



Osservazioni sul Piano Nazionale  
di Ripresa e Resilienza (PNRR)  
trasMESSO al Parlamento

30 aprile 2021



## **Sommario**

<b>Sintesi</b>	<b>2</b>
<b>1. Valutazioni generali</b>	<b>4</b>
<b>2. Governance del PNRR</b>	<b>10</b>
<b>3. Riforme</b>	<b>11</b>
<b>4. Transizione ecologica e digitale</b>	<b>14</b>
A) Ambiente ed Energia	14
B) Transizione 4.0	16
C) Appalti innovativi	16
D) Ricerca e Sviluppo	16
E) Internazionalizzazione	18
<b>5. Education e lavoro</b>	<b>18</b>
A) Education	18
B) Politiche per il lavoro	19
C) Pensioni	21
D) Ammortizzatori sociali	21
E) Lavoro sommerso	22
F) Parità di genere	22
G) Asili nido	23
<b>6. Salute</b>	<b>23</b>
<b>7. Crescita dimensionale delle imprese e struttura finanziaria</b>	<b>24</b>
<b>8. Infrastrutture, trasporti e logistica</b>	<b>24</b>
<b>9. Coesione territoriale</b>	<b>25</b>
<b>10. Rigenerazione urbana</b>	<b>26</b>

## Sintesi

- *La nuova versione del Piano fa registrare un significativo passo avanti sulle riforme, mentre rimane ancora incerto il profilo della governance e il livello di coinvolgimento degli attori sociali (la definizione è in larga parte rimessa a un successivo provvedimento). Il serrato cronoprogramma attuativo richiederà un elevato tasso di coesione politica e sociale.*
- *Rispetto alla versione di gennaio, le risorse sono state allocate su singole componenti che raggruppano progetti omogenei, sono state individuate le milestone come richiesto dalla Commissione europea ed è possibile ricostruire un cronoprogramma degli interventi. Mancano però ancora una serie di informazioni di dettaglio cruciali per un esame completo e trasparente del Piano.*
- *Il Piano soddisfa i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti verdi (40%) e digitali (27%). Complessivamente, su questi capitoli, come sulle linee di intervento riguardanti la ricerca e innovazione, le scelte di fondo possono considerarsi condivisibili.*
- *Non si conoscono gli impatti che il PNRR avrà sulla finanza pubblica. Trattandosi di risorse nazionali, i 30,6 miliardi del Fondo Complementare dovrebbero incidere su deficit e debito nel prossimo decennio ma non si sa come saranno distribuiti negli anni. Inoltre, per garantire il completamento degli interventi parzialmente realizzati nel PNRR, come indicato dal Presidente del Consiglio alle Camere, serviranno ulteriori risorse, stimabili in 26 miliardi, da finanziare con il bilancio nazionale.*
- *Per quanto riguarda gli impatti macroeconomici, si precisa che nel 2026 il PIL sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto allo scenario di base (senza PNRR), ma solo se il Piano verrà realizzato integralmente. La somma degli impatti delle singole Missioni è, infatti, inferiore e pari a 3,1 punti percentuali.*
- *È stato eliminato il dettaglio per singola Missione e Componente della spesa per progetti in essere e per progetti nuovi. Pertanto, non è possibile quantificare esattamente quali componenti del Piano beneficeranno maggiormente di nuove risorse.*
- *Le riforme settoriali previste all'interno delle 6 Missioni in totale ammontano a 49, di cui solo 5 comporterebbero costi, che sono complessivamente pari a 4,6 miliardi, di cui 4,4 per politiche attive del lavoro. Proprio su politiche attive e ammortizzatori sociali il livello di dettaglio risulta però insoddisfacente.*
- *Riguardo ad alcuni investimenti pubblici, occorre considerare che i progetti trasferiti – in tutto o in parte – nel Fondo Complementare, sono quelli ritenuti più problematici e che, presumibilmente, saranno completati almeno in parte dopo il 2026 con eventuali effetti*

*sull'impatto macroeconomico complessivo (nel quale al momento si ipotizza che tutti i progetti saranno completati entro il 2026).*

- Il Piano è carente su due temi centrali: la crescita dimensionale delle imprese (peraltro più volte sottolineato dalla Commissione europea nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese) e il riequilibrio della loro struttura finanziaria, appesantita, peraltro, dall'eccessivo indebitamento legato ai prestiti garantiti. Manca, inoltre, una strategia di medio e lungo periodo per il sostegno dell'export, componente fondamentale per accrescere la competitività del sistema industriale italiano.*
- In materia di "Rivoluzione verde" sono state riprese molte delle proposte di Confindustria, anche se potrebbe essere penalizzante rinunciare all'opportunità di sviluppare l'idrogeno "blue" che consentirebbe di promuovere in modo complementare anche le soluzioni tecnologiche di cattura e sequestro del carbonio (CCUS), fondamentale per raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica al 2050.*
- Sarebbe opportuno incrementare i fondi destinati all'efficienza energetica per i settori industriali che al 2030 dovranno raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni del -63%, anche alla luce del fatto che le risorse stanziare per questa componente riguardano esclusivamente la riqualificazione energetica nel settore dell'edilizia. Analogamente sono insufficienti le risorse destinate alle bonifiche.*
- Su Industria 4.0 sono stati tagliati 4,5 miliardi nel PNRR recuperati quasi integralmente dal Fondo Complementare. Stando al testo del Piano le agevolazioni previste da Industria 4.0 saranno comunque finanziate per il 2021 e 2022. Sarebbe opportuna un'estensione al 2023 soprattutto alla componente abilitante del Piano (credito d'imposta ex iperammortamento, R&S e formazione 4.0).*
- Nel testo è precisato che il superbonus 110% verrà prorogato fino alla fine del 2023. Le risorse allocate sono state aumentate (22,26 miliardi da 18,5 della versione circolata nei giorni precedenti), ma non appaiono ancora sufficienti a coprire la proroga. Presumibilmente le maggiori risorse necessarie saranno individuare in legge di bilancio.*
- In tema di istruzione, il PNRR punta correttamente su una didattica per competenze, infrastrutture più efficienti nelle scuole, più formazione degli insegnanti, maggiore risposta dei percorsi scolastici ai fabbisogni delle imprese. Le criticità riguardano il target di investimento degli ITS (visto l'investimento di 1,5 miliardi il numero degli studenti non dovrebbe raddoppiare, ma crescere del 400-600%) e i contenuti di una possibile riforma.*
- Le risorse per il Mezzogiorno rappresentano il 40% di quelle territorializzabili, ma la valutazione dell'impatto macroeconomico non fa emergere un sostanziale aumento della convergenza (la quota del Mezzogiorno nel 2019 era del 22% del PIL nazionale e salirebbe al 23,4% nel 2026).*

## 1. Valutazioni generali

Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), esaminato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile e trasmesso al Parlamento in vista dell'invio alla Commissione europea, si snoda su **tre assi strategici**: 1) digitalizzazione e innovazione; 2) transizione ecologica; 3) inclusione sociale (parità di genere, giovani e divari territoriali).

Risulta dunque confermata l'impostazione di fondo della bozza del 12 gennaio, cioè di un Piano che punta, da un lato, ad accelerare i processi di **transizione** e modernizzazione del tessuto produttivo e, dall'altro, a "ricucire" i **divari** che caratterizzano il Paese, riparando, al contempo, i danni economici e sociali della crisi pandemica.

Corretta l'analisi della situazione del Paese: bassa crescita, che ha inciso in modo particolarmente negativo su poveri, giovani e donne, determinata da una bassa dinamica della produttività. Questa è dovuta al non aver colto la rivoluzione digitale, specie nel settore pubblico, a una crescita insufficiente degli investimenti pubblici e privati e all'incapacità di portare avanti alcune riforme strutturali (es. in materia di giustizia e di concorrenza).

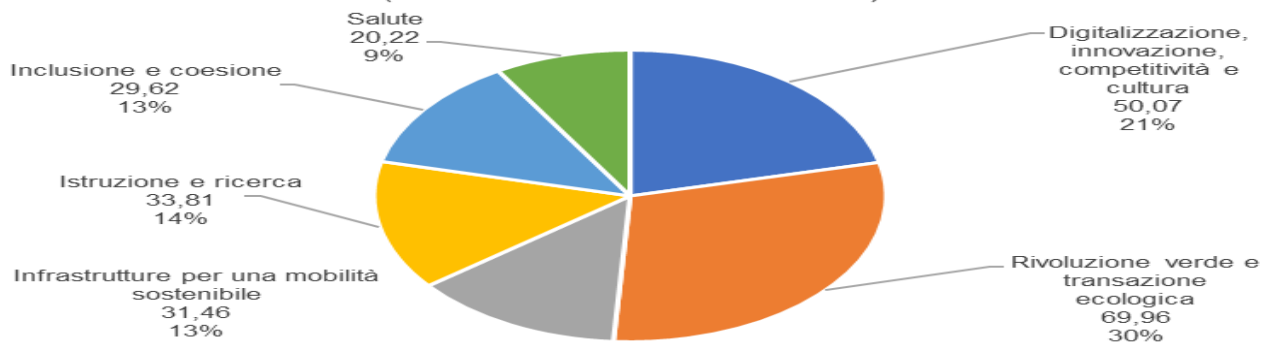
**Le risorse stanziare dal PNRR** (si intende la sola *Recovery and Resilience Facility*, RRF, che vale il 90% delle risorse che arriveranno all'Italia nell'ambito del programma NGEU) ammontano a 191,5 miliardi, cui si sommano 13 miliardi del fondo React-EU e 30,6 miliardi derivanti dal Fondo Complementare, a valere su risorse nazionali. Di queste risorse, circa 69 miliardi di euro verranno da sovvenzioni e circa 122 miliardi di euro da prestiti. Nelle relazioni al Parlamento, il Presidente Draghi ha parlato di 248 miliardi perché prendeva in considerazione la RRF, il Fondo Complementare e "*ulteriori 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche*" entro il 2032. Per questi sarà necessario un futuro scostamento di Bilancio dello Stato. Aggiungendo anche il fondo React-EU, si arriverebbe a 261 miliardi.

Complessivamente, il **PNRR "allargato" (PNRR + React EU + Fondo Complementare)** si avvale di 235,1 miliardi, distribuiti sulle 6 Missioni (Tabella 1 e Figura 1). L'ammontare maggiore di risorse è destinato alla Missione Rivoluzione verde e transizione ecologica (considerando anche il Fondo Complementare, 68,7 miliardi, il 30% del totale) e alla Digitalizzazione (50,1 miliardi, il 21% del totale).

**Tabella 1: Stanziamento di risorse del PNRR, del React-EU e del Fondo Complementare**

Missioni	PNRR		React-EU		Fondo Complementare		Totale NGEU	
	mld	%	mld	%	mld	%	mld	%
1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	40,73	21,3%	0,80	6,2%	8,54	27,9%	50,07	21,3%
2 Rivoluzione verde e transazione ecologica	59,33	31,0%	1,31	10,1%	9,32	30,4%	69,96	29,8%
3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25,13	13,1%	0,00	0,0%	6,33	20,7%	31,46	13,4%
4 Istruzione e ricerca	30,88	16,1%	1,93	14,8%	1,00	3,3%	33,81	14,4%
5 Inclusione e coesione	19,81	10,3%	7,25	55,8%	2,56	8,4%	29,62	12,6%
6 Salute	15,63	8,2%	1,71	13,2%	2,89	9,4%	20,22	8,6%
<b>Totale</b>	<b>191,51</b>	<b>100%</b>	<b>13,00</b>	<b>100%</b>	<b>30,64</b>	<b>100%</b>	<b>235,14</b>	<b>100%</b>

Il **Fondo Complementare** è destinato a finanziare progetti in linea con gli obiettivi del PNRR, ma che non possono essere finanziati con il Piano stesso perché non c'è sufficiente disponibilità di risorse, ovvero perché tali progetti non rispettano alcuni criteri (tra cui le tempistiche, legate alla complessità attuativa). Anche per i progetti finanziati con il Fondo Complementare verranno adottate le stesse procedure previste per i progetti finanziati con il RRF (target, milestone, monitoraggio) ma, al contrario di questi ultimi, non sarà necessario rendicontarne l'attuazione e concluderli entro il 2026.

**Figura 1: Risorse del PNRR, del React-EU e del Fondo Complementare per missioni (valori in miliardi e in % di PIL)**


Il Piano specifica ora che le **risorse destinate all'attuazione delle 49 riforme settoriali** previste nelle 6 missioni ammontano a 4,6 miliardi, di cui il 95% (4,4 miliardi) per la riforma

delle politiche attive del lavoro e la formazione e il 3,4% (160 milioni) alla digitalizzazione della PA. Le altre riforme non superano i 300 milioni di stanziamento (Tabella 2).

**Tabella 2: Quantificazione dei costi per le riforme**

Riforme	totale	
	mld	%
1 Strutture di supporto alla trasformazione della PA locali	0,16	3,4%
2 Competenze e carriere	0,02	0,4%
3 Riforma sistema proprietà intellettuale	0,03	0,6%
4 Scuola di Alta Formaizone e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico amministrativo	0,03	0,6%
5 Politiche attive del lavoro e formazione	4,4	94,8%
<b>Totale</b>	<b>4,64</b>	<b>100,0%</b>

Le **risorse per il Mezzogiorno** rappresentano il 40% di quelle territorializzabili (Tabella 3), sebbene la valutazione dell’impatto macroeconomico del PNRR non faccia emergere un sostanziale aumento della convergenza: da una quota del 22% del PIL nel 2019 del Mezzogiorno sul totale nazionale, nel 2026 la stessa quota salirebbe al 23,4%.

**Tabella 3: Quantificazione delle risorse destinate al sud**

Risorse al sud	totale	
	mld	%
1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	14,58	36,1%
2 Rivoluzione verde e transazione ecologica	23,00	34,3%
3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	14,53	53,2%
4 Istruzione e ricerca	14,63	45,7%
5 Inclusione e coesione	8,81	39,4%
6 Salute	6,00	35/37%
<b>Totale</b>	<b>81,55</b>	<b>40,0%</b>

*Nota* : in percentuale delle risorse territorializzabili

Rispetto alla versione di gennaio, le risorse sono state allocate su singole componenti che raggruppano progetti omogenei, sono state individuate le milestone come richiesto dalla Commissione europea ed è possibile ricostruire un cronoprogramma degli interventi. Mancano però ancora una serie di **informazioni di dettaglio** cruciali per un esame completo e trasparente del Piano.

Entrando più nel merito, un sostanziale “salto di qualità”, in termini di impostazione, si registra sul capitolo **riforme**.

Il PNRR distingue in modo più analitico quattro livelli di intervento sulle riforme.

Quelle *di contesto*, cioè trasversali a tutto il Piano: pubblica amministrazione e giustizia; *abilitanti*, cioè funzionali all’attuazione delle Missioni e Componenti in cui esso si articola: semplificazione legislativa e concorrenza; *settoriali*, cioè riguardanti attività economiche e/o ambiti di regolazione interni alle Missioni e Componenti (es., rinnovabili e lavoro sommerso); *di accompagnamento*, che seppur non ricomprese nel perimetro del PNRR, ne affiancheranno l’attuazione: fisco e protezione sociale dei lavoratori (ammortizzatori sociali).

Per ciascuna di queste linee vengono indicati contenuti e tempistiche di intervento, con l’obiettivo di una messa a regime dell’impianto riformatore da qui al 2024. Il Piano indica poi anche l’impatto atteso, in termini di dinamica degli investimenti, della produttività e del PIL, collegato alle riforme: quest’ultimo è stimato, a regime, quindi nel lungo periodo, in un contributo positivo del 3,3%.

Sul piano generale, i contenuti delle singole linee di intervento sono condivisibili, pur con qualche lacuna (es., l’assenza di riferimenti alla specializzazione dell’offerta di giustizia) e sovrapposizione tra piani di intervento.

Ma soprattutto il PNRR delinea ora una strategia riformatrice ambiziosa, che richiederà di incidere in profondità sulla capacità amministrativa e sui processi di produzione ed erogazione di beni e servizi pubblici; anche per questo, oltre che per la “dimensione” in sé degli interventi, l’attuazione richiederà un “alto tasso” di coesione politica e sociale. Da questo punto di vista, il coinvolgimento degli attori sociali è una variabile determinante: sul punto, considerati il processo che ha portato alla definizione del Piano e quanto ipotizzato per la sua *governance* attuativa, la cui definizione è in larga parte rimessa a un successivo provvedimento, la valutazione non può che essere prudente.

In altre parole, il contributo delle riforme dipenderà da come queste si concretizzeranno, già a partire dal prossimo, annunciato decreto sulle semplificazioni. In proposito, in diversi punti del documento si fa riferimento alla “semplificazione normativa”, senza fornire dettagli.

Alcune considerazioni su temi specifici.

Sulla **transizione ecologica**, il Piano riprende molte proposte di Confindustria, come ad esempio i progetti *flagship* per il riciclo chimico, la carta, il tessile, i rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), ecc., nonché l’introduzione di una strategia per l’economia circolare, che consentirà di sviluppare gli interventi all’interno di una cornice che tenga conto di diverse leve (innovazioni, impianti, fiscalità, ecc.). Apprezzabili le proposte dirette a semplificare, snellire e velocizzare le più importanti procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni per infrastrutture, opere e impianti. Una criticità proprio in ordine alle risorse



destinate ai progetti *flagship*, che al momento risultano pari a 600 milioni, evidentemente insufficienti rispetto al fabbisogno.

Positiva l'intenzione annunciata nel Piano di estendere il superbonus 110% fino al 2023. A nostro avviso, va prevista anche una proroga al 2023 delle agevolazioni che rientrano nel Piano Industria 4.0, attualmente previste dal PNRR fino al 2022.

Sui temi della **Ricerca, Sviluppo e Innovazione** il Piano, accogliendo le proposte di Confindustria, prevede interventi sia nella Missione Istruzione e Ricerca, sia nelle altre Missioni, diretti a: rafforzare gli investimenti delle imprese in R&S&I (attraverso, in particolare, il credito d'imposta in R&S&I previsto nell'ambito del Piano Transazione 4.0 a sua volta confermato); razionalizzare e potenziare gli ecosistemi della Ricerca e Innovazione e rafforzare la collaborazione con le imprese; promuovere progetti in partenariato privato pubblico su tematiche strategiche; rafforzare le filiere tecnologiche nazionali e sostenere la partecipazione italiana ai progetti europei; promuovere i dottorati industriali.

Sulle **politiche per il lavoro** il Piano evidenzia una certa incertezza sulle direttrici di fondo (revisione RdC, Fondo nuove competenze, ruolo delle Agenzie per il lavoro). Anche in tema di ammortizzatori sociali, nonostante le ripetute dichiarazioni del Governo che la indicava tra le priorità assolute, l'ipotesi di riforma viene declinata in maniera abbastanza generica, individuando solo alcuni obiettivi di massima.

Sul tema degli ITS, pur apprezzando il rafforzamento, sarebbe necessario un confronto sul processo di riforma, che dovrebbe a nostro giudizio fondarsi su alcuni obiettivi prioritari (es. semplificazione della governance delle fondazioni ITS e passerelle ITS-Università).

Con riferimento ad alcuni **investimenti pubblici**, va rilevato come i progetti ritenuti più problematici, tra cui l'Alta velocità ferroviaria, siano stati trasferiti – in tutto o in parte – nel Fondo Complementare, presumibilmente perché con difficoltà saranno completati entro il 2026.

Sui temi della **salute**, positive le linee di intervento, ma il vero tema strategico riguarderà l'*execution* delle azioni previste, affinché le risorse stanziolate siano destinate alle imprese della filiera. Occorre quindi fare in modo che il framework applicativo non sia totalmente ad appannaggio del settore pubblico.

Carente, invece, il disegno che dovrebbe affrontare una questione di carattere strutturale del nostro sistema produttivo, resa ancora più urgente a seguito della crisi pandemica: la **crescita dimensionale delle imprese** e il **riequilibrio della loro struttura finanziaria**, appesantita, peraltro, dall'eccessivo indebitamento legato ai prestiti garantiti.



Il Piano non include una strategia di medio e lungo periodo per il **sostegno dell'export** che, per l'Italia, è una componente fondamentale per accrescere la competitività del sistema industriale. Il Made in Italy è un patrimonio da valorizzare nella progettualità di rilancio del Paese nel periodo post Covid e andrebbero definite delle azioni per sostenere la proiezione internazionale delle nostre eccellenze manifatturiere.

## 2. Governance del PNRR

Il PNRR prevede un sistema di governance articolato, in quanto funzionale a garantire la sinergia tra i diversi livelli istituzionali, la standardizzazione di procedure e informazioni, la prevenzione di gravi irregolarità.

Tale sistema si articola su tre livelli: i) una Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio con il compito di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del Piano, rafforzare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale e proporre eventuali misure per l'attivazione di poteri sostitutivi e per l'implementazione del Piano; ii) un'apposita struttura presso il MEF per il coordinamento centralizzato per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Piano. Sempre presso il MEF, viene prevista l'istituzione di un apposito Organismo di audit del PNRR indipendente e responsabile del sistema di controllo interno; iii) l'individuazione, presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente del Piano, di una struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi che fanno parte della Missione/Componente.

In proposito, Confindustria ha più volte evidenziato la necessità di individuare specifiche modalità di interlocuzione con gli *stakeholder*, che tengano conto del ruolo che il sistema produttivo è chiamato a svolgere per massimizzare i benefici del PNRR, nonché del contesto socioeconomico in cui la complessiva azione di rilancio si innesta.

Il PNRR, al momento, si limita a rinviare a un successivo provvedimento normativo "struttura, composizione, nonché modalità di funzionamento e raccordo con le articolazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri" della Cabina di regia che avrà, tra i suoi compiti, anche quello di assicurare il costante confronto con i rappresentanti del partenariato economico e sociale di riferimento.

Sul punto, proprio per garantire un confronto costante, qualificato e non episodico con le parti sociali, si sottolinea sin d'ora la necessità che la Cabina di regia sia dotata di una struttura tecnica di supporto e affiancata da una consulta permanente, composta dalle maggiori associazioni rappresentative della società civile, che segnali alla Cabina le criticità "reali" del funzionamento del PNRR e suggerisca, quindi, le soluzioni per intervenire sui nodi principali.

Al contempo, sempre nell'ottica di valutare gli impatti socioeconomici del Piano, è necessario che al sistema di monitoraggio gestito dal MEF si affianchi a livello nazionale una "rete" composta da soggetti pubblici (es. Banca d'Italia e ISTAT) e privati (es. centri di ricerca, università), che reperisca ed elabori costantemente i dati e le informazioni necessari

ad accompagnare l'esecuzione dei progetti. Tale "rete" dovrebbe essere aperta alla partecipazione delle Confederazioni rappresentative degli attori economici.

### 3. Riforme

Sul **tema della riforma della PA**, il Piano agisce sia sulle criticità interne alla stessa (ricambio generazionale e adeguamento delle competenze), sia su quelle esterne (semplificazione e digitalizzazione delle procedure).

È indubbio, infatti, che l'implementazione del PNRR richiede una rivisitazione delle competenze e dei processi di reclutamento, nonché dei percorsi di "fast track" per la realizzazione dei singoli progetti.

In linea con questa visione, è particolarmente apprezzabile la creazione di un **pool** di 1.000 esperti, che contribuiranno – con il coordinamento delle amministrazioni regionali – al supporto delle amministrazioni locali per il superamento dei colli di bottiglia nello specifico contesto.

Sul piano delle **semplificazioni**, in linea con quanto auspicato da Confindustria, il Piano prevede interventi specifici di accelerazione delle procedure riguardanti la Valutazione di impatto aziendale (VIA) statale e quella regionale, l'autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici (superbonus) e la rigenerazione urbana (edilizia urbanistica), nonché le Conferenze di servizi per l'approvazione dei progetti e le infrastrutture per la transizione digitale. Resta però carente il livello di dettaglio di alcune riforme, come spiegato in precedenza.

In tema di **gare pubbliche**, Confindustria aveva mostrato perplessità sulla proposta di sospendere il Codice appalti e di prevedere l'applicazione delle Direttive UE per la spesa pubblica da finanziare attraverso i fondi europei del NGEU.

Sembra dunque parzialmente in linea con gli auspici di Confindustria la riforma prevista, che si concreta nel recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano *self executing* e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole italiane che vanno oltre quanto richiesto dalla normativa europea, c.d. "riduzione *gold plating*" (es. regolarità fiscale negli appalti).

Si può salutare con favore anche la **trasformazione digitale della PA**, che si prefigge di cambiare l'architettura e le modalità di interconnessione tra le basi dati delle amministrazioni

affinché l'accesso ai servizi sia trasversalmente e universalmente basato sul principio “*once only*”, facendo sì che le informazioni sui cittadini siano a disposizione “una volta per tutte” per le amministrazioni in modo immediato, semplice ed efficace, alleggerendo tempi e costi legati alle richieste di informazioni oggi frammentate tra molteplici enti.

Si può altresì valutare positivamente la razionalizzazione prevista sulle norme sui controlli pubblici di attività private, come le ispezioni. Si afferma, infatti, che è necessario eliminare le duplicazioni e le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni.

In tema di **giustizia civile**, positivi gli interventi volti a riformare il rito processuale, in primo grado e in appello, e l'implementazione del processo telematico.

Sotto il profilo del rafforzamento della capacità amministrativa, particolarmente apprezzabile il rafforzamento dell'ufficio per il processo, al fine di supportare i giudici nelle attività preparatorie del giudizio, anche se manca una decisa linea di intervento sulla specializzazione dei giudici.

In materia di deflazione del contenzioso, il Piano intende garantire un maggior utilizzo dell'arbitrato, della negoziazione assistita e della mediazione. Proprio sul tema della mediazione, il Piano intende sviluppare una più compiuta interrelazione tra mediazione e giudizio, grazie a uno sviluppo della mediazione delegata dal giudice (o endoprocessuale).

Il Piano predispone altresì interventi volti a ridurre il **contenzioso tributario** e i tempi della sua definizione. In particolare, nell'ambito della riforma della giustizia tributaria, l'obiettivo fissato è quello della riduzione del numero di ricorsi presso la Corte di Cassazione, accompagnato a modalità di decisione più rapide e adeguate. A tale scopo, si prevede un implemento delle piattaforme tecnologiche e la loro accessibilità al pubblico, insieme a un rafforzamento delle dotazioni di personale, anche ausiliario. Si segnala la costituzione di un'apposita commissione interministeriale di studio presso il Ministero della Giustizia e il MEF chiamata a elaborare proposte di intervento. Il nostro auspicio è che il rafforzamento delle dotazioni di personale passi anche per una maggiore qualificazione professionale dei collegi giudicanti.

Una parte del Piano è dedicata alla **concorrenza**, tema richiamato dal Consiglio Europeo nelle Raccomandazioni specifiche per l'Italia del 2019. Si prevede, in particolare, l'adozione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza entro il 15 luglio 2021.

Tuttavia, la sola adozione del disegno di legge non può essere ritenuta sufficiente. Infatti, l'iter dell'unica legge annuale per il mercato e la concorrenza finora approvata (legge 4 agosto 2017, n. 124) è stato particolarmente travagliato e non si vede come l'iter della nuova

legge sulla concorrenza potrebbe essere più veloce, posto che si è anche in presenza di una maggioranza particolarmente eterogenea.

Infine, tra le “altre riforme” si segnala quella fiscale che deve essere volta, innanzitutto, ad una **razionalizzazione della legislazione fiscale** in un testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali.

In questo quadro si inserisce la possibile revisione dell'**IRPEF**, con l'obiettivo di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo. Il Governo, a tale scopo, si impegna a presentare, entro il 31 luglio p.v., una legge delega, a cui dovrà seguire l'istituzione di una Commissione di esperti.

Si prevede, inoltre, un rafforzamento della lotta all'evasione fiscale, accompagnata da un potenziamento dell'operatività dell'Agenzia delle Entrate, con l'assunzione di nuove risorse, sempre più specializzate.

Infine, allo scopo di combattere la denatalità, si definisce il progetto di riforma contenuto nel Family Act, da attuare tramite l'Assegno Unico Universale, specifiche misure di sostegno ai giovani (come, ad esempio, detrazioni per spese universitarie, acquisto libri, ovvero detrazioni per contratti di locazione per figli maggiorenni iscritti all'università).

Nella sezione relativa alle “**Sfide economiche e risposta alle Raccomandazioni specifiche per Paese**” si fanno diversi cenni ad azioni in campo fiscale.

Si ricorda, innanzitutto, che il Consiglio raccomanda all'Italia 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 un'opera di contrasto all'evasione, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione.

Si invita inoltre 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 al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

Con riferimento alla **pressione fiscale sul lavoro**, si ricorda che nel 2020 si è operata una significativa riduzione del cosiddetto cuneo fiscale sul lavoro dipendente. Sempre nel 2020, è stata introdotta la cosiddetta Fiscalità di vantaggio al Sud, un taglio del 30% dei contributi sociali dovuti dai datori di lavoro nel Mezzogiorno. Sono inoltre stati azzerati i versamenti contributivi sulle nuove assunzioni di donne e giovani fino all'età di 35 anni. Tutto ciò ha portato a una riduzione del cuneo fiscale sul lavoro che riequilibra la distribuzione dei redditi,

migliora l'inclusione di genere, territoriale e generazionale, e ha un notevole rilievo macroeconomico per via delle sue proporzioni complessive.

Si tratta di interventi non ancora sufficienti e sebbene possa giudicarsi positivamente l'impegno del Governo a una ulteriore riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, il richiamo nel PNRR al rispetto delle esigenze complessive della finanza pubblica sembra indicare la volontà di andare verso una rimodulazione del prelievo tra le diverse categorie di contribuenti (redditi lavoro autonomo/redditi lavoro dipendente) o tra le diverse fonti reddituali (redditi di lavoro/ redditi fondiari), piuttosto che una generale riduzione del prelievo fiscale in Italia.

Con riguardo, poi, alla richiesta della Commissione europea di aggiornare i valori catastali degli immobili in Italia rispetto ai maggiori valori di mercato, merita ricordare che – dalla crisi immobiliare del 2008 ad oggi – tali differenze di valore si sono significativamente ridotte. Inoltre, le tempistiche previste per realizzare una revisione accurata delle rendite catastali (circa 5 anni, quindi al 2026 ipotizzando l'avvio dal 2021) non sono compatibili con il rispetto dei vincoli europei di bilancio (che dagli annunci della Commissione europea torneranno probabilmente in vigore dal 2023).

Nel contesto delle attività di contrasto all'evasione fiscale si pone grande rilievo su fatturazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi, nonché sul Piano "Italia Cashless", sebbene sia necessario rilevare come il focus sui pagamenti elettronici abbia indebolito l'efficacia di altri strumenti di contrasto all'evasione fiscale (es. Lotteria degli scontrini).

Nel PNRR, come prevedibile, viene richiamato il rispetto delle norme comunitarie per tutte le misure agevolative che si qualificheranno come **aiuti di Stato**, conformemente alla posizione assunta, ad oggi, dalla Commissione europea che non ha accolto le richieste di alcuni Stati membri (in prima linea l'Italia) di consentire delle deroghe temporanee alle suddette norme per le azioni dei PNRR.

## 4. Transizione ecologica e digitale

### A) Ambiente ed Energia

Il PNRR recepisce molte delle proposte di Confindustria in materia di ambiente ed energia.

In particolare, nel capitolo riforme sono state accolte le proposte dirette a **semplificare, snellire e velocizzare le più importanti procedure amministrative** (es. VIA statale e regionale) per il rilascio di autorizzazioni per infrastrutture, opere e impianti, con particolare

riferimento a quelle per l'economia circolare e la transizione energetica, nonché gli adempimenti per beneficiare del superbonus sugli edifici residenziali.

Tali misure saranno adottate con decreto-legge entro maggio 2021.

Positivo anche il richiamo alla legge annuale per la concorrenza 2022, che dovrà intervenire in diversi ambiti, tra cui le concessioni idroelettriche e quelle di distribuzione del gas naturale. Inoltre, si preannunciano misure per rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, nella prospettiva di colmare le attuali lacune impiantistiche. Si tratta di un tema strategico anche per la competitività delle imprese, perché la riforma potrà contribuire a mantenere concorrenziali i costi di gestione dei rifiuti da parte di imprese e famiglie.

Per quanto riguarda le Missioni, il Piano prevede un capitolo dedicato alla "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (Missione 2), che riprende molte delle proposte di Confindustria, come ad esempio i progetti *flagship* per il riciclo chimico, la carta, il tessile, i RAEE, nonché l'introduzione di una strategia per l'economia circolare, che consentirà di sviluppare gli interventi all'interno di una cornice che tenga conto di diverse leve (es. innovazioni, impianti, fiscalità a supporto degli investimenti).

Si rileva, tuttavia, una criticità in ordine alle risorse destinate ai progetti *flagship*, che al momento risultano pari a 600 milioni, evidentemente insufficienti rispetto al fabbisogno minimo.

In materia di transizione energetica e mobilità sostenibile è previsto lo stanziamento di 23,7 miliardi, adeguati agli ambiziosi obiettivi assunti. Tuttavia, si rileva un finanziamento di 2 miliardi di euro per investimenti nell'utilizzo di **idrogeno** in settori *hard-to-abate*. Considerate le caratteristiche del nostro Paese, potrebbe essere penalizzante rinunciare all'opportunità di sviluppare l'idrogeno "blue" che consentirebbe di promuovere in modo complementare anche le soluzioni tecnologiche di cattura e sequestro del carbonio (CCUS), fondamentale per raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica al 2050.

Potrebbe essere più opportuno incrementare i fondi destinati all'efficienza energetica in particolare per i settori industriali che al 2030 dovranno raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni del -63%, anche alla luce del fatto che le risorse stanziare per questa Componente riguardano esclusivamente la riqualificazione energetica nel settore dell'edilizia.

Per traguardare gli ambiziosi risultati in tema di decarbonizzazione si imporranno importanti investimenti anche nell'innovazione dei processi produttivi, per i quali non sono previste risorse specifiche.



Positiva l'intenzione annunciata nel Piano di estendere il **superbonus** fino al 2023; le misure interesseranno circa 50.000 edifici/anno.

In materia di bonifiche, sono stati previsti 500 milioni per il risanamento dei siti orfani. Fondi che appaiono insufficienti se si considera il ruolo strategico che il tema della bonifica e reindustrializzazione dei siti contaminati assume in un'ottica di riduzione del consumo di suolo, soprattutto alla luce dei nuovi impianti che dovranno essere realizzati nell'ambito del PNRR, del PNIEC e del Programma nazionale di gestione dei rifiuti.

#### **B) Transizione 4.0**

Rispetto alle versioni precedenti il Piano fa registrare un taglio di 4,49 miliardi di euro dell'importo stanziato (13,9 miliardi) quasi interamente compensato dalla dotazione del Fondo Complementare per questa voce (4,48 miliardi). Il Piano andrebbe prorogato, quanto meno nella parte più abilitante, al 2023.

Positiva l'introduzione di una voce specifica, che è aggiuntivo alle altre misure Transizione 4.0, pari a 750 milioni per l'erogazione di "contributi" volti a sostenere gli investimenti in macchinari, impianti e attrezzature per produzioni di avanguardia tecnologica, come quella di semiconduttori (Allegato A alla Legge di Bilancio 2017).

Positivo anche l'incremento di 1 miliardo delle risorse destinate alla **Banda ultralarga** e al **5G** (ora 6,31 miliardi).

#### **C) Appalti innovativi**

Manca la volontà di mettere in atto una riforma in tema di domanda pubblica di innovazione.

Si tratterebbe di una riforma a costo zero, che rendendo strutturale e sistematico il ricorso agli appalti pubblici di innovazione, promuoverebbe lo sviluppo tecnologico delle imprese, con ricadute positive sui servizi resi dalla PA a cittadini e imprese e in termini di qualificazione della spesa pubblica.

A differenza della precedente versione del PNRR, non è più presente il riferimento all'attivazione di appalti innovativi per incentivare le PMI alla riconversione verso nuove tecnologie, nuove produzioni ed estensione alle filiere automotive, autobus, nautica e per la mobilità marittima finalizzate al trasporto a basso impatto ambientale e smart.

Un'apertura alla promozione dell'utilizzo degli appalti innovativi può intravedersi al paragrafo 1.3.9, laddove si parla di una riforma che mira alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici per il sostegno delle politiche di sviluppo.

#### **D) Ricerca e Sviluppo**

Per quanto riguarda i temi della Ricerca e Sviluppo, sono confermate le azioni principali contenute nelle precedenti versioni, che vengono modificate e dettagliate anche riprendendo in modo sostanziale osservazioni e proposte presentate da Confindustria.

Si registrano però purtroppo tre modifiche negative di rilievo: la prima riguarda la cancellazione degli Accordi per l'innovazione, presenti fino alle bozze precedenti, che invece vengono stralciati nella versione approvata il 24 aprile, con una conseguente riduzione delle risorse complessive di 1 miliardo (tali risorse potrebbero essere recuperate dal Fondo Complementare); la seconda riguarda la riduzione delle risorse per il potenziamento dei centri di TT sui segmenti di industria (Industria 4.0) (meno 150 milioni assestandosi a 350 milioni) e la terza delle risorse per i dottorati innovativi (meno 480 milioni assestandosi a 600 milioni).

Per quanto riguarda le risorse complessive allocate alla Componente "Dalla ricerca all'impresa", si registra quindi purtroppo una riduzione: si assestano ora a 11,44 miliardi di euro (erano 11,77 miliardi nella versione di gennaio 2021, poi 12,44 miliardi nelle bozze del 23 aprile 2021).

All'interno della Componente vengono aumentate le risorse allocate per le azioni dirette a rafforzare le **filiere tecnologiche nazionali**: aumentano di 500 milioni le risorse destinate alla partecipazione italiana agli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI), che arrivano a 1,5 miliardi; si allocano 200 milioni per sostenere la partecipazione italiana alle partnership definite a livello europeo nell'ambito del Programma Horizon Europe; si prevedono 300 milioni di euro per sostenere lo sviluppo di start up innovative.

Per quanto riguarda gli interventi, vengono confermati quelli già previsti per: rafforzare gli investimenti delle imprese in R&S&I; razionalizzare e potenziare gli ecosistemi della Ricerca e Innovazione (promuovendo la messa in rete delle competenze a livello nazionale, il potenziamento dei centri territoriali e a supporto del TT per Transizione 4.0) e rafforzare la collaborazione con le imprese; promuovere progetti in partenariato pubblico privato su tematiche strategiche; rafforzare le filiere tecnologiche nazionali e sostenere la partecipazione italiana ai progetti europei (in particolare IPCEI e partenariati industriali; dottorati industriali negli ambiti strategici del PNRR).

Ricerca, Sviluppo e Innovazione sono poi presenti in quasi tutte le Missioni del PNRR, confermando gli strumenti del credito d'imposta per R&S&I&D nell'ambito del Piano Transizione 4.0; puntando a investimenti innovativi negli ambiti della digitalizzazione e innovazione (es. spazio), della transizione green ed energia (es. idrogeno, riciclo chimico e meccanico), della mobilità, famiglie e comunità e della salute.

Si evidenzia, inoltre, l'introduzione nell'ambito della Missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" di un'azione specifica diretta a sviluppare una leadership internazionale industriale e di ricerca e sviluppo nelle principali filiere della transizione con una dotazione di 2 miliardi (rinnovabili e batterie; idrogeno; bus elettrici; supporto a start up e venture capital attivi nella transizione ecologica).

Si chiarisce che, come proposto da Confindustria, le azioni specifiche saranno accompagnate da interventi di riforma sui temi inerenti R&S&I, diretti a: aumentare la flessibilità del sistema pubblico e di ricerca; integrare e semplificare gli strumenti di incentivazione e agevolazione per la R&S&I e l'adozione di un modello basato su poche priorità - di natura orizzontale - intorno alle quali aggregare gli interventi così da coprire l'intera filiera, garantendo continuità al finanziamento delle iniziative. Queste missioni saranno conformi alle priorità del Piano Nazionale della Ricerca (PNR) 2021-2027 e ai pilastri di Horizon Europe. Si prevede inoltre la revisione delle norme sul diritto di proprietà intellettuale.

## **E) Internazionalizzazione**

Il PNRR prevede il rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 in gestione a Simest dedicato agli investimenti in termini di innovazione e sostenibilità. Se da un lato è apprezzabile il rifinanziamento, dall'altro l'arco temporale ampio (fino al 2026) e l'ammontare limitato di risorse stanziato (1,95 miliardi di euro) rendono inadeguato tale intervento. Le richieste nel corso del 2020 a Simest da parte delle imprese hanno sfiorato i 4 miliardi di euro a fronte di uno stanziamento di circa 3,5 miliardi di Fondo 394/81 e 1,2 miliardi di quota a fondo perduto (fondo di promozione integrata). Le risorse appaiono quindi insufficienti se si considera che dovranno finanziare anche i progetti di filiera.

Del tutto assente nel PNRR una misura a supporto del Sistema Fieristico Italiano che rappresenta uno strumento fondamentale nella promozione del Made in Italy nel mondo contribuendo ad accrescere l'export nazionale.

## **5. Education e lavoro**

### **A) Education**

L'ultima versione del PNRR in tema istruzione è nel complesso condivisibile, perché punta su una didattica per competenze, infrastrutture più efficienti nelle scuole, più formazione degli insegnanti, maggiore risposta dei percorsi scolastici ai fabbisogni delle imprese. Le

principali criticità si rilevano invece sia sul target di investimento degli ITS che sui contenuti di una possibile riforma.

Proprio in tema di **riforma degli ITS**, il documento sembra concentrarsi soprattutto sul rapporto ITS-Università. C'è un riferimento esplicito a un modello regionale (il "Modello Emilia-Romagna") che andrebbe rimosso, sia perché non è argomentato e presentato, sia perché potrebbe sembrare una scelta di campo stante la presenza di efficienti modelli regionali sugli ITS, oltre a quello emiliano (Lombardia, Veneto, Piemonte, Liguria, Umbria, Puglia, per citare i principali). Per Confindustria sul fronte della riforma ITS è necessario puntare su alcuni obiettivi fondamentali: una struttura interdipartimentale tra Ministeri e Regioni competente, aperta alle associazioni di imprese più rappresentative, una semplificazione della Governance delle Fondazioni ITS e una stabilizzazione dei finanziamenti, un sistema 4+2 di accesso diretto di percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (le FP) negli ITS (4 anni con crediti integrativi), un sistema di "passerelle" tra ITS e Università, in particolare per recuperare il drop-out universitario al primo anno delle facoltà tecnico-scientifiche.

Bene **l'investimento di 1,5 miliardi di euro per gli ITS**, al fine di stabilizzare il sistema, anche se va subito precisato un errore di target: nel testo è riportato che *"l'obiettivo è conseguire un aumento degli attuali iscritti a percorsi ITS almeno del 100 per cento"*. Si tratta tuttavia dell'attuale dato che riguarda gli ITS e, visto l'importante investimento, il target deve essere quantomeno quadruplicato, o ancora meglio sestuplicato, anche per rispondere alla fortissima domanda di supertecnici delle imprese. Si propone pertanto di modificare il testo andando verso *"un incremento dal 400% al 600% del numero degli studenti dei percorsi ITS rispetto agli attuali iscritti e diplomati"*.

## **B) Politiche per il lavoro**

Le risorse assegnate alla Componente "Politiche per il lavoro" nel suo complesso risultano pari a quasi 6,7 miliardi (ammontare confermato rispetto all'ultima versione del PNRR circolata a inizio anno) e, nello specifico, su politiche attive del lavoro e formazione è assegnata la quota più importante di risorse della Missione, ovvero 4,4 miliardi.

A giudizio di Confindustria, condizionare le imprese all'assunzione di giovani e donne per partecipare ai progetti finanziati, non è una scelta condivisibile: tanto più se si scendono le variabili di cui si dovrà tener conto (oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, non discriminazione, trasparenza, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile al 2026, anche tenendo conto dei corrispondenti valori medi nonché dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei in cui vengono svolti i progetti). Un dirigismo talmente pervasivo, la cui gestione, ragionevolmente,

si tradurrà in un ostacolo burocratico, generato da una vera e propria opzione ideologica, attuata in modo schematico.

Passando ai contenuti specifici in tema di **formazione e politiche attive**, la premessa indicata nel PNRR è condivisibile: nel documento, infatti, si afferma che *“la formazione e il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, miglioreranno la mobilità dei lavoratori e forniranno loro le capacità di raccogliere le future sfide del mercato del lavoro”*. In particolare, il Governo prevede *“l’introduzione di una riforma organica e integrata in materia di politiche attive e formazione, nonché misure specifiche per favorire l’occupazione giovanile, attraverso l’apprendistato duale (che unisce formazione e lavoro) e il servizio civile universale”*.

Nello specifico, si dichiara che l’ampliamento delle misure di politica attiva del lavoro avverrà nell’ambito del nuovo **“Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)”**. Tale obiettivo è condivisibile soprattutto perché tale programma nazionale rappresenta un tentativo di superare i divari regionali in tema di politiche attive. Viene, però, sottovalutato il possibile apporto delle Agenzie per il lavoro, che non vengono neppure citate, limitandosi, qualche passaggio dopo, a un vago riferimento all’apporto degli operatori privati.

Il programma nazionale GOL, inoltre, da una parte, sembra che intenda mettere al centro le politiche per le transizioni (cioè per chi è senza lavoro o rischia concretamente di perderlo perché, ad esempio, in CIGS), in maniera del tutto condivisibile. Sul punto, peraltro, Confindustria ha proposto di rendere strutturale il contratto di espansione e di ampliarne l’accesso consentendolo anche a realtà aziendali più piccole. Dall’altra parte, tuttavia, si lascia intendere anche che il Reddito di Cittadinanza non venga affatto riformato, continuando a perpetrare il contraddittorio duplice ruolo di “politica attiva” e di contrasto alla povertà.

Altro grave limite del programma GOL è che, pur prendendo atto della eterogeneità dei servizi regionali, non sembra neppure accennare alla necessità di creare una rete informatica nazionale che gestisca e coordini gli interventi di politiche attive e passive.

Infine, gli interventi segnalati non sembrano neppure pienamente coerenti con il mantenimento del **Fondo Nuove competenze**, a cui peraltro viene anche mantenuto, contraddittoriamente, il compito di accompagnare le transizioni: *“il Fondo può essere attivato anche per aziende che utilizzano la Cassa integrazione e, quando i trattamenti sono volti a far fronte a ristrutturazioni o crisi strutturali, le attività di formazione promosse sono cruciali per accompagnare processi di ricollocazione della forza lavoro ovvero aiutare la transizione verso nuova occupazione.”* In breve, si mantiene l’ambiguità di questo strumento.

Si evidenzia, dunque, la mancanza di scelte di fondo, che sembra caratterizzare il Piano sotto il profilo degli interventi sul lavoro.

### C) Pensioni

Nel testo viene ricordato che la Raccomandazione della Commissione europea del 2019 richiede di attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

Infine, in una prima versione del Piano vi era il riferimento al fatto che **Quota 100**, in scadenza a fine anno, non sarebbe stata riproposta ma sostituita da misure mirate a categorie con mansioni “logoranti”. Tale previsione andava incontro a una delle richieste avanzate da Confindustria nell’ambito delle proposte in tema di sistema pensionistico, ovvero di prevedere misure specifiche per chi svolge **lavori usuranti/gravosi** da individuare con criteri oggettivi. Si segnala, invece, che questo passaggio non è più presente nella versione definitiva del Piano trasmesso al Parlamento.

### D) Ammortizzatori sociali

Per quanto riguarda gli **ammortizzatori sociali**, in linea di principio appare condivisibile l’obiettivo che il documento assegna alla riforma, ovvero *“semplificare le procedure di erogazione e [...] ampliare l’ambito dei destinatari degli interventi di sostegno al reddito. Una tale riforma mira a definire un sistema di ammortizzatori sociali più equo, sostenibile e capace di far fronte alle trasformazioni, nonché alle instabilità del mercato del lavoro supportando le transizioni occupazionali e attenuando l’impatto sociale delle crisi.”*

Tuttavia l’ipotesi di riforma, nonostante le ripetute dichiarazioni del Governo che la indicava tra le priorità assolute, viene declinata in maniera abbastanza generica, individuando gli **obiettivi di massima** (*“allargare la platea delle aziende e dei lavoratori ammessi ai trattamenti di Cassa integrazione guadagni, mettere a sistema l’ampliamento del campo di applicazione delle prestazioni assicurative in costanza di rapporto, garantendo a tutti i lavoratori specifici trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, differenziando durata ed estensione delle misure di sostegno al reddito sulla base delle soglie dimensionali dell’impresa e tenendo conto delle caratteristiche settoriali, con un rafforzamento della rete di sicurezza sociale contro la disoccupazione e inoccupazione, implementando le protezioni dei lavoratori discontinui e precari”*), ma non indicando affatto le modalità attraverso le quali realizzare ampliamenti di tutele e di copertura, in particolare per quel che riguarda gli aspetti finanziari, cioè i costi della riforma e l’individuazione del soggetto o dei soggetti che debbono sostenerli.

L'unico – generico – riferimento agli aspetti finanziari della riforma è inserito nella nota a piè pagina n. 33, dove si indica che tale intervento verrà condotto rispettando i principi di sostenibilità finanziaria dettati dalle raccomandazioni europee.

La vaghezza che caratterizza questa “declinazione” non consente di cogliere le linee esatte della riforma, anzi lascia spazio per supporre diversi trattamenti settoriali, quindi senza superare i problemi attuali. Manca, inoltre, un riferimento al superamento della Cassa integrazione in deroga, ovvero l'istituto alla base delle differenze irrazionali tra chi paga contributi per ottenere le prestazioni e chi no.

Condivisibile l'obiettivo di potenziare le politiche attive del lavoro per sostenere l'occupabilità dei lavoratori in transizione e disoccupati.

### **E) Lavoro sommerso**

Con riferimento alla **lotta al sommerso**, si segnala l'assenza della declinazione dell'obiettivo teorico: *“l'introduzione di misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare in maniera che i benefici dall'operare nell'economia regolare superino i costi del continuare ad operare nel sommerso”*.

### **F) Parità di genere**

Per quanto riguarda le misure destinate alla parità di genere, è previsto un progetto di sostegno all'imprenditoria femminile e un intervento specifico di definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere (Investimento 1.2 “Sostegno all'imprenditoria femminile” – Investimento 1.3 “Sistema di certificazione della parità di genere”).

Positiva la previsione relativa all'investimento 1.2 dedicato alla creazione di impresa femminile.

In ordine all'investimento 1.3, nel Piano si legge che esso è volto ad accompagnare e incentivare 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).

L'introduzione del sistema di certificazione di genere costituisce un indubbio “appesantimento” per le imprese non essendo per di più chiaro come il sistema di certificazione opererà nel concreto. Nel PNRR si dà per acquisita la disparità salariale a svantaggio delle donne a parità di ruolo e di mansioni rispetto agli uomini.

Positiva, infine, l'attenzione del Piano alla volontà di investire nelle competenze STEM tra le studentesse delle scuole superiori per migliorare le loro prospettive lavorative e permettere una convergenza dell'Italia rispetto alle medie europee anche per il pieno superamento degli stereotipi di genere.

### **G) Asili nido**

Nell'ambito della Missione 4, Componente 1, è positiva la previsione di rafforzare il sistema educativo mediante investimenti – tra gli altri – relativi agli asili nido e ai servizi di educazione e cura per la prima infanzia. Una volta realizzati gli interventi infrastrutturali, ci si augura che la gestione di questi servizi da parte del pubblico sia in linea con le esigenze delle famiglie, garantendo orari “lunghi”, flessibili, aperture nei weekend.

## **6. Salute**

Alcuni obiettivi tematici inseriti nel documento «La prosperità dell'Italia passa dal settore salute», elaborato dal GT Scienze della Vita rientrano nelle linee di azione del PNRR-Missione “Salute” (assistenza domiciliare, telemedicina, ricerca e innovazione, ammodernamento tecnologico ospedali, digitale) sebbene nel dettaglio delle azioni ci siano incongruenze rispetto alle indicazioni fornite.

Non sono invece presenti nel PNRR, misure relative alle tematiche di mobilità sanitaria e capitale umano (riforma delle professioni sanitarie).

In linea generale, nella Missione Salute del PNRR manca una visione strategica del Sistema Salute italiano orientata alle riforme. In questo senso, sarebbe importante puntare su temi quali la piena concorrenza tra operatori, l'efficienza e la sostenibilità economica del Sistema.

Altra questione rilevante non affrontata è il tema della governance, anch'esso strategico nel settore della salute. Un tema che diventa tanto più importante su alcuni temi specifici riportati nel PNRR, quali le azioni orientate alla digitalizzazione del Sistema Salute per un migliore utilizzo dei dati sanitari in un'ottica di open-source. In questo senso, la mancanza di un accenno alla governance non rende comprensibile come la gestione e l'utilizzo dei dati sarà garantita alla luce dello schema stato-regioni e pubblico-privato che caratterizza il settore salute italiano.

Infine, va ricordato che il tema strategico – da ora in avanti – è l'*execution* delle azioni previste dal PNRR affinché le risorse stanziare siano utilizzate prevedendo la partecipazione delle imprese della filiera della salute nella definizione operativa delle azioni che saranno implementate.



Occorre, quindi, fare in modo che il framework applicativo non sia totalmente ad appannaggio del settore pubblico ma anzi condiviso con il sistema delle imprese.

## 7. Crescita dimensionale delle imprese e struttura finanziaria

Nell'ambito del Piano non si intravede un disegno complessivo volto ad affrontare una questione di carattere strutturale del sistema produttivo, resa ancora più urgente a seguito della crisi pandemica: la crescita dimensionale delle imprese e il riequilibrio della loro struttura finanziaria, appesantita dall'eccessivo indebitamento legato ai prestiti garantiti contratti per far fronte all'emergenza Covid.

Il Piano contiene comunque alcune misure che vanno nella direzione del rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese e comunque del loro accesso a fonti finanziarie (bancarie e non bancarie) al fine di sostenere investimenti e sviluppo. Vi sono inoltre misure per potenziare il sistema dei pagamenti elettronici, a cominciare da quelli da e verso la Pubblica Amministrazione.

## 8. Infrastrutture, trasporti e logistica

La Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" prevede **investimenti per 25,1 miliardi a valere sulla RRF**. A questi andrebbero aggiunti 6,1 miliardi di interventi trasferiti a carico del Fondo Complementare, che riporterebbero l'entità complessiva degli investimenti (31,2 miliardi) vicina a quella prevista nella versione precedente del PNRR (32 miliardi).

Anche i progetti previsti nelle 2 Componenti (Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0 e Intermodalità e logistica integrata) risultano gli stessi indicati nella precedente versione, ma solo se si fa riferimento anche a quelli finanziati dal Fondo Complementare. A tale ultimo proposito, va però considerato che i progetti trasferiti nel Fondo Complementare sono quelli ritenuti più problematici e che presumibilmente saranno completati dopo il 2026. Altra novità rilevante, ma ancora priva di elementi specifici, è il ruolo del nuovo scostamento di bilancio, che dovrebbe assicurare il completamento di tutti i lotti di alcuni progetti fino al 2030 e/o oltre.

In tema di riforme, il PNRR indica, per la Componente 1 (Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0), la revisione delle **procedure di approvazione del Contratto di Programma RFI e dei progetti di investimento ferroviario**, una disciplina per il

trasferimento della titolarità delle opere d'arte (ponti, viadotti e cavalcavia) e l'attuazione delle linee guida per la classificazione e gestione del rischio per gli interventi di manutenzione stradale.

Per la Componente 2 sono previsti interventi di riforma per lo **sviluppo del sistema portuale** (semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica; attuazione del regolamento che definisce l'assegnazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali; semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di Cold Ironing) e l'**intermodalità e logistica integrata** (semplificazione delle transazioni di importazione/esportazione dello Sportello Unico dei Controlli; interoperabilità della piattaforma logistica nazionale per la rete dei porti; semplificazione delle procedure logistiche e digitalizzazione dei documenti).

Per la Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", il PNRR mantiene un rilevante intervento sulla **sostenibilità del trasporto urbano**, per 8,6 miliardi, con investimenti sulla mobilità soft (0,6 miliardi), mezzi di trasporto pubblico di massa (3,5 miliardi), infrastrutture di ricarica elettrica (0,75 miliardi) e rinnovo mezzi (3,7 miliardi). Ulteriori interventi di rinnovo, anche di mezzi di trasporto marittimo, sono stati allocati sul Fondo Complementare, per complessivi 1,4 miliardi, ma non è ancora disponibile la loro effettiva destinazione per modalità di trasporto.

In tema di fonti energetiche per la mobilità sostenibile, si segnalano investimenti per la produzione di biocarburanti e idrogeno, ma sul piano applicativo sono previsti interventi di sperimentazione dell'idrogeno per la mobilità stradale e ferroviaria, ma non quella marittima.

## 9. Coesione territoriale

Il PNRR cita moltissimo il Mezzogiorno in tutte le Missioni previste, in termini di riduzione dei divari territoriali e di parificazione delle condizioni economiche e sociali.

Il principale riferimento quantitativo è quello espresso dalla volontà del Governo "*di investire non meno del 40% delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno*", ponendolo a confronto con il criterio generale di allocazione del 34% degli investimenti ordinari in tale area.

Si segnala che, nel valutare l'impatto macroeconomico del PNRR, emergerebbe un limitato effetto di convergenza economica del Mezzogiorno; gli effetti sul PIL di tale area risultano infatti molto contenuti rispetto a quelli complessivi.

Da evidenziare, nella Missione 5 “Inclusione e coesione”, una previsione complessiva di 1,75 miliardi di euro destinati a interventi speciali per la coesione, di cui 0,7 miliardi destinati alla Strategia per le Aree Interne e 0,6 miliardi a infrastrutturazione delle **ZES** (opere di urbanizzazione).

## 10. Rigenerazione urbana

A differenza della precedente versione del PNRR, in quella provvisoriamente anticipata viene esplicitata, tra le azioni prioritarie della Missione 5, la rigenerazione urbana, con interventi destinati ai comuni sopra i 15 mila abitanti e piani urbani integrati per le periferie delle città metropolitane (possibile co-progettazione con il terzo settore). Le risorse complessivamente destinate a tale progetto ammontano a 8,6 miliardi, di cui 3,5 miliardi a interventi in essere e 5,1 miliardi a nuovi interventi.

Sul piano delle riforme, il PNRR sembra non tener conto dei lavori parlamentari sulla legge-quadro sulla rigenerazione urbana, con particolare riferimento ai meccanismi di pianificazione (piani urbani integrati), che potrebbero risultare più o meno coerenti rispetto alle esigenze attuative del PNRR.