



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA
(Doc. XXVII, n. 18)

SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissioni riunite
5° (Programmazione economica, bilancio) e
14° (Politiche dell'Unione Europea)

Roma, 23 febbraio 2021

Il percorso verso Next Generation Italia

“Il Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021 ha approvato - così si legge nelle pagine introduttive di *Next Generation Italia* - la proposta di PNRR che costituisce la base di discussione per il confronto con il Parlamento, le Istituzioni regionali e locali, le forze economiche e sociali, il Terzo Settore e le reti di cittadinanza, ai fini dell’adozione definitiva del Piano”.

Emerge, però, una contraddizione di fondo sul reale stato di avanzamento dei lavori. Da una parte, infatti, il documento è una “base di discussione”, ma, dall’altra, i progetti d’investimento in esso ricompresi sarebbero già stati selezionati - come ricordavano le “linee di indirizzo” che hanno orientato “una significativa revisione progettuale e finanziaria della proposta” - al fine di concentrare gli interventi su quelli più trasformativi. Di conseguenza, il perimetro all’interno del quale si dovrà sviluppare un’informata e sollecita discussione pubblica appare incerto.

Inoltre, si tratta di una proposta che ancora richiede “una più precisa definizione delle riforme e delle strategie di settore”, nonché “ulteriori passaggi politico-amministrativi che consentano di concludere i progetti e le riforme nei tempi richiesti e previsti”. Si tratta, in buona sostanza, di due punti chiave: la strategia delle riforme “come elemento abilitante e catalizzatore” del Piano da un lato, l’impianto della sua *governance* dall’altro.

Per quanto riguarda la *governance*, segnaliamo fin d’ora l’esigenza di recuperare la già emersa ipotesi di un “Comitato di responsabilità sociale”, che annoveri anche la presenza dei rappresentanti delle forze sociali, con un ruolo di monitoraggio e proposta ai fini della migliore attuazione del Piano.

Al riguardo, si precisa che il Governo, “sulla base delle linee guida europee per l’attuazione del Piano”, presenterà al Parlamento “un modello di *governance* che identifichi la responsabilità della realizzazione del Piano, garantisca il coordinamento con i Ministri competenti a livello nazionale e agli altri livelli di governo, e monitori i progressi di avanzamento della spesa”.

Si ribadiscono con chiarezza, comunque, le tre priorità strategiche concordate a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica ed inclusione sociale. Esse sono declinate all’interno di tutte le missioni, anche al fine di perseguire tre obiettivi trasversali riguardanti la parità di genere, i giovani, il Sud e il riequilibrio territoriale.

Si definisce, così, un’architettura d’intervento che si articola in 6 Missioni, che a loro volta raggruppano 16 Componenti, articolate in 48 linee d’intervento per progetti omogenei e riforme coerenti.

In breve: “Next Generation EU è una svolta europea. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza richiede una svolta italiana, nella programmazione e nell’attuazione degli investimenti, che segni una discontinuità decisiva per lo sviluppo sostenibile, la digitalizzazione e l’innovazione, la riduzione dei divari e delle diseguaglianze”.

Si conferma però cruciale il punto d’equilibrio tra l’impulso alla crescita recato dal PNRR e l’impatto del suo finanziamento sul debito pubblico.

Ne deriva la scelta di “impiegare una parte dei fondi del PNRR per il finanziamento di alcune politiche e di singoli progetti già in essere”, e ciò “al fine di assicurare la compatibilità con gli obiettivi di sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo” di cui alla NADEF.

Così si annota: “Sulle nuove generazioni, infatti, non deve gravare l’onere di un eccessivo indebitamento. Secondo la logica di NGEU, i giovani devono essere i principali beneficiari degli effetti e dei risultati attesi dalla realizzazione del Piano”.

Il sistema di finanziamento del PNRR

Il punto d'equilibrio finanziario richiamato viene perseguito mettendo in campo scelte di rilievo in materia di integrazione e complementarità delle risorse.

Infatti, viene previsto il ricorso ai 196,5 miliardi di euro di *grants* e *loans* stanziati per l'Italia dal *Recovery and Resilience Facility*, nonché all'apporto finanziario, sempre nel quadro di *Next Generation EU* (NGEU), dei fondi satellite: 13 miliardi a valere su *React-EU* e 0,5 miliardi a valere sul *Just Transition Fund*.

Più in dettaglio e sotto il profilo contabile, “tutti i 68,9 miliardi di *grants* sono assegnati per interventi addizionali. In coerenza con gli obiettivi della NADEF, fra i *loans* 53,5 miliardi sono destinati a interventi addizionali, mentre i restanti 87,5 miliardi di *loans* coprono sul piano finanziario i profili di indebitamento già scontati sui tendenziali di finanza pubblica. Tra questi, anche una quota di risorse anticipate del FSC che, sotto il profilo della *policy*, sono invece destinate a nuovi progetti, in misura addizionale e vincolata nella destinazione territoriale”.

Va segnalato che le risorse programmate a valere sul RRF sono superiori ai 196,5 miliardi assegnati all'Italia, sia in ragione del previsto ricorso a strumenti finanziari con effetto leva, sia in considerazione del fatto che il confronto con la Commissione europea sulla ammissibilità dei progetti potrebbe comportare “una riduzione dell'ammontare di risorse autorizzato, rispetto a cui risulta prudente mantenere un margine di sicurezza che garantisca il pieno utilizzo delle risorse europee disponibili per l'Italia”.

Inoltre, nelle tabelle sinottiche, ciascuna missione e ciascuna componente sono opportunamente associate al volume di risorse provenienti da NGEU ed alla programmazione di flussi rinvenienti dal Quadro finanziario pluriennale (fino al 2026), al fine di avere contezza del complesso dei fondi da impegnare e da spendere per linea di interventi omogenea. Il totale così definito raggiunge i 311,86 miliardi di euro.

La considerazione complessiva di tutte le risorse disponibili valorizza la complementarità dei fondi e degli obiettivi cui sono finalizzati, generando un possibile effetto virtuoso degli investimenti dovuto alla massimizzazione della disponibilità finanziaria e ad un più efficiente processo di spesa.

In particolare, viene anticipata “ai fini dell'integrazione nel PNRR, la programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per un valore di 21,2 miliardi di euro. L'obiettivo è rafforzare, a livello sia generale che di concentrazione nel Mezzogiorno, il volume degli investimenti aggiuntivi finanziati attraverso la componente *loans* del RRF”.

Si intende, infatti, mobilitare circa 20 miliardi aggiuntivi per investimenti concernenti rete ferroviaria veloce, portualità integrata, trasporto locale sostenibile, banda larga e 5G, ciclo integrale dei rifiuti, infrastrutturazione sociale e sanitaria del Mezzogiorno.

Il profilo temporale di reintegro dell'anticipazione è previsto in sede di DEF 2021 e la sua sostenibilità finanziaria è garantita - si annota - dal positivo impatto macroeconomico dell'anticipazione medesima. Rimane da approfondire, comunque, il meccanismo di coordinamento tra i Piani Operativi della coesione e il PNRR. Il PNRR indica, intanto, che il livello di complementarità "potrebbe crescere ulteriormente alla luce dell'avanzamento di dettaglio delle rispettive programmazioni...".

Si sottolinea, inoltre, che il PNRR potrà prevedere in alcuni ambiti (politiche industriali per le filiere strategiche, miglioramento dei servizi turistici e delle strutture turistico-ricettive, economia circolare, *housing* sociale) l'utilizzo di strumenti finanziari a leva. Si tratta di una strategia di coinvolgimento di capitali privati nel raggiungimento degli obiettivi del Piano. Il ricorso a questi strumenti - anche come garanzia pubblica su finanziamenti privati o a copertura di prima perdita di un investimento azionario - comporta, tra l'altro, "una maggiore efficacia ed efficienza dell'intervento pubblico".

Investimenti, effetto leva ed impatto sul PIL

Rispetto ad uno scenario che evidenzia investimenti pubblici in diminuzione “dal 3,7% del PIL nel 2009 al 2,1% nel 2018 (solo marginalmente in recupero nel 2019 con il 2,3%)” ed investimenti fissi lordi della pubblica amministrazione che “non sono stati sufficienti a compensare l’obsolescenza del capitale pubblico”, si affida “fondamentale importanza” alla “strategia di riforme e di investimenti” del PNRR per generare “un effetto positivo permanente sulla crescita, aumentando la dotazione di capitale pubblico e stimolando maggiori investimenti privati”.

Date queste coordinate generali, se nelle bozze di lavoro preliminari del PNRR si stimava un impatto positivo sul PIL reale pari a 2,3 punti aggiuntivi nell’anno finale del Piano (2026) rispetto allo scenario tendenziale di finanza pubblica, l’incremento degli investimenti pubblici - la cui quota supererebbe il 70% del RRF - assicurerebbe ora un impatto sul PIL di circa 3 punti percentuali, potenziabile da effetto leva e dal fondamentale contributo delle riforme strutturali. La quota incentivi - in riduzione al 21% - viene indirizzata prevalentemente ad obiettivi di innovazione, digitalizzazione delle imprese, efficienza energetica ed antisismica degli edifici.

E’ davvero auspicabile la realizzazione della previsione di un maggiore impatto sul PIL già a partire dal corrente anno, con un miglioramento dell’effetto netto da 0,3 a 0,6. Pochi decimi di punto, certo.

Ma - dato il peggioramento dell’eredità trasmessa dal 2020 al periodo successivo - questo miglioramento risulta, comunque, essenziale per riprendere un sentiero di crescita coerente con le legittime aspettative di cittadini e imprese.

Dal punto di vista generale, è apprezzabile la volontà di utilizzare le risorse europee per il finanziamento dei progetti individuati nel PNRR anche destinandone quota parte a strumenti finanziari in grado di attivare un effetto leva in termini di investimenti.

Non si può pensare, infatti, che le sfide che il Paese ha davanti possano essere affrontate con il solo supporto di risorse che, seppur di portata relevantissima, restano in ogni caso straordinarie, rischiando, dunque, di non produrre un effetto volano stabile se non si riuscirà a catalizzare anche investimenti privati di medio e lungo periodo sugli assi strategici individuati. Tanto più se teniamo conto del fatto che il risparmio privato è elevato e banche, assicurazioni ed investitori istituzionali hanno a disposizione ingenti volumi di liquidità.

Così caratterizzati, fondi azionari o di credito o - meglio ancora per concentrare le risorse - un fondo di fondi attraverso il quale conferire alcune risorse del Piano “a fondi operativi specializzati per strumenti finanziari, rischi assunti e settori di intervento”, potrebbero riuscire ad attivare non solo il moltiplicatore finanziario tipico, attraendo altri investimenti pubblici e privati, ma anche un moltiplicatore “politico”, mobilitando l’interesse degli investitori privati ed istituzionali al raggiungimento degli obiettivi individuati dal PNRR, ed un moltiplicatore “istituzionale”, facendo convergere su queste iniziative il miglior *know-how* pubblico e privato, finanziario ed istituzionale. A maggior ragione se - come si legge nel PNRR - i conferimenti venissero affiancati agli interventi della BEI e di altri programmi UE, aumentandone ulteriormente l’impatto.

Il successo di questi strumenti di finanziamento *blending* - strumenti che si caratterizzano appunto per la mobilitazione di risorse sia pubbliche che private in ottica di partenariato d’investimento - è testimoniato dal fatto che, negli ultimi cinque anni, l’Unione Europea ha così generato investimenti pubblici e privati per circa 500 miliardi a fronte dell’impiego di 70 miliardi di risorse del proprio bilancio.

Una strada che - innestandosi peraltro su *InvestEU*, di cui si ipotizza anche la creazione di un comparto nazionale - può essere a maggior ragione perseguita nell’ambito di NGEU per moltiplicarne gli effetti e raggiungere gli obiettivi individuati nel PNRR.

L’accompagnamento di questo processo richiede politiche strutturali di incentivazione fiscale e di semplificazione degli investimenti che i soggetti istituzionali - Casse di Previdenza e Fondi Pensione anzitutto - potrebbero orientare verso l’economia reale.

Snellimento delle procedure, moratoria fiscale sui rendimenti e tassazione solo in fase di prestazione per i fondi pensione (sistema EET) sono alcune delle misure che contribuirebbero a rafforzare un sistema che conta oggi oltre 250 miliardi di masse gestite. Esse diventano oltre 860 se si aggiungono le fondazioni, i fondi sanitari e le compagnie di assicurazione: un ammontare pari a quasi la metà del PIL nazionale ed il cui impatto sulla ricostruzione del tessuto economico ed imprenditoriale del Paese può essere decisivo.

Sulla prospettiva di una riforma fiscale

In apertura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, viene sottolineato che “l’impegno della politica monetaria, pur necessario per affrontare gli *shock*, non sarà sufficiente se non affiancato da un cambiamento radicale delle politiche fiscali”. In questo contesto, con riferimento alla riforma fiscale, viene evidenziata la necessità di accompagnare le misure del PNRR con interventi di riforma di alcune componenti del sistema tributario italiano, “in particolare l’Irpef, per renderlo più equo, semplice ed efficiente”.

Viene osservato che il Governo è già intervenuto - da ultimo con la Legge di Bilancio 2021 - per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro. Il passo successivo sarà una revisione complessiva dell’imposta sul reddito delle persone fisiche nel segno dell’equità e della progressività, accompagnata da una costante azione di lotta all’evasione e di incentivazione della *tax compliance*. La riforma sarà finalizzata ad una riduzione delle aliquote effettive sui redditi da lavoro, dipendente ed autonomo, in particolare per i contribuenti con reddito basso e medio-basso, in modo da aumentare il tasso di occupazione, ridurre il lavoro sommerso e incentivare l’occupazione delle donne e dei giovani.

Va evidenziato, in chiave di stretta complementarità, il riferimento alla manovra di finanza pubblica per il 2021, recante “misure strutturali e di perequazione infrastrutturale che si raccordano con le iniziative del PNRR, in particolare impattando sulle priorità trasversali del Piano”. Al riguardo, è, infatti, previsto un nuovo fondo per finanziare la riforma fiscale e l’entrata a regime dell’assegno universale per i figli, a partire dal 2022, che sostituirà le misure di sostegno esistenti per le famiglie e la fecondità.

La revisione del sistema della fiscalità ambientale è un ulteriore principio che dovrebbe rendere il sistema fiscale italiano più in linea con gli obiettivi indicati nelle *Country specific recommendations* rivolte al nostro Paese dalla Commissione europea. Principio della cui concreta declinazione si renderà, comunque, necessaria - lo rammentiamo - un’attenta verifica in termini di analisi preliminare d’impatto su imprese e settori economici.

Nel PNRR, viene, inoltre, sottolineato che proseguirà il processo di digitalizzazione delle certificazioni tributarie - fatture elettroniche e scontrini telematici - accompagnato da iniziative di *gamification* (lotteria degli scontrini) e di servizio ai contribuenti, che favoriscano sia la *compliance* spontanea sia la capacità di controllo dell’amministrazione finanziaria.

Si conferma poi che - anche nel 2020 e nonostante la pandemia - il gettito fiscale ha superato le previsioni grazie alle misure tese ad aggredire il *tax gap* introdotte negli ultimi anni (comprese la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi associate alla digitalizzazione dei pagamenti). Il maggior gettito derivante da una migliore conformità fiscale verrà accantonato in un fondo che finanzierà i diversi moduli della riforma fiscale.

Sul punto, sarebbe, tra l'altro, necessaria maggiore attenzione ai meccanismi di contrasto della "pianificazione fiscale aggressiva" e dei fenomeni di distorsione della concorrenza tra le imprese, anche attraverso una più efficace tassazione dei proventi derivanti da servizi digitali e utilizzo di piattaforme informatiche gestite dalle grandi multinazionali del *web*.

Dunque, una rappresentazione ancora assai generale del quadro di una riforma, la cui necessità ed urgenza è ora rafforzata dall'emergenza pandemica e dalle ragioni della resilienza delle imprese e del sistema economico. Quanto agli impatti macroeconomici, viene esplicitato che gli effetti di incisive riforme potrebbero risultare rilevanti. Ad esempio, con riferimento alle tre riforme di contesto individuate nel Piano - pubblica amministrazione, giustizia e fisco - le simulazioni effettuate con modelli già in uso al MEF indicano che l'impatto sul PIL nel medio periodo (orizzonte a cinque anni) potrebbe essere ampiamente superiore ad un punto percentuale.

Le missioni del PNRR

La Missione 1 - “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura” - pesa per oltre il 20% delle risorse complessive del PNRR a valere su NGEU ed è articolata in 3 componenti: “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” (11,75 miliardi di euro), “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo” (26,55 miliardi), “Turismo e Cultura 4.0” (8 miliardi).

La prima componente - “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” - dovrebbe concorrere in maniera determinante (in particolare attraverso lo sviluppo di un *cloud* nazionale e l’interoperabilità delle banche dati) allo sviluppo di un “Programma di innovazione strategica della PA” con l’obiettivo di “una amministrazione capace, competente, semplice e *smart*, in grado di offrire servizi di qualità ai cittadini e alle imprese e di rendere più competitivo il Sistema-Italia, con investimenti mirati e interventi di carattere ordinamentale a costo zero, volti a definire una cornice normativa abilitante al cambiamento...”. Sul versante delle riforme, viene particolarmente delineato il tema della riforma della giustizia con l’obiettivo di perseguire, anche attraverso il modello dell’ufficio per il processo, una “ragionevole durata” dei procedimenti civili e penali. Al riguardo, si fa, peraltro, rinvio anche ai disegni di legge delega per la riforma del processo civile e del processo penale ed alla riforma dell’ordinamento giudiziario pendenti in Parlamento.

La prima componente interessa, dunque, le imprese come fruitrici di servizi pubblici, ma anche come potenziali fornitrici di *hardware*, *software* e servizi di sicurezza informatica della PA. 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 la piena interoperabilità e condivisione delle informazioni.

La pubblica amministrazione come “sistema operativo del Paese” deve, dunque, “sfruttare le tecnologie digitali a servizio dei cittadini e delle imprese”.

Segnaliamo, al riguardo, che - in materia di cittadinanza digitale, servizi e piattaforme - si fa, tra l’altro, sinteticamente cenno allo sviluppo e alla diffusione di “strumenti di pagamento digitale per pubblico e privato (PagoPA, *Italia Cashless Community*)”, evidenziando che lo stanziamento complessivo per questa linea di interventi concernenti piattaforme abilitanti all’uso di servizi digitali è di 5.560 milioni, “di cui 4.765 milioni già stanziati per il progetto *Italia Cashless* ed iniziative già in corso da parte delle amministrazioni centrali”.

Sul punto, la filosofia progettuale più ampiamente esposta in precedenti bozze del Piano confermava lo sviluppo degli interventi in materia di “digitalizzazione dei pagamenti tra privati e verso la PA” con l’obiettivo “di accompagnare la transizione verso una *cashless community* attraverso meccanismi di incentivo all’utilizzo di mezzi di pagamento elettronici sia per i consumatori sia per gli esercenti, collegandola all’infrastruttura digitale per le certificazioni fiscali (fatture elettroniche e corrispettivi telematici)”. Il rilievo dell’iniziativa e l’entità dei correlati stanziamenti meriterebbero una più compiuta valutazione d’impatto sotto il triplice profilo della modernizzazione del sistema dei pagamenti, del contrasto dell’evasione fiscale, dell’impulso ai consumi. E resta ferma, inoltre, l’esigenza di un chiaro disegno di riduzione dei costi a carico di consumatori ed esercenti per il ricorso alla moneta elettronica, nonché di semplificazione degli adempimenti fiscali in ragione dello sviluppo della citata “infrastruttura digitale per le certificazioni fiscali”.

Relativamente al reclutamento del capitale umano nella PA, evidenziamo che andrebbe dettagliato e non solo enunciato il modello EPSO per le procedure concorsuali. Andrebbe, altresì, valutato l’inserimento di un esplicito divieto di stabilizzazione senza concorso del personale assunto a tempo determinato per l’attuazione del PNRR. Inoltre, per quel che riguarda la valorizzazione del capitale umano nella PA, andrebbe chiarito il coordinamento degli investimenti e degli interventi ordinamentali previsti con il vigente sistema di valutazione delle *performance* dei dipendenti pubblici (D. Lgs. 150/2009).

Sul versante della “mappatura completa di tutte le procedure amministrative che ineriscono alle attività economiche o alla vita dei cittadini” ai fini della loro semplificazione e della digitalizzazione dei processi, è esplicitamente prevista la consultazione delle categorie interessate.

La seconda componente - “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo” - ha come obiettivo quello di favorire l’accelerazione della transizione digitale delle imprese, soprattutto delle PMI. Si tratta di una delle voci più incisive della riscrittura del PNRR delle ultime settimane, in particolare per il venir meno dei 6 miliardi di euro che erano stati ipotizzati per finanziare la tassazione agevolata su brevetti industriali e marchi (il cosiddetto *patent box*, che dovrebbe, comunque, essere finanziato con fondi di bilancio italiani). Sono, inoltre, previsti “progetti per sostenere lo sviluppo e l’innovazione del *Made in Italy*, delle catene del valore e delle filiere industriali strategiche, nonché la crescita dimensionale e l’internazionalizzazione delle imprese, anche attraverso l’utilizzo di strumenti finanziari a leva”.

In quest'ambito, spicca l'intervento "Transizione 4.0", ossia il sistema di incentivi per agevolare la transizione digitale e *green* nella forma del credito di imposta per investimenti in beni strumentali (materiali e immateriali). Per il potenziamento del Piano Transizione 4.0 sono stanziati circa 19 miliardi di euro, oltre il 70% dei fondi previsti per la seconda componente di missione. Si tratta di un impegno finanziario importante destinato ad uno degli obiettivi base del PNRR: quello, appunto, della digitalizzazione e innovazione. Per favorire una diffusa ricaduta degli incentivi e per dare maggiore impulso a nuovi investimenti, in particolare da parte delle PMI, il potenziamento del Piano Transizione 4.0 dovrebbe però riguardare anche l'intensità d'aiuto del credito d'imposta (per innovazione tecnologica, design e ideazione estetica) e la sua detraibilità in unica quota annuale.

Segnaliamo inoltre, nell'ambito dell'intervento, uno stanziamento specifico di 180 milioni di euro dedicato allo sviluppo di infrastrutture digitali per le filiere agroalimentari delle regioni meridionali, progetto la cui evoluzione andrà attentamente monitorata.

Sul tema della transizione digitale, la nostra proposta è, allora, quella di un patto di sistema per rilanciare il Paese attraverso gli investimenti nel digitale. Una proposta che prevede il ricorso allo strumento della decontribuzione per le assunzioni in ambito R&S, il finanziamento delle attività di riprogettazione del *business*, la costruzione di una compiuta rete dell'innovazione (Istituzioni, territori, associazioni), l'investimento sulle competenze digitali, il digitale come *driver* per l'efficientamento del rapporto tra PA ed imprese.

Quanto alla linea progettuale in materia di politiche industriali di filiera e di internazionalizzazione, volta appunto al sostegno delle filiere industriali - "in particolare quelle che maggiormente hanno risentito gli effetti della crisi e quelle più avanzate dal punto di vista dell'innovazione e della sostenibilità ambientale" - ed al miglioramento del loro posizionamento nelle catene del valore europee e globali, lo strumento utilizzato sarà quello del fondo di fondi con fondi operativi specializzati per strumenti finanziari, rischi assunti e settori di intervento. Ne andranno particolarmente verificate e sollecitate inclusività settoriale ed accessibilità da parte delle PMI. Lo stanziamento ammonta a 2 miliardi di euro.

In tema di "Finanziamento PMI e fondo di garanzia", il Piano cita, in particolare, il rifinanziamento del Fondo di Garanzia come strumento di risposta alle necessità poste da uno scenario in cui "la crisi di liquidità provocata dall'emergenza sanitaria fa emergere, per ampi segmenti del sistema produttivo e a prescindere dalla dimensione di impresa, l'esigenza di accedere a fonti di finanziamento diverse dal *cash flow*, compromesso dal calo di fatturato".

Per questa linea progettuale, si stanziavano 800 milioni di euro a valere sul programma *React EU* e si segnalano “risorse complementari per 1 miliardo dai progetti PON e per 3 miliardi e 100 milioni dagli stanziamenti della Legge di Bilancio”.

La congruità di tali stanziamenti va letta e verificata alla luce dell’impegno straordinario del Fondo di Garanzia nello scenario emergenziale. Basti ricordare un dato: dalla metà del marzo 2020 ad oggi, il Fondo ha già garantito finanziamenti per 120 miliardi di euro. Del resto, è lo stesso PNRR a rammentare che “gli impatti economici della crisi hanno determinato situazioni di grave tensione patrimoniale e finanziaria in molte società, specie nelle PMI, con conseguenti potenziali impatti sulle filiere produttive...”.

La linea d’intervento in materia di banda larga, 5G e monitoraggio satellitare è volta alla riduzione del *digital divide* con il completamento del progetto banda ultra larga (in particolare nelle aree grigie) ed il ricorso alla fibra per il 5G. Si tratta di uno snodo cruciale e della condizione abilitante per lo sviluppo di servizi digitali su tutto il territorio. Lo stanziamento ammonta a 4,2 miliardi di euro, di cui 1,1 già appostati per progetti in essere.

Nell’ambito della prima missione, la terza componente è dedicata a “Turismo e Cultura 4.0” con uno stanziamento totale di 8 miliardi, ben superiore ai 3,1 miliardi indicati in precedenti bozze del PNRR. Le attività previste nelle tre aree di intervento nelle quali la componente è strutturata sono, però, assai largamente dedicate al “turismo culturale” o, forse meglio, alla cultura in una accezione piuttosto ristretta.

Si tratta di attività che, almeno in parte, sono comunque previste in capo al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e che, sempre in parte, fanno riferimento alle linee di azione dell’obiettivo 5 della programmazione strutturale 2021-2027, la cui *policy* è “promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale, il turismo e la sicurezza nelle aree urbane ed extraurbane”. In quest’ultimo caso, le risorse sono integrate da fonti PON e FESR dedicate a tali obiettivi.

Infatti, la prima area - “Patrimonio culturale per la EU Next Generation” - prevede investimenti nella rigenerazione del patrimonio culturale e urbano dei principali attrattori, restauro e rifunzionalizzazione di complessi ad elevata valenza storico-architettonica, piattaforme e strategie digitali per l’accesso al patrimonio culturale, miglioramento dell’accessibilità a istituti e luoghi di cultura e attività di formazione sui temi della fruizione ampliata del patrimonio culturale.

Anche l'iniziativa *Caput mundi* ha le stesse priorità focalizzate su Roma in preparazione al Giubileo del 2025. Sempre in tema di cultura, si prevede l'attività di potenziamento degli studi cinematografici di Cinecittà e il rilancio della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia, intervento condivisibile ma che appare limitativo rispetto alla definizione di un'azione di sistema.

Stesso approccio per la seconda area - "Siti minori, Aree rurali e Periferie" - che prevede di intervenire sui piccoli borghi storici e culturali per valorizzarne il patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni, sostenendo anche la nascita di nuove modalità ricettive; di riqualificare luoghi identitari, periferie, parchi e giardini storici con progetti di rigenerazione urbana a base culturale; di investire sulla sicurezza antisismica dei luoghi di culto.

E' nella terza area - "Turismo e Cultura 4.0" - che si ritrovano alcuni temi di carattere prettamente turistico: miglioramento delle infrastrutture di ricettività e dei servizi turistici; innalzamento della capacità competitiva delle imprese, soprattutto riferita alla promozione di offerta sostenibile; innovazione e digitalizzazione dei servizi; sviluppo dei *network* e di altre forme di aggregazione; sviluppo delle competenze - digitali e non - e formazione qualificata. Sono tutti temi già sottoposti dal nostro sistema di rappresentanza all'attenzione del Governo. Ma le risorse dedicate ammonterebbero a 2,9 miliardi di euro, ossia poco più di un terzo degli 8 miliardi di euro complessivamente messi a disposizione per la componente "Turismo e Cultura 4.0", inclusi i 300 milioni di investimenti già in essere. Si fa, comunque, riferimento alla possibilità di attivare effetti leva delle risorse "attraverso opportune iniziative di Fondi di investimento con importanti benefici moltiplicativi degli investimenti e di *funding*".

Da verificare, infine, le ricadute effettive dell'iniziativa "Percorsi nella storia" in materia di cammini, percorsi ciclabili e ferroviari e di riscoperta di aree archeologiche dimenticate.

Un elemento di preoccupazione rilevante è costituito dal fatto che il documento sembra confinare gli interventi per il settore esclusivamente alla citata componente 3 della Missione 1. Invece, la struttura logica del PNRR e dello schema dettato dalla Commissione europea nelle sue linee guida dovrebbe comportare spazio per azioni settoriali in tutte le missioni, componenti e linee di intervento, secondo un approccio a matrice che si dovrebbe realizzare tramite i progetti, oltre che con le riforme.

Ad esempio, nelle priorità per il Sud e il riequilibrio territoriale, non vi è cenno alla “sfida dell’interconnessione”, che punta proprio a sviluppare l’attrattività e la fruibilità di aree meno sviluppate dell’offerta turistica nazionale (tanto interne quanto del Mezzogiorno), favorendone la connessione con le destinazioni territoriali più affermate.

Così come nella seconda componente della Missione 1 - dedicata a “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo” - non si fa cenno esplicito alla produzione di servizi turistici. Inoltre, la terza componente della Missione 2 - dedicata ad “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici” - e la terza componente della Missione 5 - in materia di “Interventi speciali di coesione territoriale” - non sembrano tenere conto dell’esigenza di puntare sull’ammodernamento in chiave *green* di tutte le principali componenti dell’offerta turistica italiana, dato che la sostenibilità ambientale sarà uno degli elementi fondamentali di scelta delle destinazioni turistiche post-COVID.

Evidenziamo, ancora, che la “riforma delle concessioni statali” - citata, in apertura del documento, fra i nodi da risolvere per rilanciare lo sviluppo nazionale - non viene ulteriormente ripresa nelle parti successive del testo. In considerazione del rilievo della normativa sulle concessioni demaniali ad uso turistico ricreativo e della nautica da diporto per interi comparti del settore, andrebbero, invece, chiariti principi e contenuti qualificanti della riforma.

In conclusione, sembra mancare una visione complessiva del turismo dal punto di vista economico e dello sviluppo del sistema delle imprese, oltre che un compiuto progetto di rilancio.

Certo, emerge dal Piano una forte interazione tra turismo e cultura. Ma essa è, al contempo, un’opportunità ed un problema. E’ evidente, infatti, che lo sviluppo delle attività culturali può essere uno strumento dalle significative ricadute turistiche, ma il settore cultura è esso stesso una parte importante dell’economia del Paese, che ha bisogno di interventi diretti e non necessariamente coincidenti e collegati ad un ritorno in termini turistici. Il risultato è che, nonostante l’aumento di risorse dedicate, permane l’assenza di concrete azioni di sistema per il comparto cultura.

L’incremento delle risorse destinate a progetti dei comuni per investimenti su luoghi identitari del proprio territorio o lo stanziamento di risorse aggiuntive per interventi sul patrimonio artistico-culturale di Roma in occasione del Giubileo rappresentano, ad esempio, iniziative importanti in termini di ricaduta territoriale e, probabilmente, di incremento dei flussi turistici. Tuttavia, il ritorno per il settore culturale rischia di essere poco rilevante, se non sotto forma di valorizzazione del patrimonio.

L'intervento "Turismo e Cultura 4.0" avrebbe, comunque, l'obiettivo di promuovere l'integrazione tra scuola, università, impresa e luoghi della cultura attraverso l'interazione delle imprese creative ed artigianali con attività di formazione specialistica turistica, archeologica e di restauro. Si tratta di un'idea progettuale dai contorni ancora troppo vaghi per poterne giudicare le ricadute, ferma restando la positività di un'azione che risponde all'esigenza di formare e qualificare nuove figure professionali.

Sarà, comunque, importante monitorare le potenzialità del progetto, affinché possa diventare un concreto supporto agli operatori culturali nella transizione *green* e digitale attraverso - come suggerisce il Piano - interventi volti "a favorire la domanda e la partecipazione culturale, incentivando la transizione tecnologica degli operatori culturali e la partecipazione attiva dei cittadini; a migliorare l'ecosistema nel quale i settori culturali e creativi operano, sostenendo l'integrazione tra *hub* creativi e territorio attraverso l'innovazione tecnologica".

L'investimento sulle imprese culturali e creative necessita, però, di una concreta strategia di sviluppo di un comparto che in Italia produce circa 96 miliardi di euro annui (6,1% del PIL) e genera un indotto di circa 170 miliardi di euro. Inoltre, non emerge con chiarezza l'esigenza di rilanciare il settore delle attività culturali - e in particolare lo spettacolo - fortemente segnato dalle ricadute della pandemia.

Insomma, ferma restando la politica dei ristori che è servita a fronteggiare una condizione emergenziale, servirebbe ora un'azione protesa allo sviluppo, che dovrebbe trovare proprio nello strumento del PNRR la migliore leva. Infine, traendo spunto dal fatto che la componente "Turismo e Cultura 4.0" rientra all'interno della più ampia missione dedicata a "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", rileviamo la mancanza di un riferimento chiaro all'esigenza di dare impulso all'innovazione dei luoghi della cultura: in particolare quelli dello spettacolo, cui viene richiesto di rafforzarsi sotto il profilo delle attività in *streaming*, e le librerie, per le quali è necessario un programma di valorizzazione e diffusione nel territorio nonché di riqualificazione attraverso strumenti d'innovazione tecnologica.

La Missione 2 - "Rivoluzione verde e transizione ecologica" - registra l'assegnazione della maggiore quota di risorse: 69,80 miliardi di euro, di cui 7 miliardi dedicati alla componente "Agricoltura sostenibile ed economia circolare". Al riguardo, rileviamo che lo sviluppo di un sistema logistico integrato per le filiere del settore agricolo del fresco potrà essere più agevolmente realizzato con la trasformazione dei Centri Agroalimentari all'ingrosso in moderni centri logistici regionali o macro regionali, che potrebbero costituire un *network* di piattaforme logistiche a servizio dei prodotti agroalimentari.

Nell'ambito di tale missione, 18,22 miliardi vengono poi dedicati alla componente "Transizione energetica e mobilità locale sostenibile" e 29,55 miliardi alla componente "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici". Riqualificazione del patrimonio edilizio e impulso alla transizione energetica di molti settori (specialmente del trasporto) mirano ad allineare il nostro Paese agli obiettivi emissivi e di neutralità climatica declinati nel *Green Deal* europeo.

Fondamentale, in questo ambito, che il delicato processo di decarbonizzazione venga accompagnato da incentivi e adeguate tempistiche che permettano alle imprese di adeguarsi senza subire *shock* economici e gestionali, specialmente nel settore del trasporto.

Spiccano gli obiettivi della crescita della produzione di energia rinnovabile a costi più contenuti e dello sviluppo di una filiera italiana in questo ambito; della promozione di produzione ed utilizzo di idrogeno, anche per la riconversione dell'ex Ilva al fine di avviare la produzione di acciaio verde; del rinnovo del parco circolante del trasporto pubblico locale e del rilancio della connessa produzione industriale.

Gli investimenti volti a promuovere le energie rinnovabili sono anche destinati a sostenere economicamente l'installazione di impianti attraverso prestiti e incentivi. 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.

Giusto l'obiettivo dell'aumento della produzione di energia verde, ma le politiche di incentivazione non devono generare aggravii di costo a carico del sistema imprenditoriale. Un elemento di forte criticità è, poi, rappresentato dall'assenza di misure per la riduzione dei costi energetici e per l'abbattimento degli oneri di sistema che ancora oggi pesano, a carico di imprese e famiglie, per ben 14 miliardi di euro.

L'altra direttrice di intervento riguarda gli incentivi per l'efficientamento energetico e l'adeguamento antisismico degli edifici residenziali privati (Superbonus 110%). Misura senz'altro positiva, anche se non possiamo non registrare come le indicazioni contenute nel Piano continuino ad escludere dal beneficio le imprese e i professionisti, nonché i limiti nel *timing* di prosecuzione dell'intervento.

Ulteriori risorse (per un totale di 21,3 miliardi di euro) sono destinate agli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico e di promozione dell'utilizzo sostenibile (civile ed irriguo) della risorsa idrica (15,03 miliardi), nonché a misure per la promozione dell'agricoltura sostenibile e dell'economia circolare (6,3 miliardi). Senz'altro positivo, a questo riguardo, il proposito di riduzione del *gap* impiantistico della filiera del riciclo tramite l'ammodernamento degli impianti esistenti e la realizzazione di nuovi. Va, però, scongiurato il rischio del ricorso a costosi e complessi meccanismi di tracciabilità (si ricordi la vicenda del SISTRI), così come va evitato il perseguimento del riuso e della riparazione di prodotti tecnologicamente obsoleti e a bassa efficienza energetica.

L'intera Missione 3 del Piano - "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" - è dedicata all'accessibilità sostenibile e la mobilità sostenibile è trattata anche nell'ambito della Missione 2 - "Rivoluzione verde e transizione ecologica". Nell'insieme, sembrerebbe, dunque, positivamente riconosciuta la funzione "servente" dell'accessibilità territoriale per lo sviluppo del Paese, sia pure non prestando lo stesso livello di attenzione nei confronti di tutte le sue componenti: le infrastrutture e i trasporti; la mobilità passeggeri e la logistica delle merci; il trasporto pubblico e il trasporto privato; le diverse modalità di trasporto.

Ai temi dell'accessibilità sostenibile viene, comunque, complessivamente dedicata la significativa dotazione di circa 40 miliardi di euro, ovvero circa il 18% del totale NGEU (223,91 miliardi di euro). Ben 26,7 miliardi saranno destinati ad opere ferroviarie per la mobilità e la connessione veloce del Paese; poco più di 1,5 miliardi per interventi di messa in sicurezza e monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti e circa 4 miliardi per interventi nei porti italiani e nella digitalizzazione di aeroporti e sistemi logistici.

Le opere ferroviarie comprendono la direttrice ad alta velocità Milano-Venezia, l'asse Verona-Brennero, il Terzo valico, le trasversali appenniniche Roma-Pescara e Orte-Falconara, il completamento dell'alta velocità Napoli-Bari e le velocizzazioni della Salerno-Taranto e della Palermo-Catania-Messina.

L'integrazione di fondi FSC consente, inoltre, di rafforzare gli obiettivi di coesione territoriale e perequazione infrastrutturale, anche sul fronte ferroviario, con specifici interventi per l'elettrificazione e la resilienza delle linee regionali del Sud.

La componente dedicata ai porti prevede il finanziamento di due principali interventi: la diga foranea di Genova e il progetto “Adriagateway” di Trieste. A questi si aggiungono diversi interventi riguardanti i collegamenti terrestri di ultimo miglio degli scali (Venezia, Ancona, Civitavecchia, Napoli, Salerno); la resilienza delle infrastrutture (Palermo, Salerno, Manfredonia, Catania, Venezia); l’accessibilità marittima (Vado, Civitavecchia, Taranto, Massa Carrara, Napoli, Salerno, Brindisi); l’aumento della capacità portuale (Ravenna, Cagliari, La Spezia, Napoli, Trapani, Venezia); l’efficienza energetica ambientale (Stretto di Messina e porti del Centro Nord); l’elettrificazione delle banchine (*cold ironing*).

Da questo quadro programmatico consistente - sui cui pesa, in ogni caso, la criticità dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche nel nostro Paese - le più recenti revisioni del documento hanno, purtroppo, eliminato gli incentivi al rinnovo sostenibile delle flotte delle navi traghetto e da crociera e del parco dei veicoli per il trasporto merci, incentivi previsti nelle precedenti bozze.

Si tratta di un “sacrificio” non condivisibile perché, per le imprese di trasporto, rinnovare la flotta o i veicoli costituisce il principale investimento produttivo. Incentivare tale rinnovo non sarebbe, dunque, uno “sterile” sussidio, ma un supporto alla mobilitazione di maggiori capitali privati: una sorta di immediata e concreta attuazione dell’effetto leva auspicato dal Piano.

Anche in considerazione delle esigenze di sostenibilità della finanza pubblica e delle sacche di inefficienza della spesa pubblica, sarebbe del resto opportuno supportare con determinazione gli investimenti privati delle imprese, strutturalmente deboli e drasticamente colpiti dagli effetti della pandemia.

Peraltro, le imprese del settore hanno fortemente subito gli effetti della pandemia e delle conseguenti restrizioni. Sarebbe allora davvero necessaria una misura di sostegno diretto dei loro investimenti ai fini della promozione di trasporti più competitivi e sostenibili al servizio dell’economia del Paese.

Rispetto al rafforzamento della portata economica della missione, occorre poi evidenziare come esso andrà valutato alla luce del ricorso alle risorse di NGEU in sostituzione di altri finanziamenti già stanziati o comunque previsti nei tendenziali della finanza pubblica, particolarmente per interventi infrastrutturali ritenuti prioritari dalla programmazione nazionale di settore (Allegato infrastrutture Italia veloce), come tutti gli interventi per l’alta velocità ferroviaria di rete.

Inoltre - dal punto di vista programmatico e con specifico riferimento alle infrastrutture portuali -, di fronte al crescere degli impatti sulle coste dell'innalzamento del livello del mare connesso ai cambiamenti climatici, sarebbe necessario potenziare il sostegno a nuovi interventi volti a garantire la resilienza di tali infrastrutture strategiche del Paese.

Nella Missione 2 - "Rivoluzione verde e transizione ecologica" - 7,55 miliardi di euro sono dedicati alla linea progettuale "Trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo parco rotabile". Si prevede, in particolare, la realizzazione: del Piano Nazionale delle Ciclovie; di progetti integrati di mobilità sostenibile (piste ciclabili, scuolabus, *sharing mobility*, *mobility management*) in 40 Comuni con oltre 50 mila abitanti situati nelle aree più critiche sul fronte dell'inquinamento dell'aria; di investimenti per il potenziamento dei sistemi di trasporto rapido di massa; del rinnovo sostenibile del parco autobus, treni e mezzi navali (traghetti e aliscafi delle Regioni) adibiti al trasporto pubblico locale.

A differenza delle precedenti bozze del documento, prevale, però, un approccio alla mobilità sostenibile limitato alla dimensione del trasporto pubblico locale. Si tratta di una visione parziale e non condivisibile, posto che un efficace approccio alla sfida della sostenibilità dovrebbe coinvolgere tutte le forme di mobilità: il trasporto pubblico di persone di linea con contratti di servizio, il trasporto pubblico di persone di linea in regime di libero mercato, il trasporto pubblico di persone non di linea (bus turistici, NCC, taxi), il trasporto privato di persone che assicura (massimamente durante la pandemia) la quota maggioritaria della mobilità, il trasporto delle merci, resiliente garanzia degli approvvigionamenti di imprese e famiglie.

Il documento indica anche alcune riforme di accompagnamento al Piano, con riferimento alle quali si valutano positivamente gli interventi previsti per la semplificazione della pianificazione portuale, l'emanazione dell'atteso regolamento sulle concessioni portuali, l'attivazione di un portale a servizio dello sportello unico doganale e dei controlli, l'integrazione tra i sistemi telematici dei porti e la piattaforma nazionale Uirnet, la digitalizzazione dei documenti di trasporto.

La quarta Missione di intervento del PNRR - dedicata a "Istruzione e Ricerca" e finanziata per 28,49 miliardi - è stata rafforzata nelle sue dotazioni rispetto alle precedenti versioni del Piano. Presenta elementi di notevole interesse, sia nella prima che nella seconda componente.

Nella prima componente - “Potenziamento delle competenze e diritto allo studio” (16,72 miliardi) - gli interventi mirano a colmare criticità di lungo periodo. Di particolare rilievo è il riconoscimento del ruolo dell’istruzione professionalizzante, anche attraverso riforme che sembrerebbero poter ampiamente riguardare il sistema di istruzione e formazione (si vedano anche i richiami ad apprendistato duale e servizio civile universale nella Missione 5).

La seconda componente - “Dalla ricerca all’impresa” (11,77 miliardi) - ha come finalità maggiori investimenti in R&S e una più stretta sinergia fra sistema della ricerca e mondo imprenditoriale. L’attività di EDI-Confcommercio in riferimento ai programmi/bandi di DIH europeo è certamente coerente con queste iniziative, che prevedono anche la razionalizzazione e il supporto/finanziamento dei *Digital Innovation Hub* (promossi anche dalle associazioni di categoria) e dei Punti di Innovazione Digitale (promossi dalle Camere di Commercio). L’attenzione è, comunque, focalizzata sulle “frontiere” delle tecnologie abilitanti e dei settori strategici individuati (telecomunicazioni 5 e 6 G, supercalcolo, intelligenza artificiale, tecnologie quantistiche, nuovi materiali, scienze della vita, scienza dei materiali, tecnologie digitali) e sul sistema delle Università e dei grandi enti di ricerca.

La Missione 5 - “Inclusione e coesione” (27,62 miliardi) - mira a portare il tasso di occupazione italiano in linea con la media dell’UE entro la fine del decennio, con una particolare attenzione all’occupazione femminile e giovanile. Essa risulta rafforzata rispetto alle precedenti ipotesi grazie anche alle misure di decontribuzione per i giovani, le donne e il Sud parzialmente finanziate attraverso *React EU*. La missione si articola in tre componenti: (1) Politiche per il lavoro, (2) Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore, (3) Interventi speciali di coesione territoriale.

La componente “Politiche per il lavoro” (circa 6,7 miliardi, cui si aggiungono i 6 miliardi circa di *React EU*) è quella maggiormente potenziata nella prospettiva della riforma strutturale delle politiche attive del lavoro e del rafforzamento dell’occupazione e dell’occupabilità di NEET, donne e gruppi vulnerabili. Vi concorreranno i centri per l’impiego e le attività di orientamento e formazione, nonché le misure di decontribuzione. In particolare, si vuole intervenire nella ridefinizione degli strumenti di presa in carico dei disoccupati con politiche attive dedicate e “percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro”.

Nelle linee progettuali di riforma è, pertanto, prevista la revisione delle politiche attive del lavoro, a partire dall'assegno di ricollocazione, per arrivare all'istituzione del programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), che prevede un sistema unico di profilazione e di presa in carico dei disoccupati.

Si tratta di misure apprezzabili nella loro enunciazione generale, ma non ancora dettagliate nei contenuti e nelle 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.

Va, però, rilevata l'assenza di richiami al coordinamento con previsioni normative vigenti e stanziamenti finanziari in essere riguardanti il reddito di cittadinanza e la funzione dei *navigator*. Così pure va segnalata l'assenza di riferimenti tanto alla riduzione strutturale del cuneo fiscale sul costo del lavoro, quanto alla riforma degli ammortizzatori sociali. Positivo, comunque, che non emergano riferimenti alla questione del salario minimo legale.

Il secondo intervento di riforma è individuato nel "Piano Nazionale delle Nuove Competenze", finalizzato ad accompagnare le politiche attive con un intervento nazionale di riorganizzazione della formazione dei lavoratori, occupati e disoccupati. Si propone di fissare *standard* per la formazione dei disoccupati beneficiari di strumenti di sostegno al reddito, dei beneficiari del reddito di cittadinanza, nonché per lavoratori percettori di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati. Per i lavoratori occupati, interviene il Fondo nuove competenze.

Inoltre, sono previste specifiche risorse per i percorsi di apprendistato duale nell'ottica di favorire l'occupabilità dei giovani. Si valuta positivamente l'intervento, anche in considerazione dello sgravio contributivo totale (art. 15 *bis*, comma 12 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137 convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176) 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.

La seconda componente della Missione 5 - "Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore" (10,83 miliardi) - delinea, tra l'altro, misure specifiche di *welfare* ed interventi trasversali per la famiglia, la genitorialità ed i soggetti più vulnerabili. Ne risulterebbero favorite la conciliazione dei tempi di vita-lavoro e l'occupazione femminile. Si tratta di interventi da coordinare anche con il quadro del *Family Act* e con l'assegno unico per i figli finanziato con la Legge di Bilancio di quest'anno. Occorre, comunque, promuovere ulteriormente le buone pratiche di cooperazione tra infrastrutture pubbliche e iniziativa privata oggi esistenti, che trovano negli strumenti di *welfare* contrattuale ed aziendale la loro declinazione più efficace.

È chiaro, dunque, che il potenziamento delle infrastrutture sociali non può coinvolgere soltanto - come indicato - i soggetti del terzo settore del quale si intende accelerare la piena attuazione della riforma, ma deve riguardare anche gli strumenti di *welfare* di secondo pilastro nati dalla contrattazione collettiva.

Importante il potenziamento della Missione 6 - "Salute" - con una dotazione di 19,72 miliardi di euro, dedicata alle componenti "Assistenza di prossimità e telemedicina"(7,9 miliardi) e "Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria" (11,82 miliardi). Ma l'ammodernamento del nostro Sistema Sanitario Nazionale - tanto più dopo la prova della pandemia e tenendo conto dell'invecchiamento della popolazione e della conseguente cronicità - ha bisogno di una stretta cooperazione tra tutti gli attori coinvolti nel sistema salute.

Sul versante del finanziamento del SSN, infatti, i provvedimenti messi in campo da febbraio hanno aumentato la disponibilità di risorse per circa 2,8 miliardi nel 2020. A fronte, si richiede però di assicurare i piani di rientro dagli squilibri ed una migliore e più uniforme applicazione dei livelli essenziali di assistenza sul territorio nazionale.

Un obiettivo che può essere colto anche ricercando una stretta sinergia tra sanità pubblica e fondi sanitari integrativi nazionali, secondo un sistema di sussidiarietà capace di contenere la spesa *out of pocket* a carico delle famiglie e di migliorare la prossimità degli interventi. In particolare, 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 di NGEU - potrebbero operare ancora più efficacemente per completare i livelli di copertura sanitaria lavorando in maggiore sinergia con la sanità pubblica, mettendo a disposizione una mole di dati utili al SSN e fornendo 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 ad una più puntuale programmazione della politica sanitaria dei prossimi anni, in un'ottica vincente che andrebbe a beneficio del Paese e che sarebbe fondamentale ai fini del rafforzamento delle reti sanitarie (anche di prossimità) e della rete della prevenzione, secondo gli obiettivi indicati dallo stesso PNRR.

Evidenziamo inoltre, nell'ambito della Missione 5 - "Inclusione e coesione" -, gli stanziamenti per "Rigenerazione urbana e *housing* sociale" per 6,3 miliardi di euro, nonché l'attribuzione alla componente "Interventi speciali di coesione territoriale" di oltre 4 miliardi di euro.

Sul primo punto così osservavano le "linee guida": "Un'attenzione particolare è riconosciuta ad interventi di rigenerazione urbana, anche come strumento di supporto all'inclusione soprattutto giovanile, e al recupero del degrado sociale e ambientale". Se ne trae la conferma di un'accezione di rigenerazione urbana prevalentemente correlata agli aspetti sociali, mentre risulta carente il legame con l'aspetto economico fondamentale per la stessa coesione sociale.

Così pure resta confermata l'assenza di un progetto specificamente indirizzato alle città ed alle economie urbane, anche se molte misure previste nell'ambito delle missioni del PNRR potranno avere effetti positivi ai fini della rigenerazione urbana. Ciò sarà, tuttavia, possibile solo se, nelle successive fasi di organizzazione della gestione del PNRR, si strutturerà una *governance* partecipata, capace di integrare i diversi interventi negli specifici contesti urbani e territoriali per realizzare l'"idea di città" e di nuova prossimità che nel PNRR manca.

Quanto agli "interventi speciali di coesione territoriale", si mira al rafforzamento della Strategia nazionale delle aree interne, al rifinanziamento degli interventi per le aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016, alla costruzione di ecosistemi dell'innovazione al Sud in contesti urbani degradati, alla valorizzazione dei beni immobili confiscati alle mafie.

Dunque, missioni, componenti e linee d'intervento si susseguono. Ma spicca l'assenza di ogni riferimento (almeno esplicito) alla necessità ed all'urgenza di un progetto per la resilienza del modello italiano di pluralismo distributivo. Modello provato dall'emergenza e chiamato al confronto con le sfide della multicanalità e del rinnovamento della vitalità del suo rapporto con territori e città. Occorre intervenire.

Il lavoro autonomo professionale

Considerazioni analoghe - impatto della pandemia, necessità ed urgenza di misure, assenza di progetto - valgono per il sistema delle professioni. Infatti, le linee di indirizzo del Governo non prendono in considerazione il lavoro autonomo professionale, che costituisce una quota rilevante dell'occupazione del Paese.

Con riferimento alla Missione 1, componente 2, i professionisti non possono essere esclusi da questi processi di riforma, anche con riferimento al Piano Transizione 4.0, rispetto al quale va rafforzata l'intensità agevolativa del credito d'imposta in favore delle professioni sia per la formazione 4.0 che per i beni immateriali e per i beni materiali, in termini di spese ammissibili. Il *voucher* per la digitalizzazione delle MPMI va rifinanziato estendendolo ai professionisti. Ed è importante prevedere un sostegno a lavoratori autonomi e MPMI per l'acquisto di servizi di consulenza e formazione per la competitività e la ripresa. Inoltre, l'accesso al Fondo di Garanzia deve essere consentito a tutti i professionisti. Più in generale, gli incarichi relativi ai progetti della missione vanno affidati a professionisti con comprovate competenze. Riguardo alla componente 3, occorre tenere in considerazione 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 è urgente la riforma della professione nel collegato turismo.

Per quanto concerne la Missione 5, per i lavoratori autonomi professionali la riforma degli ammortizzatori sociali è stata introdotta solo in via sperimentale. In vista di una riforma complessiva che, come annunciato, farà seguito a questa fase sperimentale, occorre innalzare la soglia di reddito massimo prevista per l'accesso all'ammortizzatore al fine di ampliare la platea dei beneficiari, e occorre ridurre la percentuale dell'aliquota di contribuzione aggiuntiva prevista. Le associazioni di rappresentanza delle professioni dovranno, inoltre, essere coinvolte nella definizione delle modalità dei percorsi di formazione e aggiornamento per la parte della misura relativa alla riqualificazione professionale. Sulla componente 1, si rileva l'opportunità di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro autonomo, dando attuazione e rafforzando la possibilità prevista dalla Legge 81/2017 di stipulare convenzioni tra associazioni delle professioni e centri per l'impiego e prevedendo apposite sezioni per i professionisti. 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.

Con riferimento alla componente 2, bisogna includere i lavoratori autonomi in ogni azione di sostegno alla genitorialità anche con la promozione di misure di *welfare* e per la conciliazione vita-lavoro. Sotto il profilo previdenziale, occorre, inoltre, prevedere per i professionisti iscritti alla Gestione separata INPS 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. Si propone, infine, di integrare la 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 di creare le condizioni per favorire un turismo *silver*.

Si considera, inoltre, attinente alle Missioni 1, 4 e 5 la necessità per le professioni di investire sulle competenze (anche trasversali, con particolare riferimento al digitale) 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 delle competenze sul mercato, grazie al ruolo svolto dalle associazioni di professionisti. E', inoltre, necessario assicurare un raccordo tra i diversi sistemi di certificazione delle competenze nazionali ed europei. Infine, in linea con le esigenze di distanziamento sociale richieste dall'attuale emergenza sanitaria, vanno, comunque, promossi investimenti per piattaforme digitali per la formazione a distanza, anche finalizzata all'aggiornamento professionale (con particolare attenzione al coinvolgimento delle associazioni professionali come promotrici della formazione permanente).

Le priorità trasversali: giovani e donne, il Sud

E' importante che il PNRR assuma quali 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.

L'approccio del Piano mira a ridurre le disuguaglianze in ambito generazionale come strategia di politica economica, oltre che per obiettivi di giustizia e coesione territoriale. E' condivisibile 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 per le famiglie a investire nell'acquisizione di competenze avanzate da parte dei giovani, possibilmente nelle materie STEM e legate al digitale. Si condivide anche l'obiettivo del rafforzamento dei sistemi di interazione del mondo dell'istruzione e della formazione con imprese ed 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, 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.

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.

Le donne rappresentano una risorsa fondamentale per la crescita e lo sviluppo. E', dunque, proprio l'attuale crisi che impone di concentrarsi con maggiore attenzione sulla questione femminile e sul ritardo italiano nella crescita dell'occupazione delle donne e nella valorizzazione delle loro competenze.

Bene, allora, 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'imprenditoria femminile" già previsto nella Legge di Bilancio di quest'anno. E bene anche le misure riguardanti l'incentivo alla digitalizzazione, all'innovazione ed alla trasformazione *green* in grado di favorire lo sviluppo dell'imprenditoria femminile in settori strategici.

Positivo, ancora, l'incoraggiamento dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile, attraverso misure di decontribuzione e investimenti mirati a potenziare i servizi di cura. Infatti, per la crescita della partecipazione delle donne al mondo del lavoro, restano essenziali le misure concernenti il lavoro di cura, nel quale il "capitale femminile" è principalmente impegnato per sopperire alle carenze del *welfare* pubblico.

E' importante che la parità di genere sia una linea strategica con una visione strutturale e sistemica. Le risorse vanno potenziate per colmare la disparità di genere rilevata nel nostro Paese e che, nel corso del 2020, si è ulteriormente aggravata per effetto della pandemia. Al fine di porre le basi per una crescita che sia davvero innovativa, sostenibile e paritaria, si conferma necessaria, allora, l'introduzione dell'approccio *gender mainstreaming*, affinché sia misurato *ex-ante*, per ciascun capitolo di investimento, l'impatto di genere delle diverse progettualità.

"Investire nella 'bellezza' del Paese" è certamente una linea strategica decisiva e va rafforzata a partire dalle risorse destinate alla cultura ed al turismo. Non solo perché sono fra i settori maggiormente colpiti dagli effetti della pandemia, ma anche perché rappresentano una concreta opportunità di crescita dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile. In questi comparti economici, infatti, si concentra una sempre più rilevante presenza diretta e indiretta delle donne.

Quanto all'obiettivo di "ridurre i divari territoriali e liberare il potenziale inespresso di 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 prioritario di allocazione territoriale degli interventi".

Viene così dato particolare rilievo alla “coerenza strategica” del PNRR con il Piano Sud 2030, nonché - come già sottolineato - alle “sinergie e complementarità fra le risorse provenienti dal RRF, quelle fornite da REACT-EU, e la quota anticipata del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2021-2027”. Ne risulterebbero così potenziati gli investimenti nell’area volti al rafforzamento di dotazioni infrastrutturali e sociali e dei beni e servizi pubblici essenziali.

Sulla scorta di tale impianto, si prevede che, “nella definizione delle linee progettuali e di intervento del PNRR, pertanto, sarà esplicitata la quota di risorse complessive destinata al Mezzogiorno”. Va, però, osservato che circa la possibilità di assicurare al Sud il 34% del volume delle misure, alla stregua della regola vigente per le spese in conto capitale delle pubbliche amministrazioni centrali, non sempre emergono sufficienti indicazioni dai diversi progetti.

Considerazioni finali

Il PNRR mette dunque a sistema, nel conteggio delle risorse complessive, sia i fondi europei che hanno natura di prestiti in senso stretto, sia le risorse per le quali non c'è un creditore diretto, cioè le cosiddette sovvenzioni. Inoltre, nel quadro sinottico, di cui alla seguente tabella, sono inclusi i flussi di risorse provenienti dai fondi strutturali europei, come definiti dal Quadro pluriennale 2021-2027 (ma qui considerati fino al 2026 per coerenza con la tempistica di implementazione di NGEU). E' opportuno ricordare che, a fronte dei flussi lordi di risorse indicati in tabella, l'Italia contrarrà debiti a lunga scadenza e a tassi particolarmente favorevoli per almeno 150 miliardi di euro.

Il *Recovery Plan* italiano prevede sei missioni articolate in 48 linee di intervento. È possibile individuare in ciascun intervento le caratteristiche che lo qualificano in termini di impatto sull'ambiente, digitalizzazione, inclusione, secondo i principi generali ispiratori.

Risorse complessive per missione - miliardi di euro e composizione %

		NGEU Italia		QFP	totale	
		mld.	%	mld.	mld.	%
1	digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	46,3	20,7	13,0	59,3	19,0
2	rivoluzione verde e transizione ecologica	69,8	31,2	9,9	79,7	25,6
3	infrastrutture per una mobilità sostenibile	32,0	14,3	1,2	33,1	10,6
4	istruzione e ricerca	28,5	12,7	5,6	34,0	10,9
5	inclusione e coesione	27,6	12,3	57,4	85,0	27,3
6	salute	19,7	8,8	1,0	20,7	6,6
	totale	223,9	100,0	88,0	311,9	100,0

Un po' meno chiara è, invece, la fondamentale classificazione economica tra investimento pubblico, incentivo all'investimento privato, spesa corrente o di altra natura.

Il volume totale del Piano ammonta a 223,91 miliardi di euro fino al 2026, gli investimenti pubblici passerebbero dal 60% al 70% delle risorse nette aggiuntive, gli incentivi quoterebbero il 21% del totale delle risorse e il 9% sarebbe destinato a spese di altra natura o di natura mista rispetto alle classificazioni adottate.

E' condivisibile la messa a sistema di tutte le risorse a prescindere dal progetto europeo da cui derivano.

Se le risorse hanno utilizzazione omogenea sotto il profilo della linea d'intervento e della riforma di cui fanno o dovrebbero fare parte, è corretto appostarle nella stessa linea, in modo tale da rendere più agevole la valutazione del volume di fondi impiegato e la valutazione dei benefici derivanti da quei costi, al fine di formulare un giudizio di efficienza che è economicamente e politicamente rilevante.

Inoltre, nell'ultima versione del Piano, è posta l'enfasi sulla possibilità di progettare veicoli finanziari per convogliare anche risorse private sugli investimenti.

Le quantificazioni sull'impatto delle risorse europee contenute nel Piano appaiono prudenziali anche secondo le ultime stime che portano da 2,3% a 3% il sovrappiù di prodotto lordo nel 2026 dovuto alla piena implementazione del PNRR (le cui risorse vanno impegnate per il 70% entro il 2022). Non è noto se questo esito derivi da dubbi intrinseci - pure molto fondati - sulla capacità di spendere le risorse in modo efficiente e con il necessario tempismo, oppure se sia, come appare più probabile, frutto di un approccio orientato da un opportuno e misurato realismo.

Il maggiore impatto è, infatti, fornito - secondo le assunzioni del Piano - dalla ricomposizione degli interventi a favore degli investimenti pubblici e a discapito degli incentivi a quelli privati con qualche importante, seppure limitato, beneficio già nell'anno in corso proprio in termini di crescita aggiuntiva (che viene ora cifrata in +0,6% rispetto al precedente +0,3%).

Va, però, sottolineata tanto la criticità del ciclo di attivazione degli investimenti pubblici nel nostro Paese, quanto l'esigenza - rafforzata dall'impatto della pandemia e dalle ragioni di potenziamento della resilienza del sistema produttivo - del rilancio degli investimenti privati in una prospettiva di necessario cambiamento, secondo quanto già segnalato dal Piano Colao.

Occorre poi evidenziare che l'assetto attuale del Piano ne mitiga l'aggiuntività (che ora va sotto il titolo "nuovi progetti"). In altre parole, non tutti i 223,91 miliardi di euro del Piano si aggiungono ai fondi già stanziati o previsti nella finanza pubblica tendenziale italiana. I nuovi progetti ammontano a 145,22 miliardi di euro: un volume di risorse comunque molto ingente, che metterà a dura prova le capacità di spesa della burocrazia italiana.

In ogni caso, va apprezzata l'attenzione a non incrementare il debito pubblico oltre quanto strettamente necessario. Gli investimenti pubblici, infatti, dovrebbero generare una crescita aggiuntiva indispensabile a ripagare l'onere del maggiore debito contratto per realizzarli. Fuori da questa favorevole evenienza, si produrrebbero per i contribuenti futuri maggiori oneri, derivanti dal nuovo costo in termini di interessi passivi oltre che dalle minori possibilità di ulteriori investimenti.

Investimenti (si spera anche privati), misure di sostegno, riforme. Soprattutto riforme.

Senza entrare nel merito di ciascuna di esse, vale la pena di sottolineare che, secondo lo stesso Piano, l'eventuale e auspicata realizzazione dei contenuti indicati per gli ambiti di riforma fornirebbe una spinta al prodotto lordo ragguardevole e aggiuntiva rispetto a quella derivante dagli investimenti: nel medio termine e con orizzonte a cinque anni, "ampiamente superiore di un punto percentuale" per le riforme di contesto della pubblica amministrazione, della giustizia e del fisco. Inoltre, "una riforma del lavoro che portasse ad un netto aumento del tasso di partecipazione di tutte le categorie di lavoratori, ad un miglioramento qualitativo delle competenze e a una riduzione delle frizioni presenti nel mercato del lavoro, accrescerebbe il PIL di almeno un ulteriore punto percentuale".

Ciò definisce la rilevanza degli interventi di riforma e, al contempo, pone il processo di riforma come condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per ottenere i risultati differenziali del Piano in termini di PIL, benessere economico e sociale, inclusione. Senza le riforme, verosimilmente, molti degli obiettivi quantitativi del Piano andrebbero irrimediabilmente perduti. Basti pensare alla questione cruciale della riforma del sistema fiscale.

Del resto, è lo stesso PNRR a ricordare il ruolo "abilitante e catalizzatore" delle riforme. Diversamente, il rischio è che alle prossime generazioni possa soprattutto restare il maggiore debito.