

Audizione presso la 5^a Commissione “Bilancio” del Senato della Repubblica, sul disegno di legge S. 564 recante “Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”, c.d. “Attuazione PNRR”.

6 marzo 2023

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il decreto-legge sottoposto al Vostro esame per la conversione costituisce un ulteriore passaggio nel laborioso processo di implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ridefinendone la *governance* e le risorse strumentali. Assieme al Piano Nazionale Complementare (PNC), il PNRR mobilita 220 miliardi di Euro, risorse essenziali per il tessuto socio-economico del Paese: dalla capacità di investire questi fondi nei tempi previsti, indirizzandoli in maniera corretta, dipende la concreta possibilità di rilancio dell’economia italiana, tanto più irrinunciabile in un contesto segnato dal susseguirsi di crisi di portata globale e da una spirale inflattiva che continua a gravare su cittadini, imprese e lavoratori. Il 2023 è l’anno fondamentale per l’attuazione degli investimenti finanziati dal PNRR, con l’aggiudicazione di molteplici appalti e l’avvio di lavori aventi ad oggetto, tra le altre cose, le infrastrutture per il trasporto pubblico nelle città metropolitane, l’edilizia scolastica, le infrastrutture idriche primarie, lo sviluppo di energie rinnovabili e gli interventi legati alla riduzione del rischio di alluvione e idrogeologico.

È dunque essenziale che anche le parti sociali contribuiscano alla realizzazione del Piano. Il mondo dei liberi professionisti, che Confprofessioni rappresenta, ha compreso sin da subito le potenzialità delle riforme e degli investimenti collegati al PNRR, e l’impatto che essi potranno avere sull’avanzamento tecnologico, sociale ed economico del nostro Paese, anche in termini di efficienza e sostenibilità. Pertanto, seguiamo con estremo interesse le modifiche del Piano, e siamo pronti ad offrire il nostro contributo, anche tramite le Associazioni professionali aderenti alla Confederazione, alla sua completa realizzazione. E

siamo certi di incontrare l’interesse al dialogo da parte delle istituzioni: va infatti emergendo la consapevolezza dell’imprescindibile ruolo di assistenza e supporto che i professionisti svolgono a sostegno delle imprese e dei cittadini nella partecipazione ai bandi e nella risoluzione delle complessità amministrative connesse al PNRR; la stessa pubblica amministrazione ha preso coscienza che la competenza professionale rappresenta oggi la punta di diamante di un sapere aggiornato, pragmatico e orientato alla risoluzione dei problemi, e si rivolge con maggiore apertura ad un rapporto di reciproca cooperazione.

La revisione del sistema della governance del PNRR

Il decreto al vostro esame prevede una complessiva **revisione del sistema di governance** del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con l’accentramento delle funzioni e dei poteri decisionali sotto la regia di Palazzo Chigi e il rafforzamento della struttura di missione PNRR, che incorpora la Segreteria tecnica. La riorganizzazione persegue il condivisibile obiettivo di semplificare e accelerare ulteriormente le procedure di attuazione e spesa, correggendo lacune che hanno generato ritardi rispetto al cronoprogramma previsto dal Piano.

Tutte le parti sociali – e certamente le associazioni dei liberi professionisti – hanno condiviso, sin dalla fase di elaborazione del Piano, l’esigenza che esso sia portato a termine con la massima efficienza, senza quei ritardi e quegli sprechi che in passato hanno impedito al nostro Paese un ottimale utilizzo delle risorse europee. Pertanto, trovandoci in una fase cruciale per l’attuazione del Piano, accogliamo con favore una riorganizzazione che punti a rendere più efficace ed efficiente la struttura che deve mettere in campo i progetti, affinché nessuna delle risorse stanziata vada perduta.

In questo contesto, **l’articolo 1, comma 4**, sopprime il Tavolo permanente per il partenariato economico e sociale, che svolgeva funzioni consultive per le questioni connesse all’attuazione del Piano, e che viene sostituito da una **Cabina di regia per il PNRR**, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Vogliamo esprimere il nostro apprezzamento per l’importante lavoro di ascolto e di sintesi svolto dal Tavolo permanente per il partenariato economico e sociale, culminato con la Relazione illustrativa, trasmessa il 19 settembre 2022, dal Coordinatore, Prof. Tiziano Treu, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella quale sono state riassunte le principali osservazioni e proposte raccolte nel corso degli incontri.

Dobbiamo evidenziare tuttavia che la composizione del Tavolo presentava carenze di rappresentatività del tutto anomale rispetto ai canoni consueti della rappresentanza delle parti sociali: l’assenza dal Tavolo delle associazioni libero-professionali e della sua confederazione

nazionale ha suscitato stupore nel nostro mondo, giacché Confprofessioni è riconosciuta come parte sociale maggiormente rappresentativa del comparto, firmataria del CCNL e componente del Cnel. Abbiamo comunque portato il nostro contributo di idee e competenze per l’implementazione del Piano, soprattutto nella sua fase attuativa, attraverso lo svolgimento di un’audizione con il Presidente Treu, coordinatore del Tavolo.

La ridefinizione della struttura di dialogo tra Governo e parti sociali prevista dal decreto offre dunque l’opportunità di correggere alcune sviste del passato, coinvolgendo **nella nuova Cabina di regia il mondo professionale nella sua totalità.**

Come è a Voi noto, Confprofessioni è la principale confederazione di rappresentanza dei liberi professionisti in Italia, e raccoglie al suo interno associazioni appartenenti a tutti i settori di questo mondo, tanto nell’ambito delle professioni ordinistiche quanto nel campo delle professioni non ordinistiche: un universo articolato e dinamico, che abbraccia tanto professioni legali ed economiche quanto professioni dell’area tecnica – ingegneri, architetti, geologi, geometri, periti industriali, agronomi e agrotecnici – e dell’area sanitaria, tutti pienamente coinvolti nei processi di attuazione del Piano. La Confederazione corrisponde pienamente ai requisiti di rappresentatività richiesti dall’art. 1, comma 4, lettera b), del decreto ai fini dell’individuazione delle “parti sociali delle categorie produttive e sociali” da coinvolgere nella Cabina di regia: siamo **parte sociale riconosciuta dal 2001**, dal 2010 facciamo parte del Cnel, e siamo parte del CEPLIS – Consiglio europeo delle libere professioni, di cui ricopriamo attualmente la presidenza; inoltre, insieme alle parti sindacali di settore (Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs), siamo la parte sociale **firmataria del CCNL dei dipendenti degli Studi Professionali.**

Il patrimonio di competenze e l’articolazione capillare del mondo associativo professionale potranno portare un contributo costruttivo alla Cabina di regia.

Il reclutamento degli esperti

Uno dei profili di maggiore importanza del decreto sottoposto al Vostro esame riguarda le regole di reclutamento del personale, e la regolazione del relativo portale. La nuova Struttura di missione PNRR, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, prevede l’assegnazione di nuove unità di personale di livello dirigenziale e non dirigenziale, ed un contingente di esperti.

Nello specifico, l’ **art. 2, comma 5**, del decreto autorizza la stipulazione di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, per una durata non eccedente il 31 dicembre 2026, attraverso lo scorrimento delle graduatorie vigenti del concorso pubblico bandito ai sensi dell’art. 7 del decreto-legge n. 80 del 2021 (c.d. di “Reclutamento”) per il reclutamento di 500

unità di personale a tempo determinato con l'obiettivo di realizzare le attività di coordinamento istituzionale, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR.

Molte delle **competenze da coinvolgere si riferiscono al mondo libero professionale, in quanto implicano conoscenze di carattere economico e giuridico, ma anche tecnico ed ingegneristico**. Si conferma così quell'orientamento, espresso sin nei primi provvedimenti attuativi del Piano, che ha portato la pubblica amministrazione ad avvalersi in modo sempre più intenso delle competenze dei professionisti.

Come detto, la collaborazione tra professionisti e p.a. è un fenomeno positivo, in grado di contribuire all'innovazione e all'avanzamento tecnico e organizzativo delle amministrazioni pubbliche. Al contempo ribadiamo **le nostre perplessità in merito al coinvolgimento organico dei professionisti nei ruoli della p.a.** La collaborazione tra professionisti e amministrazioni dovrebbe infatti assumere forme che, seppur nell'ambito di un intenso coordinamento, rispettino l'indipendenza del lavoro professionale e la naturale dinamicità del settore: il coinvolgimento organico dei professionisti nella p.a. implica, al contrario, una **confusione di ruoli tra competenze dell'amministrazione e competenze della libera professione**. Non è un caso che molti avvisi e bandi siano rimasti vacanti ed abbiano implicato lo scorrimento delle graduatorie.

Un più equilibrato rapporto tra pubblico e privato nella gestione di processi tanto articolati e complessi come quelli previsti dal PNRR richiede dunque la giusta distribuzione di ruoli tra liberi professionisti e apparati pubblici, in un sano rapporto di cooperazione improntata alla condivisione di obiettivi nel rispetto della **reciproca indipendenza intellettuale**.

Accogliamo positivamente le disposizioni contenute nell'**art. 5, comma 9**, laddove è previsto, per i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, in alternativa all'assegnazione di risorse per il finanziamento di iniziative di assistenza tecnica, il supporto tecnico per il tramite di Enti, Istituzioni o Associazioni di natura pubblica e privata, ordini professionali o Associazioni di categoria, sulla base di Convenzioni, Accordi o Protocolli in essere o da stipulare. Riteniamo che queste forme di collaborazione possano essere particolarmente proficue per la pubblica amministrazione, la quale può così attingere **al vasto e variegato bacino di competenze presenti nel mondo associativo, in piena sintonia con il principio di sussidiarietà**.

Questa modalità di coinvolgimento del mondo dei corpi intermedi potrebbe essere **estesa anche a comuni di maggiore dimensione, costituendo una buona pratica di collaborazione**. Proprio la cooperazione con le associazioni professionali, che Confprofessioni raccoglie al proprio interno, potrà rendere concreto e operativo questo

innovativo modello organizzativo, **promuovendo la nascita di articolazioni associative territoriali, anche multiprofessionali, idonee ad interloquire con le amministrazioni.**

PNRR e digitalizzazione

5

Le disposizioni in tema di infrastrutture digitali (**art. 18**) e processo civile telematico (**art. 25**) offrono l'occasione per svolgere delle brevi riflessioni in materia di digitalizzazione – obiettivo che costituisce, come è noto, la prima missione del PNRR – e in particolare in materia di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, che è la prima delle tre componenti in cui la missione si suddivide.

Si tratta di un tema che coinvolge direttamente il comparto libero-professionale, che si confronta con sfide ineludibili in questo ambito.

Occorre infatti essere consapevoli che **l'attività di intermediazione tra privati e pubblica amministrazione svolta dai liberi professionisti è ormai inglobata in processi telematici.** Pertanto, un'innovazione tecnologica dei processi amministrativi concepita e attuata esclusivamente nell'ambito della sfera delle amministrazioni non sarà in grado di incanalarsi nella realtà ed apportare benefici concreti per la società: i numerosi progetti di digitalizzazione adottati negli ultimi anni sono stati calati dall'alto, al di fuori di qualsiasi interlocuzione con i professionisti intermediari, e hanno quindi faticato a raggiungere i loro obiettivi. Ecco perché lo sviluppo delle competenze e delle infrastrutture digitali dei professionisti – dalle professioni giuridiche di impresa (avvocati, commercialisti, consulenti del lavoro) alle professioni tecniche e alle professioni sanitarie – assume oggi un'importanza strategica anche per la pubblica amministrazione, oltre che per la società nel suo complesso: **il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione potrà raggiungere gli obiettivi ambiziosi prefigurati dal Piano solo se sarà accompagnata da un altrettanto intenso percorso di crescita delle competenze e delle infrastrutture digitali e telematiche dei professionisti.** Occorre dunque avere il coraggio di istituzionalizzare un **dialogo cooperativo costante** per progettare cooperativamente la rivoluzione digitale dei processi amministrativi, e concordare una strategia condivisa tra p.a. e intermediari, che potrà – questa sì – incidere significativamente sulla realtà, anche prefigurando in casi più avanzati l'interoperabilità di intermediari e p.a. su banche dati, flussi di informazioni e processi. La partecipazione dei professionisti alla trasformazione digitale garantisce infatti che tale trasformazione non si limiti alla mera adozione di nuove tecnologie o alla automazione di procedimenti, ma consenta, per citare solamente alcuni fenomeni, di introdurre nuovi modelli di impresa, riprogettare la sanità e il *welfare*, creare infrastrutture avanzate e impostare i servizi pubblici secondo il modello delle *smart cities*.

I professionisti sono chiamati ormai da anni ad investire nella digitalizzazione delle loro attività: la concorrenza con i grandi gruppi professionali europei, e il rapido spostamento sul *web* di molte attività professionali, rende questa transizione impellente. Ed infatti, il *web* dischiude spazi straordinari per la prestazione dei servizi professionali: i professionisti italiani si affacciano a questa sfida forti delle loro competenze altamente qualificate, ma con fragilità che dipendono da ritardi nella digitalizzazione, oltre che da modelli organizzativi troppo circoscritti. Come parte sociale rappresentativa della categoria, siamo ben consapevoli del ruolo che ci spetta nella diffusione di questa consapevolezza, e nella ricerca di linee di investimento e programmi di sviluppo che possano supportare il professionista. Al contempo, **la transizione digitale e telematica delle attività professionali è una priorità per l'intero sistema economico**, del quale il comparto dei servizi professionali rappresenta una quota rilevante. Da anni insistiamo con Governo e Parlamento affinché questa transizione sia supportata attraverso piani di incentivazione. Ed invece, non solo non esiste ancora una linea di incentivazione mirata alla digitalizzazione delle attività professionali, ma addirittura i liberi professionisti sono stati esclusi da molti piani di incentivazione vigenti, quali il Credito d'imposta per formazione 4.0; la *Digital Transformation*; la cosiddetta “Nuova Sabatini”; le agevolazioni per Investimenti sostenibili 4.0 e per l'Internazionalizzazione delle PMI attraverso l'*e-commerce*.

Colpevolmente trascurata nella fase di progettazione del Piano, la transizione digitale delle attività professionali rappresenta, dunque, una missione strumentale al più generale obiettivo della digitalizzazione. Ed è per questo che, nel quadro dell'attuale discussione sulla potenziale revisione del PNRR, riteniamo necessario destinare parte delle risorse che si rendano disponibili a **finanziare un piano di digitalizzazione delle professioni, per evitare ritardi e diseguaglianze nelle competenze digitali**, destinate a riverberarsi sul sistema Paese. Si tratta di **investire risorse adeguate a supporto della modernizzazione digitale degli studi professionali**, attraverso incentivi all'adozione di nuove infrastrutture digitali e allo sviluppo delle competenze digitali dei professionisti e dei dipendenti degli studi.

Le potenzialità sono relevantissime per l'intero Paese: cittadini, imprese e pubblica amministrazione, di cui i liberi professionisti sono i principali interlocutori. Basti pensare allo sviluppo della telemedicina e della televeterinaria, in ottica non di sostituzione della prestazione materiale del professionista, ma di integrazione della stessa; alla tutela della *privacy* dei dati personali, in conformità alle più recenti disposizioni in materia, e nella prospettiva di elevare la sicurezza contro i sempre più diffusi *Data Breach*; alla digitalizzazione degli adempimenti fiscali delle imprese e dei cittadini, che ha conosciuto un'importante accelerazione negli ultimi anni, ma che si è ora arrestata; alla mappatura e sorveglianza attiva dei fattori di rischio idro-geologico tramite strumenti digitali; al potenziamento dei servizi

professionali digitali in settori quali la consulenza psicologica o la progettazione architettonica.

7 I liberi professionisti rappresentano, dunque, un attore decisivo per il raggiungimento degli obiettivi prefigurati dal PNRR. Essi svolgono una funzione di fluidificazione dei rapporti, e di cerniera di legalità, tra privati e amministrazione. L’attuazione del Piano impone, pertanto, una maggiore cooperazione con il mondo delle professioni: non solo attraverso l’integrazione delle competenze professionali nelle amministrazioni responsabili, ma anche più a monte, coinvolgendo le associazioni di rappresentanza nella nuova Cabina di regia, e più a valle, fornendo adeguato supporto allo sviluppo digitale delle attività professionali.