività e digitalizzazione del Sistema Paese.

E' divisa in 3 componenti, per un totale complessivo di €40,32 miliardi.

- **M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA - €9,75 miliardi**
Obiettivo: trasformare in profondità la Pubblica Amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione, sia per quanto riguarda gli aspetti infrastrutturali (*cloud*, interoperabilità tra amministrazioni, *cybersecurity*), che relativamente ai servizi erogati a cittadini e imprese. La componente è evidentemente legata alla riforma della PA, una delle 2 riforme "orizzontali" (l'altra è quella della Giustizia) del PNRR, e comporterà anche importanti trasformazioni organizzative, procedurali e di competenze professionali.
- **M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO - €23,89 miliardi**
Obiettivo: promuovere l'innovazione e la digitalizzazione del sistema produttivo, sia con significativi interventi trasversali ai settori economici (incentivo agli investimenti in tecnologia/Transizione 4.0, alla ricerca e sviluppo e avvio della riforma del sistema di proprietà industriale), sia con interventi mirati su: infrastrutture per la diffusione della banda larga, settori ad alto contenuto tecnologico (es. satelliti), internazionalizzazione.
- **M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0 - €6,68 miliardi**
Obiettivo: rilanciare i settori economici della cultura e del turismo, sia in quanto espressione dell'immagine e *brand* del Paese, sia per il peso che hanno nell'economia nazionale, con interventi di valorizzazione di luoghi storici e culturali, anche dei siti minori, e azioni di riqualificazione e rinnovamento dell'offerta turistica e culturale, in senso *green* e digitale.

3.1.1 M1C1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA

La componente 1 della missione ha l'obiettivo di trasformare in profondità la PA attraverso una strategia fondata sulla digitalizzazione. Si afferma di voler rendere la PA “*la migliore alleata*’ di cittadini e imprese”, con servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili.

M1C1.1 Digitalizzazione della PA

Applicare la *Digital Transformation* alla PA è un prerequisito per rendere possibile una sua riforma. Si tratta di una delle riforme orizzontali del Piano, che saranno attentamente considerate dall'Europa nel monitoraggio del PNRR italiano. Non un compito facile, considerato anche lo storico ritardo in termini di innovazione e digitalizzazione della PA.

E' un'area che riguarda le imprese sia come fruitrici di servizi pubblici, sia come fornitrici della PA per *hardware, software* e servizi di sicurezza informatica.

I filoni più promettenti per le imprese fornitrici riguardano il processo di razionalizzazione e di consolidamento delle infrastrutture digitali esistenti in un nuovo modello di *Cloud* per la PA, la capacità di archiviazione, stoccaggio e gestione dei dati da parte delle singole amministrazioni, lo sviluppo di *standard* e strumenti che consentano piena interoperabilità e condivisione delle informazioni. Sul lato della sicurezza informatica, lo sviluppo di tecnologie in campi strategici quali: *cloud computing, cyber security, Artificial Intelligence*. Si tratta di aree di interesse europeo anche in termini di bandi e programmi di finanziamento destinati, presumibilmente, a operatori di grandi dimensioni.

L'intenzione, indicata più volte nel testo, di “certificare” i fornitori della PA, per quanto corretta e ragionevole per evitare sprechi e malversazioni, deve essere monitorata con attenzione, per evitare che criteri troppo stringenti sul lato dimensionale penalizzino la platea delle Pmi fornitrici.

Interessante, anche se poco dettagliato, è l'investimento 1.7 per sviluppare competenze digitali di base dei cittadini.

M1C1.2 Modernizzazione della PA

La modernizzazione della PA si articola in quattro dimensioni:

1. riforma dei meccanismi di selezione del personale della PA (Accesso);
2. immediata modifica di alcune procedure specifiche per velocizzare l'implementazione del PNRR (Buona amministrazione);
3. sviluppo di un capitale umano di *assoluta eccellenza*, finanziando un piano di attrazione, selezione, assunzione, *retention* e valutazione del talento, rinnovando i meccanismi di carriera e riorganizzando i modelli di *training* (Competenze);
4. piena digitalizzazione dei processi interni della PA tramite la re-ingegnerizzazione delle procedure amministrative e lo sviluppo di nuove infrastrutture tecnologiche (Digitalizzazione).

3.1.2 M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo

La componente 2 è formata da cinque misure di investimento e una riforma settoriale (sistema della Proprietà Intellettuale). Le voci Transizione 4.0 (€13,38 miliardi) e Reti ultraveloci, banda larga e 5G (€6,71 miliardi) pesano per circa l'85% della componente.

Transizione 4.0

Si tratta di una misura che rappresenta un'evoluzione del precedente programma "Impresa 4.0" introdotto nel 2017 e che prevede agevolazioni sotto forma di incentivi fiscali, al fine di promuovere la trasformazione digitale dei processi produttivi e l'investimento in beni immateriali nella fase di ripresa post-pandemica.

Nel dettaglio, la misura consiste nel riconoscimento di crediti di imposta alle imprese che investono in:

- beni capitali;
- ricerca, sviluppo e innovazione;
- attività di formazione alla digitalizzazione e di sviluppo delle relative competenze.

Transizione 4.0 rappresenta la parte più rilevante della componente "Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo" e potrà contare su oltre 13 miliardi di euro provenienti da NGEU.

Bene, quindi, la concentrazione di risorse su un obiettivo fondamentale come quello di Transizione 4.0, che rappresenta uno strumento agevolativo valido su tutto il territorio nazionale ed orizzontale rispetto a tutti i settori produttivi.

Sarà, però, prioritario agire sulle intensità di aiuto delle agevolazioni in tale ambito previste, ad oggi ritenute ancora troppo basse per alcune tipologie di interventi. Mentre sul credito d'imposta per i beni strumentali tecnologici l'intensità di aiuto del 50% è adeguata, sugli altri interventi della misura - come, ad esempio, per i beni innovativi immateriali e l'innovazione tecnologica - le intensità di aiuto sono troppo basse per sostenere nuovi investimenti aggiuntivi.

Sul tema dei pagamenti digitali, solo accennato nell'ambito delle Raccomandazioni ma che rappresenta un importante tassello del più generale obiettivo di digitalizzazione del Paese, rimane aperta la questione di ridurre gli oneri a carico delle imprese per l'accettazione degli strumenti elettronici di pagamento.

Per quanto riguarda la formazione alla digitalizzazione, si guarda con favore alle nuove misure che dovranno essere identificate per incentivare la crescita di competenze gestionali digitali, attraverso l'elaborazione e la sperimentazione di un modello di riqualificazione manageriale focalizzato sulle PMI, che coinvolgerà le Associazioni di categoria e l'utilizzo di modelli di diffusione incentrati su piattaforme digitali.

Questa può rappresentare un'occasione unica per lo sviluppo degli ecosistemi digitali per l'innovazione (EDI), veicolando alle imprese i contenuti tipici della trasformazione digitale.

Anche per questa misura il Piano prevede appositi *milestone* per il monitoraggio e la valutazione d'impatto degli interventi, nonché l'istituzione di un Comitato incaricato di suggerire le modifiche finalizzate a massimizzare l'efficacia e l'efficienza nell'uso delle risorse.

Investimenti ad alto contenuto tecnologico

L'importo (€340 milioni) e la percentuale di contributo (40%) fanno pensare che si tratti del supporto alla filiera dei microprocessori, presente nelle versioni precedenti del Piano, anche se ora è declinata come sostegno agli investimenti in macchinari, impianti e attrezzature per produzioni di avanguardia tecnologica.

Reti Ultraveloci (Banda larga e 5G)

La componente, potenziata rispetto alle versioni precedenti e fondamentale anche per i nostri settori, in quanto elemento abilitante necessario per lo sviluppo dei servizi digitali, prevede di connettere entro il 2026 con banda da 1Gbit/s:

- 8,5 milioni di famiglie, imprese e enti ancora in *digital divide* (aree grigie e nere NGA a fallimento di mercato);
- 9.000 edifici scolastici ancora non connessi;
- 12.000 siti sanitari per attività di telemedicina e simili.

La componente prevede anche di dotare 18 isole minori con un *backhauling* sottomarino in fibra ottica, incentivare lo sviluppo e la diffusione dell'infrastruttura 5G nelle aree mobili a fallimento di mercato e su oltre 2.000 km di corridoi di trasporto europei e 10.000 km di strade extra-urbane.

Nella componente si fa anche riferimento al monitoraggio del "Piano *Voucher*" in corso per aggiornarlo e, se necessario, potenziarlo, per massimizzare l'impatto del sussidio pubblico erogato.

Tecnologie satellitari ed economia spaziale

Come nella versione precedente, il Piano prevede il potenziamento dei sistemi di osservazione della terra per il monitoraggio dei territori e dello spazio extra-atmosferico e il rafforzamento delle competenze nazionali nella *space economy*.

Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione

La misura è divisa in due sub-misure:

- rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST per sostenere l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese;
- Contratti di Sviluppo (ne sono previsti circa 40) per finanziare investimenti strategici, innovativi e progetti di filiera, anche nel turismo, con particolare attenzione alle regioni del Mezzogiorno.

Riforma del sistema della proprietà industriale

La riforma rientra nel Piano d'Azione Europeo sulla Proprietà Intellettuale (PI), lanciato dalla Commissione Europea a novembre 2020.

3.1.3 M1C3 - Turismo e cultura 4.0

La terza componente è dedicata a "Turismo e Cultura 4.0" con uno stanziamento totale di 8,14 miliardi, di poco superiore agli 8 miliardi indicati nel Piano varato il 12 gennaio, dei quali 1,46 a valere sul Fondo complementare.

Dei 4 ambiti di intervento previsti dalla componente, i primi 3 - Patrimonio culturale per la prossima generazione; Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale; Industria Culturale e Creativa 4.0 - sono dedicati a temi legati alla cultura. Più precisamente, gli investimenti previsti per la cultura ammontano a 4,28 miliardi di euro.

A questi si sommano, a valere sul Fondo complementare, gli investimenti del Piano Strategico Grandi attrattori culturali, per 1,46 miliardi di euro, finalizzati al finanziamento di 14 interventi di tutela, valorizzazione e promozione culturale. Un totale, quindi, di 5,74 miliardi di euro.

M1C3.1 Patrimonio culturale per la prossima generazione

Previsto un investimento sul patrimonio digitale della cultura per mezzo miliardo, finalizzato a creare un'infrastruttura digitale nazionale, che raccolga, integri e conservi le risorse digitali, rendendole disponibili alla pubblica fruizione, nonché nuovi contenuti culturali e servizi digitali ad alto valore aggiunto. Segue un investimento di 300 milioni per rimuovere le barriere architettoniche fisiche, cognitive e sensoriali nelle istituzioni culturali italiane, migliorando l'accessibilità dei luoghi della cultura. Si prevede, inoltre, un investimento di ulteriori 300 milioni per migliorare l'efficienza energetica degli edifici del settore culturale-creativo.

M1C3.2 Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale

Tale linea di intervento è strutturata in quattro investimenti, per un totale di 2,72 miliardi di euro, di cui due dedicati allo sviluppo turistico-culturale dei borghi e delle zone rurali, uno rivolto alla rigenerazione e valorizzazione delle aree verdi urbane e uno dedicato alla sicurezza antisismica e al restauro dei luoghi di culto e del patrimonio del Fondo Edifici di Culto oltre che alla realizzazione di siti di ricovero delle opere d'arte.

Rileva, in tal senso, l'investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" (oltre 1 miliardo), che prevede interventi di rafforzamento dei territori, da attuarsi attraverso il "Piano Nazionale Borghi", un programma mediante il quale attivare progetti locali integrati, a base culturale, finalizzati al rilancio turistico e allo sviluppo economico e sociale delle zone svantaggiate.

Sono ammissibili interventi di recupero del patrimonio storico, di riqualificazione degli spazi pubblici aperti e di creazione di piccoli servizi culturali e turistici. Sarà, inoltre, favorita la realizzazione e la promozione di nuovi itinerari turistici e saranno introdotti sostegni finanziari per le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, volti a rilanciare le economie locali.

Al rafforzamento del territorio è dedicato anche l'investimento 2.2 "Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale", che destina 600 milioni di euro al miglioramento della qualità paesaggistica attraverso il recupero del patrimonio edilizio storico rurale, di privati o di enti del terzo settore, con auspicabili ricadute positive in termini di sviluppo del turismo sostenibile rurale e di valorizzazione della produzione agricola e artigianale locale.

Per incrementare la vivibilità delle aree urbane, l'investimento 2.3 prevede "Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici", intesi come fattori-chiave nei processi di rigenerazione urbana e di inclusione sociale. Le risorse a disposizione ammontano a 300 milioni di euro e sono finalizzate ad avviare un'estesa azione di recupero e di miglioramento della fruizione di tale patrimonio verde.

Infine, l'investimento 2.4 "Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del Fondo Edifici di Culto (FEC) e siti di ricovero per le opere d'arte", con 800 milioni di euro, rafforza la tutela dell'ineestimabile patrimonio italiano. Tale misura ha ricadute positive generali, poiché permette di tutelare i beni architettonici, storici, artistici e culturali che rappresentano una delle maggiori attrattive turistiche del nostro territorio.

M1C3.3 Industria Culturale e Creativa 4.0

Questo ambito di intervento include due investimenti e una riforma. Il primo investimento, al quale sono dedicati 0,3 miliardi, mira a potenziare la competitività del settore cinematografico e audiovisivo italiano potenziando gli studi di Cinecittà, gestiti da Istituto Luce Cinecittà SRL, e rilanciando Fondazione Centro sperimentale di cinematografia, nonché rafforzando le capacità e competenze professionali nel settore audiovisivo, legate soprattutto alla transizione tecnologica.

0,16 miliardi sono, invece, destinati a supportare la capacità degli operatori culturali e creativi di attuare approcci innovativi, anche attraverso mezzi digitali, incoraggiando la *green transition* lungo tutta la filiera, con l'obiettivo generale di sostenere la ripresa e il rilancio dei relativi settori. La riforma prevista riguarda invece l'adozione dei criteri ambientali minimi (CAM) per gli eventi culturali, migliorando l'impronta ecologica degli stessi.

In termini di valutazione complessiva, appare di particolare rilievo la strategia per il miglioramento delle strutture che operano nel settore della cultura, con particolare riferimento all'efficienza energetica ed all'implementazione di criteri e strumenti per la sostenibilità.

La ripresa dei settori culturali e creativi si fa derivare dalla domanda e dalla partecipazione culturale, incentivando l'innovazione e la transizione tecnologica e *green* degli operatori, nonché la partecipazione attiva dei cittadini. L'accompagnamento verso tali trasformazioni deve essere, però, concretamente definito con linee di azione che consentano ai luoghi della cultura di adeguarsi al tempo nuovo. Nel settore cinematografico e audiovisivo, per migliorarne la competitività, si segnala positivamente la previsione del potenziamento degli studi cinematografici di Cinecittà, con cui si intende aumentare i livelli qualitativi e quantitativi dell'offerta produttiva e la sua capacità attrattiva per le produzioni cinematografiche nazionali, europee e internazionali. Positivo anche il fatto che l'investimento preveda pure il rilancio delle attività formative, incentivi alla digitalizzazione e all'efficientamento energetico e supporto alla Fondazione Centro sperimentale di cinematografia, potenziando la Cineteca Nazionale.

M1C3.4 Turismo 4.0

Tale linea di intervento è strutturata in tre investimenti, per un totale di 2,4 miliardi di euro, e una riforma.

Il primo investimento, sul quale sono allocati 0,11 miliardi, è mirato a creare un *hub* del turismo digitale, accessibile attraverso piattaforma *web* dedicata, che colleghi l'ecosistema dell'offerta turistica per valorizzarla e integrarla. A questo risultato si giunge operando sul portale "italia.it", ampliandolo, migliorandone l'interfaccia utente ed integrandolo con fonti di dati aggiuntive, in modo tale da consentire anche l'uso di canali *social* al fine di aumentarne l'attrattività; ma anche implementando modelli di intelligenza artificiale per analizzare dati sul comportamento *online* degli utenti e dei flussi turistici, in vista di una migliore segmentazione della domanda. A beneficio di operatori di piccole e medie dimensioni di aree in ritardo di sviluppo verranno anche realizzati supporti per i servizi digitali di base.

Il secondo investimento, con una dotazione di 1,79 miliardi di euro, punta a superare la frammentazione delle imprese turistiche, la perdita di competitività e la necessità di riqualificazione delle infrastrutture ricettive, favorendo la capacità di innovare anche in logica di *green transition*.

Strumenti per raggiungere questi obiettivi sono un credito fiscale su interventi che aumentino la qualità dell'ospitalità turistica, con investimenti mirati al minor consumo energetico, alla riqualificazione e all'aumento degli *standard* qualitativi delle strutture ricettive; un fondo di fondi BEI, capace di generare investimenti nei settori ricettivi del turismo montano, dell'offerta business e di alta qualità; un Fondo Nazionale del Turismo – con la partecipazione del Ministero del Turismo - per la riqualificazione di immobili ad alto potenziale turistico; la creazione di una sezione speciale del Fondo Centrale di Garanzia, per facilitare l'accesso al credito degli operatori del settore.

Il terzo ed ultimo investimento, per 0,5 miliardi di euro, prevede interventi per il restauro del patrimonio culturale e urbano di Roma, la messa in sicurezza anti-sismica, la riqualificazione di aree periferiche, il rinnovo di parchi e giardini, la digitalizzazione dei servizi culturali e l'incremento dell'offerta, sempre culturale, delle periferie.

Per quanto attiene all'unica riforma prevista, essa riguarda l'ordinamento professionale delle guide turistiche, la cui applicazione sistematica e omogenea permetterebbe di regolamentare i principi fondamentali della professione e di standardizzare i livelli di prestazione del servizio su tutto il territorio nazionale, producendo un effetto positivo sul mercato.

Compiendo una valutazione complessiva, pur nell'incremento delle risorse messe a disposizione, la visione del turismo resta marcatamente perimetrata alla sua componente "culturale" e si continua da omettere la trattazione di elementi fondamentali dell'offerta, come ad esempio il turismo balneare e delle coste. L'intervento per rinnovare l'offerta turistica è più ampio che in passato, includendo, oltre alla riqualificazione delle strutture ricettive, anche gli altri servizi turistici strategici e soprattutto focalizzandosi non solo sulle aree rurali e periferiche ma anche sulle grandi città, meglio sarebbe stato dire "grandi attrattori". Esplicito risulta l'inserimento del settore nel processo di miglioramento del livello digitale del Paese. Non si condivide, però, il fatto che i supporti previsti per servizi digitali di base – correttamente finalizzati al miglioramento di strumenti e competenze nei livelli aziendali – debbano andare solo a beneficio di operatori delle zone del Paese in ritardo di sviluppo: quelli posizionati nelle aree più avanzate hanno, infatti, altrettanto bisogno di sostegno per potenziare il loro livello di digitalizzazione.

Positiva la creazione di una Sezione Speciale Turismo nell'ambito del Fondo Centrale di Garanzia (€358 milioni), finalizzata a facilitare l'accesso al credito per gli imprenditori che gestiscono un'impresa esistente o per i giovani che intendono avviare una propria attività. Affinché tale intervento raggiunga gli obiettivi dichiarati, sarà importante, però, che le regole di ingaggio e di valutazione siano declinate sulle specificità del settore.

Chiara sembrerebbe la strategia per il miglioramento delle strutture ricettive e delle imprese turistiche, con particolare riferimento all'efficienza energetica ed all'implementazione di criteri e strumenti per la sostenibilità, anche se spesso i termini "imprese turistiche" e "strutture ricettive" sembrano confondersi nell'esposizione e non si capisce, ad esempio, quanto il menzionato "credito fiscale", sul quale si allocano 530 milioni di euro, corrisponda alla volontà di prolungare ed intensificare gli effetti dell'attuale "*tax credit* riqualificazioni" piuttosto che a quella di allargare l'applicazione della misura alle tipologie di imprese che attualmente non vi possono accedere.

Si coglie, infine, un aspetto di grande importanza laddove si prevedono incentivi per l'aggregazione delle imprese del settore, in *network* o in altre forme, col fine di accrescerne le competenze, digitali e non. Poco comprensibile è, invece, il contenuto della riforma sull'ordinamento delle professioni delle guide turistiche. Non è chiaro se si intenda dare finalmente compimento al percorso normativo lasciato in sospeso dal 2013, con l'approvazione dell'articolo 3 della legge europea, ovvero intraprendere una ennesima riforma, con un nuovo ordinamento della professione: soluzione, quest'ultima, sulla quale esprimiamo forti perplessità.

3.2 MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

La Missione 2, “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, si pone il giusto obiettivo di migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico e di assicurare una transizione ambientale equa e inclusiva, che elimini i divari territoriali e che possa tenere in debito conto tutti gli ambiti in cui si articola la sostenibilità: non solo quella ambientale, ma anche quella sociale ed economica.

Il percorso verso la transizione ecologica delineato nel Piano si inserisce pienamente nel solco delineato dal programma NGEU ben esemplificato dal *target* di rendere l’Unione Europea il primo continente climaticamente neutro in termini di emissioni al 2050.

Una rotta condivisibile, quella evidenziata nel PNRR, volta a sviluppare una strategia complessiva di adattamento resiliente alle mutate condizioni climatico-ambientali che punta alla realizzazione di infrastrutture e servizi ecosistemici e, al tempo stesso, alla riduzione dell’impatto delle attività antropiche sull’ambiente.

La Missione registra l’assegnazione della quota più rilevante di risorse (59,33 miliardi di euro, a cui si aggiungono 1,31 miliardi del ReactEU e i 9,32 del Fondo complementare, per un totale di 69,96 miliardi), a dimostrazione della giusta considerazione che il PNRR ripone su questi settori ritenuti strategici per la ripartenza del Paese.

Occorre che il cantiere di questa importante riforma proceda in modo graduale e progressivo e che si sorregga su un processo strutturato di analisi costi e benefici, misurando gli effettivi impatti sui diversi comparti economici e, soprattutto, prevedendo l’accompagnamento delle imprese verso questo percorso con strumenti incentivanti e misure alternative e compensative.

Quattro sono le componenti attraverso cui si articola la Missione 2.

- **M2C1 - ECONOMIA CIRCOLARE E AGRICOLTURA SOSTENIBILE - €6,97 miliardi**
Obiettivo: rafforzare la competitività e le capacità logistiche nel settore agricolo nonché le infrastrutture indirizzate all’economia circolare e alla gestione dei rifiuti.
- **M2C2 - ENERGIA RINNOVABILE, IDROGENO, RETE E MOBILITÀ SOSTENIBILE - €25,36 miliardi**
Obiettivo: incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER), a promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell’idrogeno e a rendere più sostenibile la mobilità delle persone.
- **M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI - €22,26 miliardi.**
Obiettivo: realizzare un programma di efficientamento e messa in sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, con particolare riferimento a scuole e cittadelle giudiziarie e confermare gli incentivi per l’efficientamento energetico e l’adeguamento antisismico degli edifici residenziali privati (Superbonus 110%). Altro obiettivo è la realizzazione di reti di teleriscaldamento, che permettono di integrare l’efficienza energetica con l’uso delle rinnovabili.

- **M2C4- TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA - €15,37 miliardi**

Obiettivo: mettere in sicurezza il territorio nazionale attraverso la mitigazione dei rischi idrogeologici, la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno.

3.2.1 M2C1 – Economia circolare e agricoltura sostenibile

La prima componente (cui sono assegnati 6,97 miliardi di euro tra PNRR, ReactEU e Fondo complementare) – oltre a delineare interventi, volti a rafforzare la competitività e le capacità logistiche nel settore agricolo – introduce importanti misure indirizzate all'economia circolare e alla gestione dei rifiuti.

Obiettivo di fondo è quello di rafforzare le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti ed andando così a colmare il divario tra le regioni del Nord e quelle del Centro-Sud. Una linea d'azione sicuramente condivisibile, poiché è proprio l'attuale inadeguatezza della dotazione impiantistica del nostro Paese ad aver rallentato la nascita di mercati *green* e lo sviluppo di nuovi modelli di produzione e di consumo sostenibili.

Bene, poi, il proposito di garantire una seconda vita a quantitativi crescenti di rifiuti prodotti, valorizzando adeguatamente gli scarti del trattamento e minimizzando l'impatto ambientale della loro gestione. Si tratta di una questione tanto più fondamentale, quanto più si accresce l'esigenza di ridurre la dipendenza dalla limitatezza di materie prime.

Tutte sfide, queste, che il PNRR intende recepire con la volontà dichiarata di traguardare compiutamente un futuro di ripresa equa e sostenibile.

Tra le leve che si intendono utilizzare per rendere più funzionale il raggiungimento degli obiettivi programmati viene indicata anche l'implementazione di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti, il quale avrà il compito di supportare gli organi di controllo e le forze dell'ordine nella prevenzione e repressione. Si auspica che questo (nuovo) intervento di riforma si coordini ed integri con quanto si sta già facendo a livello nazionale sul tema della digitalizzazione dei documenti di trasporto e dei rifiuti.

3.2.2 M2C2 – Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile

La seconda componente contiene misure (con uno stanziamento pari a 25,36 miliardi di euro tra PNRR, ReactEU e Fondo complementare) volte a incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile (FER), a promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno e a rendere più sostenibile la mobilità delle persone.

Tra le riforme proposte per favorire la produzione di energie rinnovabili vi è un'ulteriore semplificazione dei processi autorizzativi, per impianti sia *on-shore* che *off-shore*, e l'estensione del perimetro di ammissibilità agli attuali regimi di sostegno.

Gli investimenti sono destinati a sostenere economicamente l'installazione di impianti a basso consumo di suolo o abbinati a tecnologie di stoccaggio, attraverso prestiti e sovvenzioni, finalizzati al raggiungimento della *grid parity*. Particolare attenzione viene rivolta all'eolico *off-shore*, ancora inesistente in Italia, ma che, secondo il PNIEC, dovrà contribuire alla transizione energetica già a partire dal 2025.

Obiettivi, tutti, ampiamente condivisibili, anche se sarà necessario verificare che le giuste politiche di incentivazione delle energie rinnovabili non accrescano ulteriormente il peso degli oneri generali di sistema, stimabili, oggi, in oltre 14 miliardi di euro a carico di imprese e famiglie.

Nella giusta direzione si muove anche l'obiettivo di integrazione delle energie rinnovabili nella rete di distribuzione elettrica, attraverso cospicui interventi di infrastrutturazione fisica e digitalizzazione della rete stessa.

Positivo è il riferimento alle comunità energetiche, strumento imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione previsti dal PNIEC e dal *Green Deal* europeo. Bene, quindi, lo stanziamento di risorse per l'installazione di nuova capacità di generazione elettrica in configurazione distribuita, anche se occorrerebbe parimenti intervenire sulla semplificazione degli adempimenti richiesti per la creazione delle comunità di energia rinnovabile. Solamente adottando modelli snelli e comprensibili sarà, infatti, pensabile di dare pieno sviluppo all'autoconsumo collettivo in Italia.

In un'ottica di economia circolare, apprezzabili sono gli investimenti previsti per il biometano, ottenuto massimizzando il recupero energetico dei residui organici. Il biometano garantisce, infatti, livelli emissivi sensibilmente ridotti rispetto al metano fossile e, al contempo, le sue applicazioni possono essere molteplici, tra cui quelle nei trasporti e nel terziario. Agli interventi di tipo economico, sono correttamente accostate riforme volte alla promozione della produzione e consumo di gas rinnovabile.

Rilevanti, poi, gli investimenti previsti per l'idrogeno. Risorse importanti ed anche strategicamente necessarie, proprio perché finalizzate ad evitare il ripetersi degli errori già commessi nel settore delle tecnologie per la produzione di energia rinnovabile, che hanno portato l'Italia a occupare una posizione subalterna rispetto ad altri paesi, con conseguenti perdite di indotto per le imprese italiane.

Gli investimenti previsti su questo fronte puntano, fin da subito, a realizzare una filiera italiana dell'idrogeno, tra cui la produzione degli elettrolizzatori, l'utilizzo delle energie rinnovabili per la produzione di idrogeno verde e lo sfruttamento delle aree dismesse, così da evitare un ulteriore consumo di suolo. Oltre alla produzione di energia, si prevede di introdurre l'idrogeno nella mobilità, con riferimento al trasporto merci su gomma e su ferro.

A questo riguardo, il Piano prevede la realizzazione di 40 stazioni di rifornimento per il trasporto stradale, localizzate nelle aree maggiormente interessate dal traffico dei veicoli pesanti (come ad esempio l'asse del Brennero) e di 9 stazioni per il rifornimento a idrogeno dei treni, nelle linee non elettrificate.

Un ruolo rilevante viene, inoltre, attribuito all'utilizzo dell'idrogeno nei settori cosiddetti *hard-to-abate*, tra cui l'industria siderurgica, al fine di dare il via alla produzione di acciaio verde in Italia.

Sempre con riferimento alla transizione energetica, importanti sono le misure proposte in supporto alla crescita della filiera italiana delle tecnologie rinnovabili, eolico e fotovoltaico nello specifico.

La componente prevede, inoltre, condivisibili investimenti significativi su mobilità ciclabile (0.60 miliardi di euro per 570 km di piste ciclabili urbane e 1.250 km di piste ciclabili per finalità turistiche), sistemi di trasporto rapido di massa (3,60 miliardi di euro per complessivi 240 km di metro, tram, filobus e funivie)-una cronica criticità delle città italiane-, colonnine per la ricarica elettrica dei veicoli (0,74 miliardi di euro per circa 22.000 punti di ricarica veloce o ultraveloce sulle autostrade e nei centri urbani), interventi per il rinnovo sostenibile di bus e treni (3,64 miliardi per 3.360 bus a ridotto impatto ambientale, 53 treni e 100 carrozze ferroviarie sostenibili).

A questo proposito, si evidenzia che una precedente bozza del Piano aveva positivamente previsto interventi per il rinnovo sostenibile anche delle flotte del trasporto marittimo, sia delle navi regionali, sia delle flotte dei privati impegnate in collegamenti di continuità territoriale e di cabotaggio di breve e medio lungo raggio, con contributi pari al 50% del costo di nuovi mezzi a LNG e interventi integrati per promuovere il rifornimento di tale carburante. Tali interventi, stralciati dal PNRR, sono stati parzialmente recuperati all'interno del fondo complementare nazionale, che dedicherà ulteriori 1,6 miliardi di euro alla mobilità sostenibile. La sostenibilità, invero, non dovrebbe essere una sfida valida solo per alcune modalità, ne' limitata al solo trasporto pubblico locale inteso in senso stretto, ma, con un approccio maggiormente improntato alla neutralità tecnologica, dovrebbe coinvolgere tutte le diverse componenti della mobilità passeggeri e merci, pubblica e privata.

3.2.3 M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici

La terza componente include due direttrici di intervento, cui sono assegnate risorse per un totale di 22,26 miliardi di euro tra PNRR, ReactEU e Fondo complementare. La prima riguarda la realizzazione di un programma di efficientamento e messa in sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, con particolare riferimento a scuole e cittadelle giudiziarie.

La seconda direttrice di intervento riguarda la conferma degli incentivi per l'efficientamento energetico e l'adeguamento antisismico degli edifici residenziali privati (Superbonus 110%). Misura senz'altro positiva, anche se le indicazioni contenute nel Piano continuano ad escludere dal beneficio le imprese e i professionisti e non contemplano un *timing* adeguato di prosecuzione dell'intervento.

Da ultimo, si segnala lo stanziamento di risorse per la realizzazione di reti di teleriscaldamento, che permettono di integrare l'efficienza energetica con l'uso delle rinnovabili: una componente che risulta importante nel *mix* tecnologico per la decarbonizzazione del settore del riscaldamento e raffrescamento.

3.2.4 M2C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica

Ampiamente positivi sono tutti gli obiettivi che si pone la quarta componente che è volta a mettere in sicurezza il territorio nazionale (stanziando risorse pari a 15,37 miliardi di euro tra PNRR e ReactEU), attraverso la mitigazione dei rischi idrogeologici, la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno.

Si agirà, inoltre, puntando sulla manutenzione straordinaria degli invasi e completando i grandi schemi idrici ancora incompiuti, migliorando lo stato di qualità ecologica e chimica dell'acqua, la gestione a livello di bacino e l'allocazione efficiente della risorsa idrica tra i vari usi/settori (urbano, agricoltura, idroelettrico, industriale).

Tutte misure che si muovono nella giusta direzione, in quanto mirano contemporaneamente a garantire la salute dei cittadini e, sotto il profilo economico, ad attrarre investimenti e a valorizzare il nostro patrimonio naturalistico e paesaggistico. Tale componente, in particolare, mette in campo azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggendo la natura e le biodiversità. Dispone, infine, la realizzazione di un sistema avanzato previsionale degli effetti dei cambiamenti climatici anche sulle diverse infrastrutture.

Al tema dell'innalzamento del mare - e ai suoi effetti su infrastrutture, porti e territori - è, invece, dedicato solo il riconoscimento della problematica, senza specifiche linee di intervento sul fronte della mitigazione degli impatti. Affinché queste misure possano essere attuate in modo efficace, il PNRR sottolinea come siano necessarie riforme per semplificare e accelerare le procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico, il rafforzamento delle strutture tecniche di supporto dei commissari straordinari, il rafforzamento delle capacità operative delle Autorità di bacino distrettuale e delle Province, nonché la sistematizzazione dei flussi informativi e l'interoperabilità dei diversi sistemi informatici.

3.3 MISSIONE 3: INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE

La Missione 3, “Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile” si pone l’obiettivo di rendere il sistema delle infrastrutture di trasporto più moderno, digitale e sostenibile in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione dell’Unione Europea. E’ suddivisa in 2 componenti, per un totale complessivo di €25,40 miliardi.

- M3C1- INVESTIMENTI SULLA RETE FERROVIARIA-€24,77 miliardi

Obiettivo: potenziare il trasporto su ferro di passeggeri e merci, aumentando la capacità e la connettività della ferrovia e migliorando la qualità del servizio lungo i principali collegamenti nazionali e regionali, anche attraverso il rafforzamento dei collegamenti transfrontalieri.

- M3C2-INTERMODALITA’ E LOGISTICA INTEGRATA-€0,63 miliardi

Obiettivo: ammodernare e digitalizzare il sistema della logistica.

Ulteriori risorse (circa 6.5 miliardi di euro) sono, poi, dedicate dal fondo complementare nazionale, che affianca il PNRR, a interventi di:

- monitoraggio e messa in sicurezza di ponti e viadotti;
- miglioramento della sicurezza stradale nelle aree interne;
- potenziamento e sostenibilità dei porti;
- ulteriore potenziamento del trasporto ferroviario regionale.

L’intera missione è strutturata in coerenza con le indicazioni fornite dalla Comunicazione della Commissione Europea sulla “Strategia per una Mobilità Intelligente e Sostenibile” del 9 dicembre 2020. Al riguardo, si ricorda che tale Comunicazione ha fissato i seguenti obiettivi da conseguire in Europa nel settore:

Entro il 2030: almeno 30 milioni di veicoli a zero emissioni; 100 città europee climaticamente neutrali; raddoppio dell’Alta Velocità Ferroviaria; viaggi inferiori a 300 Km tra metropoli europee climaticamente neutrali per utilizzo di carburanti fossili.

Entro il 2050: raddoppio del traffico ferroviario di merci; triplicazione dell’alta velocità ferroviaria; completamento della rete di infrastrutture di trasporto europee TEN T; diffusione del sistema di controllo del traffico ferroviario ERTMS e sviluppo dei sistemi di trasporto intelligente ITS (applicazioni telematiche ai trasporti).

3.3.1 M3C1- Investimenti sulla rete ferroviaria

Gli interventi sulla rete ferroviaria della prima componente impegnano la quasi totalità delle risorse dell'intera missione e riguarderanno:

- lo sviluppo dell'alta velocità/capacità e la velocizzazione della rete ferroviaria per passeggeri e merci;
- il completamento dei corridoi ferroviari TEN-T europei;
- l'ultimazione delle tratte di valico;
- il potenziamento dei nodi, delle direttrici ferroviarie e delle reti regionali;
- la riduzione del *gap* infrastrutturale Nord-Sud del Paese.

Le tratte interessate saranno la Milano-Venezia, la Verona-Brennero, la Liguria-Alpi, le trasversali Roma Pescara ed Orte Falconara, la dorsale adriatica, la linea AV Napoli-Bari, la Palermo-Catania-Messina, i primi lotti della Salerno-Reggio Calabria e della Taranto-Battipaglia. Completeranno gli interventi sul ferro misure di potenziamento delle linee e delle stazioni regionali, dei collegamenti con porti e aeroporti, nonché l'estensione del sistema di controllo del traffico ERTMS, che consente l'interoperabilità con gli operatori europei.

3.3.2 M3C2- Intermodalità e logistica integrata

Le misure dedicate all'intermodalità e alla logistica integrata riguarderanno:

- interventi per la sostenibilità ambientale nei porti, promossi dalle 9 Autorità di Sistema Portuale del Centro-Nord Italia, sul fronte dell'efficienza energetica e dell'utilizzo di energie rinnovabili;
- la digitalizzazione delle attività e delle procedure, attraverso un sistema interoperabile tra soggetti pubblici e privati per il trasporto delle merci e la logistica;
- processi di innovazione digitale dei sistemi aeroportuali, quali nuovi strumenti di digitalizzazione dell'informazione aeronautica, e implementazione di piattaforme e servizi di aerei senza pilota.

Il PNRR, attraverso la Missione 3, riconosce positivamente, come da tempo sottolineato dalla Confederazione, che esiste una debolezza cronica del Paese sul fronte dell'accessibilità e delle connessioni e mette in campo una significativa entità di investimenti pubblici per affrontarla, al fine di sostenere la competitività nazionale.

Tuttavia, manca un piano di sviluppo che coinvolga in modo adeguato le imprese, e gli interventi indicati non riguardano in maniera omogenea le diverse modalità di trasporto, che tutte, grazie alle evoluzioni tecnologiche, sono in grado, già oggi, anche nella fase della transizione energetica, di dare un contributo per la sostenibilità del comparto. Esemplari, a questo proposito, i benefici che, sul fronte delle emissioni, si possono conseguire attraverso la diffusione del Gas Naturale Liquefatto (GNL) sia nel trasporto marittimo, che nel trasporto stradale pesante.

Entrando nello specifico, i concreti impieghi delle risorse sul fronte della digitalizzazione della logistica appaiono poco convincenti. La digitalizzazione delle catene logistiche è un aspetto prioritario per lo sviluppo del settore; tuttavia, non è condivisibile lo stanziamento di 250 milioni per la Piattaforma Logistica Nazionale (PLN) che, nonostante gli ingenti contributi statali ricevuti nel corso degli ultimi anni, non ha prodotto risultati tangibili.

La digitalizzazione dei processi, la dematerializzazione dei documenti, la connessione dei nodi e la semplificazione dei controlli doganali devono essere i pilastri su cui basare il rinnovamento del settore, ma non possono avvenire senza un preventivo e reale coinvolgimento delle imprese.

Tra le riforme specifiche per il settore dei trasporti, la Missione, inoltre, prevede:

- l'accelerazione dell'*iter* di approvazione del Contratto di programma tra il Ministero delle Infrastrutture e la Mobilità Sostenibile e Rete Ferroviaria Italiana RFI;
- l'accelerazione dell'*iter* di approvazione dei progetti ferroviari, anticipando la fase di localizzazione degli interventi al momento del progetto di fattibilità tecnica economica, senza attendere la progettazione definitiva;
- il trasferimento della titolarità dei ponti e dei viadotti ai gestori delle strade di 1° livello (ANAS e Autostrade), per una più uniforme ed efficace gestione sul fronte della resilienza e della sicurezza;
- l'attuazione delle linee guida per la classificazione e la gestione del rischio dei ponti e viadotti esistenti;
- l'effettiva realizzazione dello sportello unico doganale e dei controlli, per velocizzare tutte le attività di controllo sulla merce connesse al momento doganale;
- l'emanazione del regolamento sulle concessioni portuali, per introdurre criteri uniformi su affidamenti, durate e revoche;
- la semplificazione dei processi di pianificazione strategica dei porti;
- la semplificazione delle procedure per gli impianti di elettrificazione delle banchine dei porti *cold ironing*;
- l'interoperabilità dei sistemi telematici dei porti con la Piattaforma Logistica Nazionale;
- l'adozione della lettera di vettura CMR elettronica.

Pertanto, le riforme che complessivamente impatteranno sul settore delle infrastrutture e dei trasporti, sia di portata più generale, come la riforma della Pubblica Amministrazione o la semplificazione del codice dei contratti pubblici, che settoriale, come quelle sopra indicate, disegnano un cambiamento di contesto epocale che, se puntualmente realizzato, può effettivamente contribuire a "Riconnettere l'Italia", traducendo il Piano in concreti miglioramenti per l'efficienza e la sostenibilità del settore.

3.4 MISSIONE 4: ISTRUZIONE E RICERCA

La Missione 4 mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di una economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza.

E' divisa in 2 componenti, per un totale complessivo di €30,88 miliardi.

- **M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ** - €19,44 miliardi
Obiettivo: colmare criticità di lungo periodo del sistema di istruzione e formazione del nostro Paese, aumentando l'offerta di posti negli asili nido, favorendo l'accesso all'università, potenziando la filiera della formazione professionalizzante, rafforzando gli strumenti di orientamento e riformando il reclutamento e la formazione degli insegnanti.
- **M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA** - €11,44 miliardi
Obiettivo: sostenere gli investimenti in R&S; promuovere l'innovazione e la diffusione delle tecnologie; rafforzare le competenze, favorendo la transizione verso una economia basata sulla conoscenza.

3.4.1 **M4C1 – Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università**

In tale prima componente (finanziata per 19,44 miliardi, a cui vanno ad aggiungersi 1,45 miliardi da ReactEu) gli interventi mirano a colmare carenze strutturali, qualitative e quantitative, dell'intera offerta dei servizi di istruzione nel Paese.

Particolare interesse rivestono la prima linea d'azione (con finanziamenti per 11,01 miliardi) e le numerose riforme abilitanti ad essa collegate, soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento del ruolo dell'istruzione professionalizzante quale canale formativo in grado di incidere positivamente sull'occupabilità dei giovani e contrastare il fenomeno del disallineamento delle competenze rispetto ai fabbisogni delle imprese.

Due gli interventi di riforma previsti sulla filiera professionalizzante: il primo coinvolgerà i 4.324 istituti tecnici e professionali e il sistema dell'istruzione e formazione professionale; il secondo coinvolgerà il sistema degli ITS, al fine di potenziarlo e rafforzarlo, anche attraverso un più forte radicamento rispetto al contesto territoriale e l'integrazione con il sistema delle lauree professionalizzanti.

Per gli ITS si prevede un corposo investimento, pari a 1,5 miliardi, volto a incrementarne il numero, potenziarne i laboratori, dotare i docenti di competenze più vicine ai fabbisogni delle aziende, creare una piattaforma digitale che faciliti la transizione verso il mondo del lavoro.

3.4.2 **M4C2 – Dalla ricerca all’impresa**

La seconda componente comprende una riforma settoriale (Riforma a supporto degli interventi di promozione della R&S) propedeutica alle misure.

Nelle poche righe che la descrivono sono evidenziati:

- incentivi per la mobilità dei ricercatori e *manager* tra Università, infrastrutture di ricerca e aziende;
- misure di semplificazione della gestione dei fondi per la ricerca.

La componente identifica tre linee di intervento:

M4C2.1 - Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata, condotta in sinergia tra università e imprese

La linea di intervento è diretta a potenziare le attività di ricerca di base e industriale e prevede:

- Fondo per il Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) sui temi: i) salute; ii) cultura umanistica, creatività, trasformazioni sociali, una società dell'inclusione; iii) sicurezza per i sistemi sociali; iv) digitale, industria, aerospaziale; v) clima, energia, mobilità sostenibile; vi) prodotti alimentari, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura, ambiente;
- finanziamento di oltre 5mila Progetti di Ricerca di rilevante Interesse Nazionale (PRIN);
- sostegno alle attività di ricerca di un massimo di 2100 giovani ricercatori;
- 15 programmi di ricerca e innovazione, realizzati da partenariati allargati a Università, centri di ricerca e imprese, con un investimento medio di €100 milioni e l'assunzione di 100 ricercatori per programma;
- finanziamento con bandi competitivi per consorzi nazionali per la creazione di centri di ricerca nazionale (collaborazioni di Università, centri di ricerca e imprese) su tematiche come: simulazione avanzata e *big data*, ambiente ed energia, *quantum computing*, *biofarma*, *agritech*, *fintech*, tecnologie per la transizione digitale industriale, mobilità sostenibile, tecnologie applicate e patrimonio culturale, tecnologie per la biodiversità;
- creazione entro il 2026 di dodici “campioni territoriali di R&S”/ecosistemi dell'innovazione, ovvero luoghi di contaminazione e collaborazione tra Università, centri di ricerca, società e istituzioni locali che hanno finalità di formazione di alto livello, innovazione e ricerca applicata definite sulla base delle vocazioni territoriali. Anche EDI Confcommercio, grazie alle attività e collaborazioni con il mondo Universitario e della Ricerca per i bandi di *European Digital Innovation Hub*, può essere un *partner* per indirizzare la ricerca verso scenari applicativi rispondenti alle esigenze dei settori di nostro riferimento.

M4C2.2 Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico

La linea di intervento è diretta a rafforzare la propensione all'innovazione del mondo produttivo, incoraggiando un uso sistemico dei risultati della ricerca e favorendo la creazione di reti di collaborazioni internazionali, e prevede:

- potenziamento del Fondo IPCEI (Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo) per finanziare progetti di notevole rilevanza per lo sviluppo produttivo e tecnologico del Paese;
- sostegno a progetti di ricerca, sviluppo e innovazione, individuati con specifici bandi per la partecipazione ai partenariati per la ricerca e l'innovazione (*European Partnerships*) nel quadro del programma *Horizon Europe*. Temi identificati: *High Performance Computing, Key digital technologies, Clean energy transition; Blue oceans – A climate neutral, sustainable and productive Blue economy; Innovative SMEs*;
- sostegno, riorganizzazione e razionalizzazione di una rete di sessanta centri (Centri di Competenza, *Digital Innovation Hub*, Punti di Innovazione Digitale) incaricati dello sviluppo di progettualità, dell'erogazione alle imprese di servizi tecnologici avanzati e servizi innovativi e qualificanti di trasferimento tecnologico. L'attività di EDI-Confcommercio per rientrare nei programmi/bandi di DIH europeo è certamente coerente con questa iniziativa.

M4C2.3. Potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione

La linea di intervento prevede un rafforzamento delle condizioni abilitanti allo sviluppo delle attività di ricerca e innovazione e prevede:

- fondo per la realizzazione di un sistema integrato di trenta infrastrutture di ricerca e innovazione per collegare il settore industriale con quello accademico;
- integrazione delle risorse del Fondo Nazionale per l'Innovazione, strumento gestito da Cassa Depositi e Prestiti per sostenere lo sviluppo del *Venture Capital* in Italia, per sostenere duecentocinquanta *start up* e PMI innovative con investimenti per 700 milioni di euro (partecipazione media pari a 1,2 milioni di euro);
- introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese.

3.5 MISSIONE 5: INCLUSIONE E COESIONE

La missione 5 del PNRR si pone obiettivi trasversali che vanno dal sostegno all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, alla crescita occupazionale dei giovani, di riequilibrio e sviluppo territoriale del Sud e delle aree interne.

E' divisa in 3 componenti, per un totale complessivo di €19,81 miliardi.

- **M5C1** – POLITICHE PER IL LAVORO - €6,66 miliardi

Obiettivo: aumentare il tasso di occupazione, facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata; ridurre il *mismatch* di competenze; aumentare quantità e qualità del programma di formazione dei disoccupati e dei giovani, in un contesto di investimento anche sulla formazione continua degli occupati.

- **M5C2** – INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITA' E TERZO SETTORE - €11,17 miliardi

Obiettivo: conciliazione vita-lavoro e occupazione femminile, valorizzando la dimensione "sociale" delle politiche sanitarie, urbanistiche, abitative, dei servizi per l'infanzia, per gli anziani, per i soggetti più vulnerabili, così come quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie, della sicurezza, della multiculturalità, dell'equità tra i generi.

- **M5C3** – INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE - €1,98 miliardi

Obiettivo: attrattività delle aree interne e miglioramento dei servizi erogati alla popolazione.

3.5.1 **M5C1: Politiche per il lavoro**

Questa missione si pone lo scopo di:

- accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con strumenti che facilitino le transizioni occupazionali;
- migliorare l'occupabilità dei lavoratori;
- innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione.

L'obiettivo strategico di questa componente è aumentare il tasso di occupazione, facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata.

La componente prevede due assi di riforma e quattro investimenti.

Le misure previste nell'ambito della **Riforma 1.1: Politiche Attive del Lavoro e Formazione** (4,4 miliardi per il triennio 2021-2023) sono finalizzate a riformare le politiche attive e la formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati.

La riforma si struttura in due linee di intervento specifiche:

- 1) da un lato, l'istituzione di un programma nazionale («Garanzia di occupabilità dei lavoratori» - GOL), che prevede un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale (percettori di RdC, NASPI, CIGS) che superi l'eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale;
- 2) dall'altro, l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze per riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di *upskilling* e *reskilling* in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno al reddito. Per i lavoratori occupati è rafforzato il Fondo nuove competenze a valere sulle risorse di React-EU.

La riforma delle politiche attive si collega con l'**Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'Impiego**, finalizzato a potenziare l'efficacia dei servizi erogati mediante una serie di investimenti strutturali per favorire l'incontro tra domanda e offerta e l'interoperabilità dei sistemi informativi regionali e nazionali.

Si tratta di misure apprezzabili nella loro enunciazione generale, che potranno essere concretamente valutate solo in fase attuativa, allorquando verranno definite le effettive modalità di intervento. Andranno coordinate con le misure della Missione 4, soprattutto in riferimento agli obiettivi di una maggiore e migliore integrazione tra scuole superiori e università e del rafforzamento dell'istruzione professionalizzante. Resta, altresì, fondamentale il coordinamento effettivo tra Stato e Regioni per la realizzazione delle azioni volte a potenziare le politiche attive ed i Centri per l'Impiego, nonché per la messa in opera di una infrastruttura informatica unica, che metta in connessione i diversi sistemi territoriali e centrali.

Occorre, però, rilevare l'assenza di richiami al coordinamento con previsioni normative vigenti e stanziamenti finanziari in essere riguardanti il reddito di cittadinanza (RdC) e la funzione dei *navigator*. Così pure va segnalata l'assenza di riferimenti alla riduzione strutturale del cuneo fiscale sul costo del lavoro come misura necessaria per il rilancio dell'occupazione nell'ambito delle Politiche per il lavoro.

La **Riforma 1.2: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso** prevede misure di deterrenza, come il rafforzamento delle ispezioni e delle sanzioni. L'approccio sanzionatorio dovrebbe, però, accompagnarsi al riconoscimento di maggior agibilità all'utilizzo di strumenti contrattuali flessibili, come le prestazioni occasionali o i rapporti di lavoro a termine, e al deciso contrasto della contrattazione "pirata".

L'**Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere** mira a definire un sistema nazionale di certificazione che incentivi le imprese ad adottare *policy* adeguate a ridurre il *gap* di genere in tutte le aree maggiormente "critiche" (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità). Il sistema di certificazione sarà aperto a tutte le imprese grandi, medie, piccole e microimprese. E' importante che il sistema di certificazione non si traduca nell'introduzione di oneri anche procedurali a carico delle piccole e medie imprese, in quanto i contesti aziendali meno strutturati potrebbero riscontrare delle difficoltà ad organizzarsi per tali fini.

L'Investimento 1.4: Sistema duale (600 milioni), promosso nel più ampio contesto del Piano Nazionale Nuove Competenze, ha l'obiettivo di rafforzare il sistema duale, al fine di rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, e promuovere l'occupabilità dei giovani. Le risorse saranno erogate dalle Regioni, principalmente sulla base del numero degli studenti iscritti nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale. Si valuta positivamente l'intervento, anche in considerazione dello sgravio contributivo totale (art. 15 bis, comma 12, d.l. 137/2020) per contratti di apprendistato di primo livello e in favore di datori di lavoro che occupano sino a nove dipendenti, sgravio di cui si auspica l'estensione anche all'apprendistato professionalizzante.

3.5.2 M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

Questa componente delinea misure specifiche di *welfare* ed interventi trasversali per la famiglia, la genitorialità ed i soggetti più vulnerabili. Un quadro di interventi che si inserisce in percorsi organici che il Governo intende già avviare con appositi provvedimenti legislativi entro la fine della legislatura in favore di anziani non autosufficienti e famiglie. Ne risulterebbero favorite, grazie all'approccio integrato tra i diversi presidi di *welfare* coinvolti, la conciliazione dei tempi di vita-lavoro e l'occupazione femminile, due obiettivi che rappresentano elementi chiave del sentiero di riforma già illustrato nella parte 2 del PNRR.

Si tratta, ovviamente, di interventi da coordinare anche con il quadro delle ulteriori riforme illustrate nel PNRR ed in particolare con quella del *Family Act* - la cui definizione compiuta è inserita anche nel programma di riforme e investimenti - e con l'assegno unico per i figli di cui alla legge 1° aprile 2021, n. 46. L'istituzione dell'assegno unico, in particolare, segna un cambio di paradigma nelle politiche per la famiglia e a sostegno della natalità. Le risorse destinate alle famiglie con figli a carico - oggi disperse su una pluralità di misure fiscali (detrazioni per figli a carico) e di natura assistenziale-, saranno gradualmente potenziate e concentrate su un'unica misura nazionale di sostegno, che assegna ai nuclei familiari un beneficio economico omogeneo, secondo criteri di universalità e progressività. L'assegno è un contributo economico riconosciuto alle famiglie con figli a carico, condizionato alla prova dei mezzi e quindi calibrato rispetto all'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) del nucleo familiare.

Oltre alla misura dell'assegno unico universale, il *Family Act* prevede anche il riordino delle misure volte a sostenere sia l'educazione dei figli a carico (tramite l'introduzione di un contributo destinato a coprire le spese scolastiche), sia il lavoro femminile (anche tramite la previsione di agevolazioni fiscali per le spese sostenute per gli addetti ai servizi domestici), sia l'autonomia finanziaria dei giovani (mediante la previsione di detrazioni fiscali, ad esempio, per l'acquisto dei libri universitari).

Sempre in questo contesto, occorre però garantire una piena integrazione tra i diversi livelli di copertura, promuovendo ulteriormente le buone pratiche di cooperazione tra infrastrutture pubbliche e iniziativa privata oggi esistenti e che trovano negli strumenti di *welfare* contrattuale ed aziendale la loro declinazione più efficace.

È chiaro, pertanto, che il potenziamento delle infrastrutture sociali deve coinvolgere anche gli strumenti di *welfare* di secondo pilastro nati dalla contrattazione collettiva. Strumenti che già integrano i livelli pubblici, completando l'offerta generale di protezione sociale in maniera efficace e senza gravare sulla finanza pubblica. Se infatti l'obiettivo degli investimenti che la missione orienta al sostegno delle persone vulnerabili e degli anziani non autosufficienti è quello di assicurare loro la massima autonomia e indipendenza, il ruolo dei fondi di secondo pilastro nello sviluppo dei servizi di domotica, telemedicina e monitoraggio a distanza è essenziale. Lo è certamente per le risorse che tali soggetti sono in grado di mettere in campo, sfruttando platee di riferimento ampie e diversificate; ma lo è anche per le esperienze già sviluppate in questi ultimi mesi nei quali – per effetto dell'emergenza pandemica – sono stati integrati i tradizionali nomenclatori con misure di assistenza a distanza.

Tale discorso vale anche per il sostegno alle persone fragili e anziane che, all'interno della missione 5, individua uno stanziamento di 500 milioni volto a rafforzare i servizi sociali territoriali e "di prossimità" – con particolare riguardo all'assistenza agli anziani non autosufficienti - anche con una importante opera di riconversione delle RSA (300 milioni sui 500 stanziati). Questi obiettivi possono essere colti in maniera ancora più efficace coinvolgendo la già vasta rete dei fondi sanitari integrativi, sia nella fase di presa in carico e cura che nella fase di raccolta di risorse volte proprio al miglioramento dell'offerta di RSA, favorendo e incentivando un impegno di questi attori in veicoli di investimento *mission related*, immobiliari o infrastrutturali sia *greenfield* che *brownfield*.

Nella stessa Componente 2 un'attenzione particolare è riconosciuta alla rigenerazione urbana, quale strumento di supporto per l'inclusione sociale, a cui è dedicato l'ambito di intervento 2.2 "Rigenerazione urbana e *housing* sociale", che prevede tre investimenti per un totale di 9,02 miliardi di euro.

L'investimento 2.1 conferma la previsione, già rinvenibile nelle precedenti versioni del PNRR, di "Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale". La misura, con una dotazione di 3,30 miliardi di euro, consente ai Comuni con popolazione maggiore di 15.000 abitanti di richiedere contributi per effettuare interventi di rigenerazione urbana che possono riguardare: la manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive; il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile. L'investimento, che si pone in continuità con il programma pluriennale di rigenerazione urbana (introdotto dalla L. 160/2019, art. 1, commi 42-43 e avviato con il Decreto 2 aprile 2021 del Ministero degli Interni in attuazione del D.P.C.M. 21 gennaio 2021), pur favorendo il miglioramento del costruito, non prevede, tuttavia, interventi diretti per la rivitalizzazione economica delle città.

La misura può, comunque, essere di stimolo per le nostre Associazioni impegnate a favore della rigenerazione urbana, per interloquire con le proprie Amministrazioni locali, in linea con quanto previsto dall'accordo ANCI-Confcommercio.

L'investimento 2.2 "Piani Urbani Integrati" rappresenta un'importante novità rispetto alle precedenti versioni del PNRR, poiché prevede una dotazione di 2,45 miliardi di euro per intervenire nelle periferie delle città metropolitane attraverso piani di rigenerazione urbana partecipati. Obiettivi della misura sono il recupero di ampie aree degradate, la rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona, e il miglioramento dell'accessibilità, al fine di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi. Nonostante l'investimento sia limitato alle sole aree periferiche delle città metropolitane, la misura appare positiva in quanto basata sul concetto di integrazione e sulla partecipazione sociale e imprenditoriale alle trasformazioni urbane, costituendo un'opportunità per le nostre Associazioni che intendessero avanzare progetti di riattivazione e riqualificazione dell'offerta economica e di servizi nelle periferie.

E', inoltre, previsto l'investimento 2.2.b "Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI", che prevede una specifica dotazione finanziaria, pari a 200 milioni, in favore di un fondo tematico dedicato a supportare progetti di rigenerazione urbana come mezzo per promuovere l'inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità, aggravate dall'emergenza della pandemia di Covid-19. Il Fondo Tematico mira, in particolare, ad attrarre finanziamenti privati per accelerare gli investimenti a lungo termine nel risanamento urbano, contribuendo anche agli obiettivi della transizione verde.

L'investimento 2.3 "Programma innovativo per la qualità dell'abitare" (PINQuA) rafforza il programma, già introdotto dalla Legge di bilancio 2020 (L. 160/2019, art. 1, commi 437 e segg.), aumentandone la dotazione finanziaria da 853 milioni di euro a 2,8 miliardi di euro. L'iter è stato avviato a marzo 2021, raccogliendo 282 proposte dagli enti locali, i cui esiti saranno resi noti entro luglio prossimo. Il programma, pur essendo essenzialmente uno strumento di politica abitativa, prevede la contestuale rifunzionalizzazione di spazi e immobili anche attraverso la rigenerazione del tessuto urbano e socio-economico, nonché il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza dei luoghi urbani, della dotazione di servizi e delle infrastrutture urbano-locali, con possibili ricadute positive anche per il tessuto imprenditoriale ivi insediato.

Nella stessa componente 2, si segnala, inoltre, l'ambito d'intervento 2.3 "Sport e inclusione sociale", che prevede risorse pari a 700 milioni di euro per investimenti sugli impianti sportivi e sui parchi cittadini, al fine di favorire l'integrazione sociale e il recupero di aree urbane degradate. Tale misura può, indirettamente, generare impatti positivi per i sistemi economici urbani.

3.5.3 M5C3 – Interventi speciali per la coesione territoriale

In questa componente viene confermato l'investimento 1 "Strategia nazionale per le aree interne", con la previsione di 830 milioni di euro a supporto dell'attrattività di tali zone e del miglioramento dei servizi erogati alla popolazione. In particolare, si prevede il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità, per risolvere problemi di disagio e fragilità sociale, nonché il consolidamento delle farmacie rurali convenzionate, affinché queste diventino centri di erogazione di servizi sanitari territoriali. Tuttavia, si segnala che, nonostante tra gli obiettivi dell'investimento ci si proponga di favorire l'attrattività dei territori, non si colgono linee di intervento pienamente coerenti con tale impostazione, soprattutto in termini di rafforzamento e sviluppo del tessuto imprenditoriale.

Nella stessa Componente 3, è pure di interesse l'investimento 2 - "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie" - che, con risorse dedicate pari a 300 milioni di euro, prevede la riqualificazione di almeno 200 siti anche con finalità di rigenerazione urbana a scopo sociale. Per il rilancio delle zone economiche speciali (ZES), l'investimento 4 destina 630 milioni di euro ad alcuni investimenti infrastrutturali previsti nei relativi Piani di Sviluppo Strategico aventi ad oggetto: collegamenti di ultimo miglio, reti di trasporto efficienti e resilienti, interventi di urbanizzazione primaria. Sempre in tema di ZES, la riforma 1 della componente, punta a semplificarne la *governance*, attraverso il rafforzamento dei poteri del Commissario, al fine di velocizzare i tempi di realizzazione delle infrastrutture e favorire l'insediamento di nuove imprese.

3.6 MISSIONE 6: SALUTE

Per il potenziamento del “sistema salute”, a seguito delle sfide affrontate per effetto dell'emergenza pandemica tuttora in corso, vengono assegnati dal PNRR 15,63 miliardi, 7 dei quali per lo sviluppo della componente **M6C1 “Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale”** ed 8,63 per la componente **M6C2 “Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale”**.

In particolare, la prima componente si fonda sul concetto fondamentale dell'implementazione dei servizi di prossimità e di presa in carico territoriale. Una innovazione, rispetto all'attuale sistema basato essenzialmente sull'assistenza ospedaliera, che va maggiormente nella direzione di fornire risposte efficaci all'invecchiamento della popolazione ed alla cronicizzazione di patologie e malattie che ne consegue. Per questo, il PNRR dedica un *asset* specifico di investimento alla telemedicina e alle esperienze di monitoraggio e cura “a distanza”. Su questi punti occorre, però, prima di tutto, lavorare ad una definizione chiara dei requisiti per la telemedicina - evitando di disperdere risorse in operazioni di facciata, che rischiano di rivelarsi controproducenti per paziente e SSN -, oltre che ad un ammodernamento delle stesse strutture pubbliche che, in molti casi, oggi non sono in grado di offrire un servizio di telemedicina efficace ed efficiente.

L'ammodernamento del nostro Sistema Sanitario Nazionale - tanto più dopo la prova della pandemia e tenendo conto dell'invecchiamento della popolazione e del conseguente aumento delle cronicità - ha bisogno, in ogni caso, di una stretta cooperazione tra tutti gli attori coinvolti nel “sistema salute”. Un obiettivo che può essere colto anche ricercando una stretta sinergia tra sanità pubblica e fondi sanitari integrativi nazionali, che hanno effettuato notevoli investimenti in tecnologia per migliorare la loro capacità di risposta alle nuove esigenze che la pandemia ha portato con sé. E questo in termini sia di assistenza diretta agli associati - con prime esperienze di telemedicina portate avanti in questi mesi -, che di presa in carico dell'assicurato, attraverso l'implementazione di quel fascicolo elettronico che è tra gli obiettivi di ammodernamento del SSN e che non può, quindi, non essere integrato con i dati a disposizione degli enti di assistenza sanitaria di secondo pilastro.

Inoltre, i fondi sanitari collettivi - per le loro caratteristiche ed il loro funzionamento basato sulla mutualità e sulla socializzazione dei rischi ed in una prospettiva di crescita anche grazie alla eventuale partecipazione agli investimenti di missione del PNRR - potrebbero operare su platee più ampie ed in maniera sempre più efficace, per completare i livelli di copertura sanitaria. Tali fondi potrebbero, infatti, lavorare in maggiore sinergia con la sanità pubblica, mettendo a disposizione una mole di dati utili al SSN per la sua stessa programmazione sanitaria e fornendole risorse economiche nuove, attraverso innovative politiche di convenzionamento diretto con strutture pubbliche in grado di rispettare determinati *standard* di qualità ed efficienza.

Dunque, due sistemi - pubblico e privato - non in contrapposizione, ma che, rafforzati e valorizzati in una prospettiva di sistema, possano insieme contribuire a difendere il valore universale della salute e la sua natura di bene pubblico fondamentale, in un'ottica di sussidiarietà virtuosa che andrebbe a beneficio del Paese e che sarebbe fondamentale ai fini del completamento di un sistema di *welfare* moderno, resiliente ed evoluto.

Con riferimento ai temi della digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo (**Missione 1, componente 2**), si auspica un rafforzamento dell'intensità agevolativa del credito d'imposta attualmente previsto in favore delle professioni sia per la formazione 4.0, che per gli investimenti strumentali materiali e immateriali esclusi dagli allegati A e B della legge 232/2016, portandolo stabilmente al 40% per le spese in beni strumentali materiali e almeno al 20% per i beni immateriali che hanno determinati requisiti tecnologici necessari per innalzare il livello digitale dei servizi offerti e adottare modalità di lavoro più efficienti. Il *voucher* per la digitalizzazione delle MPMI va rifinanziato estendendolo ai professionisti.

Riguardo alla **Missione 1, componente 3**, si sottolinea il ruolo che possono avere le professioni del turismo per la valorizzazione e la promozione dei luoghi della cultura, con particolare riferimento alle guide turistiche, per le quali si rinvia a quanto già evidenziato a pagina 28.

Occorre investire sulle competenze, non solo con il rafforzamento del sistema di istruzione-formazione, ma anche attraverso servizi e strumenti orientati alla realizzazione di un ecosistema in cui garantire la riconoscibilità/certificazione delle competenze sul mercato, grazie al ruolo svolto dalle associazioni di professionisti. E' il caso, ad esempio, delle figure degli *export manager*, che offrono servizi di consulenza specializzati sui temi legati all'internazionalizzazione, e delle figure professionali coinvolte nello sviluppo di progetti integrati connessi alle opportunità offerte da transizione ecologica e *Green Deal*.

Per quanto riguarda la **Missione 5**, ed in particolare le riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano con riferimento al sostegno al reddito dei lavoratori, è importante l'obiettivo di elaborare un sistema di tutele dedicate per i lavoratori autonomi professionali. Quanto all'Isco, positivamente introdotta in via sperimentale per i professionisti della Gestione Separata INPS, ribadiamo l'esigenza di ridurre l'onere contributivo e ampliare la platea dei destinatari dello strumento. Resta, altresì, fondamentale coinvolgere le associazioni nella definizione di programmi e piani nazionali per l'occupabilità (GOL) e formazione previsti dal PNRR e che devono ricomprendere i lavoratori autonomi professionali non ordinistici.

In relazione, poi, alla necessità di garantire l'applicazione del principio dell'equo compenso nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, è fondamentale individuare anche per i professionisti non organizzati in ordini o collegi dei parametri specifici e idonei a garantire l'equità dei loro corrispettivi.

Sempre con riferimento alla **Missione 5** ed alle priorità trasversali del piano (pari opportunità di genere), oltre che alle Riforme di accompagnamento al Piano relative al *Family Act*, alla luce della positiva estensione dell'Assegno unico universale ai lavoratori autonomi, si ribadisce l'esigenza di includere tale categoria in ogni azione di sostegno alla genitorialità, anche con la promozione di misure di *welfare* e per la conciliazione vita-lavoro.

Dal punto di vista previdenziale, per i professionisti iscritti alla gestione separata INPS occorre, inoltre, prevedere la deducibilità dei contributi versati alle forme di sanità integrativa e il ricorso - laddove possibile - agli strumenti bilaterali già esistenti per assicurare coperture previdenziali e sanitarie integrative a quelle offerte dal Servizio Sanitario Nazionale

Auspicabile, infine, il completamento della **Missione 5, componente 2**, con una misura che incentivi la riqualificazione degli immobili esistenti finalizzati a una migliore qualità della vita, attraverso l'adeguamento funzionale e la riorganizzazione degli spazi di vita in ottica *design for all*, l'adozione di tecnologie per lo *smart living* e l'*active and assisted living*, al fine di consentire di vivere più a lungo a casa propria in modo attivo e indipendente e creare le condizioni per favorire un turismo *silver*.