

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione Europea Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)

Audizione del presidente di ConfProfessioni dott. Gaetano Stella

Il “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR) sottoposto dal Governo al Parlamento è lo strumento attraverso cui l'Italia programmerà e distribuirà le ingenti risorse messe a disposizione dall'Unione europea per fronteggiare l'impatto della pandemia. Si tratta di una straordinaria occasione per la modernizzazione e la ripresa economica del nostro Paese, che non può essere sprecata.

L'attuale fase di progettazione è pertanto particolarmente delicata, ed è apprezzabile che il Governo Draghi abbia rapidamente individuato la *task force* di Ministri, tutti di elevata competenza tecnica, cui sarà affidata la progettazione e la gestione dei progetti.

1. Il contributo dei liberi professionisti alla mobilitazione delle risorse europee ed alla progettazione del PNRR

Sin dai primi giorni della pandemia, ConfProfessioni si è spesa per favorire la destinazione di risorse straordinarie dell'Unione europea al sostegno delle economie nazionali. Già nell'aprile dello scorso anno, assieme alle associazioni professionali di altri Stati membri, abbiamo interagito con la Commissione europea per sollecitare quegli interventi che successivamente avrebbero preso corpo.

Anche quando il Governo ha avviato una riflessione ad ampio spettro sulle prospettive della ripartenza del Paese, ConfProfessioni ha portato il proprio contributo di idee, maturate grazie alle istanze provenienti da tutti i settori del lavoro autonomo e professionale. Alcune delle nostre proposte – presentate dapprima alla *task force* guidata dal dott. Vittorio Colao e quindi agli Stati Generali dell'economia dello scorso giugno –

sono state condivise dal Governo e sono confluite tanto nei provvedimenti emergenziali di primavera ed estate, quanto nella bozza del PNRR, anche se spesso non nella misura e con le modalità da noi auspiccate. Ci riferiamo a temi cruciali per il nostro sistema economico ed infrastrutturale, come l’accesso alla liquidità per le imprese, la semplificazione dei contratti pubblici e delle grandi opere, il sostegno alla ricapitalizzazione delle imprese, il rafforzamento del sistema produttivo attraverso il sostegno a distretti e filiere, il rientro degli stabilimenti produttivi delocalizzati all’estero; e poi ancora il rifinanziamento dell’ecobonus per la riqualificazione edilizia, lo sviluppo della medicina di prossimità, l’investimento sul contrasto al dissesto idrogeologico. Anche in occasione dell’esame parlamentare delle “Linee Guida” per la progettazione del PNRR, dello scorso ottobre, abbiamo proposto ulteriori indicazioni per un’articolazione più dettagliata del PNRR.

Alla luce di questo contributo e più in generale del fertile dialogo intrattenuto negli ultimi anni con le istituzioni, ci ha stupito l’esclusione dei professionisti dall’ultimo tavolo con le parti sociali convocato sui temi del Piano nazionale dal Governo Conte.

Il settore delle libere professioni annovera al proprio interno oltre 1 milione e 400 mila lavoratori, distribuiti tra le professioni ordinistiche e le nuove professioni, un dato in continua crescita negli ultimi anni; il settore contribuisce per una quota superiore al 12% del PIL e dà lavoro ad oltre 1 milione di dipendenti e collaboratori degli studi professionali; le parti firmatarie del CCNL degli studi professionali hanno dato vita a un sistema di *welfare* e formazione professionale di assoluta qualità, che in occasione della pandemia ha erogato prestazioni di assistenza e sostegno ai dipendenti e ai professionisti per oltre 15 milioni di euro. A tutto questo si aggiunge il contributo che i liberi professionisti apportano in termini di competenze, innovazione, ricchezza del tessuto culturale e sociale del Paese.

La discontinuità del nostro coinvolgimento all’interno del dialogo tra istituzioni e parti sociali è dunque un segnale di disattenzione per la categoria dei liberi professionisti, oltre che un errore strategico nella prospettiva di un efficace piano di azione per la ripresa del Paese.

L’odierna audizione ci offre dunque la possibilità di riallacciare e consolidare il dialogo con le istituzioni e fornire indicazioni per il perfezionamento e il completamento del PNRR. Il Parlamento potrà infatti esercitare la propria funzione di rappresentanza, di camera di compensazione delle istanze della società civile, raccogliendo e valorizzando i contributi delle parti sociali, per sollecitare il Governo a recepirli nelle ulteriori bozze del Piano.

2. Le debolezze strutturali del PNRR: dettaglio della progettazione, *governance* e assenza di una politica per lo sviluppo delle libere professioni

Dedichiamo una prima serie di analisi alla struttura generale del PNRR, con riferimento alle sue scelte strategiche e al problema della *governance*, rispetto alla quale

avanziamo in questa sede alcune proposte che potranno contribuire ad un più efficiente utilizzo delle risorse.

- 3
- a) Nella prospettiva dei liberi professionisti, **il Piano fa correttamente leva sulla ricchezza e il pluralismo che caratterizza il nostro panorama economico.** La scelta di coinvolgere i privati in azioni coerenti con gli obiettivi del Piano va dunque nella giusta direzione, e potrà riverberarsi sull’economia nazionale con effetti di leva molto più marcati rispetto al modello di un’economia condizionata dall’intervento pubblico. Purtroppo, la tentazione di ricorrere alla gestione pubblica e alla pianificazione delle attività produttive è un pericolo costante nella cultura politica ed economica della storia del nostro Paese, ricchissima di energie private e al contempo gravata da una pubblica amministrazione elefantica.
- b) Constatiamo con rammarico che **è del tutto assente una strategia di sviluppo delle libere professioni.** Mancano, in particolare, iniziative di sostegno allo sviluppo della dimensione imprenditoriale degli studi professionali, da realizzare attraverso tre direttrici: stimolo al mercato dei servizi professionali; promozione di processi di aggregazione; arricchimento delle competenze trasversali dei professionisti.
- Il settore dei servizi professionali rappresenta una parte consistente della ricchezza del Paese ed è da sempre una vera e propria eccellenza del *made in Italy*. Al tempo stesso, però, il nostro tessuto professionale soffre di un’eccessiva parcellizzazione, che gli impedisce di investire risorse adeguate nella modernizzazione e nelle infrastrutture degli studi e quindi di competere ad armi pari con le realtà professionali, sempre più strutturate, dei Paesi europei, in un mercato che va oltre i confini nazionali.
- Da tempo chiediamo di accompagnare e favorire processi di crescita e sviluppo dimensionale degli studi - nei quali ConfProfessioni è già impegnata attraverso la mobilitazione di risorse del sistema confederale e tramite la cooperazione con istituti bancari. Ma non basta: **occorrono interventi pubblici sia per una complessiva riforma del quadro normativo**, per rimuovere ostacoli non più al passo con i tempi; **sia per un sostegno economico teso all’ammodernamento delle infrastrutture e all’aggregazione tra professionisti.**
- c) Con riferimento alla redazione del Piano, se sono ben illustrati gli obiettivi dei progetti, è invece **lacunosa la progettazione della fase di attuazione dei singoli progetti.** In molti casi mancano i criteri di identificazione del perimetro dei beneficiari e, conseguentemente, stime e previsioni sulle risorse potenzialmente assorbibili: è un’analisi di importanza cruciale nella prospettiva della più efficiente distribuzione delle risorse. È assente, altresì, un cronoprogramma dettagliato per progetto delle fasi di attuazione, che in alcuni casi è

di particolare rilievo a causa dei numerosi passaggi amministrativi previsti. Sono carenze che devono essere colmate già nelle prossime settimane, per evitare pericolose dilatazioni dei tempi nell'utilizzo dei fondi europei, come purtroppo avviene di consuetudine nella prassi italiana. Ricontriamo, in ogni caso, che nel suo discorso di insediamento il Presidente Draghi ha espresso valutazioni coincidenti con le nostre sull'analisi del PNRR e confidiamo pertanto in un efficiente lavoro di integrazione nella direzione che Vi abbiamo rappresentato.

- d) Di particolare urgenza è la previsione di un sistema di *governance* dei progetti adeguato alla complessità della sua attuazione e alla celerità dei tempi di realizzazione.

Anche sotto questo profilo, i primi passi del Governo Draghi hanno offerto segnali rassicuranti, con l'individuazione di una *task force* di Ministri di alta competenza tecnica destinatari delle funzioni di progettazione e gestione delle diverse azioni del Piano.

Osserviamo altresì che l'organizzazione di un dialogo sociale strutturato rappresenta un essenziale elemento di perfezionamento del Piano. I soggetti pubblici incaricati del coordinamento dei progetti e dell'interlocuzione con l'Unione dovrebbero predisporre **tavoli permanenti di consultazione con le parti sociali**, incluse quelle dei professionisti.

- e) Nella predisposizione della *governance* del PNRR, l'esigenza prioritaria è quella di non disperdere le risorse messe a disposizione dall'Unione europea. Si tratta, come è noto, di un difetto radicato nel nostro Paese, che utilizza in media il 30% dei fondi europei, contro una media del 40% negli altri Stati membri.

Come è noto, negli ultimi anni sono emerse professionalità specifiche nel settore della consulenza ad aziende e istituzioni per intercettare e gestire al meglio i fondi europei. Si tratta di uno sviluppo di competenze innovative all'interno di professioni tradizionali o di veri e propri nuovi professionisti appositamente formati, talora organizzati in strutture articolate.

Il coinvolgimento di queste figure professionali ha supportato tanto il settore pubblico quanto quello privato e ha consentito un efficiente sfruttamento delle risorse europee. In vista dello sforzo straordinario richiesto dall'assorbimento delle ingenti risorse mobilitate dal Piano nazionale, riteniamo sia necessario **ampliare ed incentivare il ricorso ai professionisti**, sia attraverso una **premieria fiscale** per coloro che facciano ricorso a questi servizi, sia prevedendo **la copertura delle spese di progettazione** sostenute dalle imprese per le attività rese dai professionisti incaricati alla gestione delle pratiche.

- f) Quanto alle strutture di coordinamento e gestione dei progetti, riteniamo essenziale che esse siano dotate – tramite un'apposita infrastruttura legislativa

da approvare contestualmente al licenziamento del PNRR – di **poteri a carattere commissariale**, per evitare l’applicazione di procedure ordinarie che determinerebbero ritardi nell’esecuzione dei progetti, col rischio di dispersione delle risorse.

L’ultimo rapporto disponibile (2018) del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche evidenzia che il tempo medio per la realizzazione di opere di valore superiore ai 10 milioni di euro è di oltre 12 anni. Incidono, specie in fase di progettazione, la complessa trama di processi di dibattito pubblico e i conflitti nei territori direttamente interessati, specie per le opere soggette a VIA.

Occorre dunque riprodurre, per tutte le azioni previste dal PNRR, i metodi semplificati adottati nel decreto “Semplificazioni” dello scorso luglio per le grandi opere strategiche.

3. Digitalizzazione di imprese e pubblica amministrazione

Nell’ambito dell’obiettivo della digitalizzazione – al cui interno trova spazio l’impegno per il rafforzamento della banda larga, che rappresenta ovviamente una condizione preliminare per gli altri progetti – risorse consistenti sono destinate alla digitalizzazione ed all’innovazione della pubblica amministrazione e del sistema produttivo.

- a) Il PNRR investe sulla digitalizzazione della giustizia, con l’obiettivo di contribuire a semplificare gli adempimenti connessi all’amministrazione della giustizia, ridurre la durata dei processi e snellire l’arretrato, nell’attesa di una riforma legislativa del processo civile e penale che stenta a vedere la luce. Per i liberi professionisti italiani non c’è riforma più urgente di questa. L’irragionevole durata dei processi non ha solo evidenti e gravi ricadute sul terreno dei diritti fondamentali e sulla credibilità della giustizia, ma è ormai maturata la consapevolezza che il sistema giustizia è parte integrante del ciclo economico e condiziona in modo determinante l’efficienza e la qualità dell’economia italiana. Non è un mistero che una delle principali cause che determinano la riduzione degli investimenti esteri in Italia sia rappresentata proprio dalle incertezze che caratterizzano il nostro sistema processuale. Nell’attesa di un intervento legislativo che persegua lo snellimento dei processi attraverso riforme di sistema – come lo sviluppo dei metodi di risoluzione alternativa delle controversie, l’introduzione del principio di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e l’abolizione delle recenti riforme della prescrizione – le risorse del Piano nazionale possono favorire **la transizione al processo telematico e lo sviluppo di metodi manageriali di organizzazione degli uffici giudiziari.**

Nell’attuale bozza del PNRR, il progetto di digitalizzazione della giustizia è debole e lacunoso, concentrandosi esclusivamente sulla proposta di costituzione dell’Ufficio per il processo e sulla immissione in via straordinaria di magistrati onorari. Sono ricette limitate e di corto respiro per un problema di dimensioni mastodontiche; basti pensare che i dati al 31 marzo 2020 registrano un aumento delle cause ultra-triennali pendenti dinanzi ai tribunali: sono 340.804 rispetto ai 337.740 del 31 dicembre 2019. Continuano ad aumentare quelle ultrannuali in Cassazione (80.686 rispetto ai 78.687 del 31 dicembre 2019); alla data del 31 marzo 2020, i procedimenti civili complessivamente pendenti sono 3.287.116 (di cui 487.059 riguardano procedure esecutive e fallimenti) rispetto ai 3.293.960 del 31 dicembre 2019 (numeri destinati ad aumentare al 30 giugno 2020 per effetto del *lockdown*).

Occorrono pertanto interventi più coraggiosi, diretti a:

- (i) **completare la telematizzazione del processo civile e penale;**
 - (ii) introdurre il processo telematico negli uffici del **giudice di pace e in Cassazione;**
 - (iii) assicurare che magistrati e personale di cancelleria siano dotati (unitamente a formazione, aggiornamento e assistenza) di **strumenti tecnologici** adeguati ai processi di telematizzazione;
 - (iv) assicurare che tutto il comparto giustizia (le amministrazioni, le strutture carcerarie, gli uffici periferici, ecc.) operi in modalità digitale nel rispetto delle norme in materia di *privacy*;
 - (v) eliminare, con norma primaria, la discrezionalità dei capi degli uffici giudiziari e dei presidenti di sezione nell’adozione di protocolli para-processuali;
 - (vi) incentivare una preparazione specifica e una valutazione delle capacità organizzative di chi aspira alla dirigenza di uffici giudiziari, per favorire l’introduzione nell’amministrazione giudiziaria di **criteri e figure manageriali nell’organizzazione del lavoro;**
 - (vii) completare, con personale qualificato e con modelli manageriali di lavoro, la costituzione delle **dieci direzioni territoriali** dedicate alla gestione di beni, servizi ed uffici del comparto giustizia, prevista dalla legge di bilancio del 2020.
- b) Con riferimento alla digitalizzazione del sistema produttivo, spicca la conferma degli strumenti di incentivazione alla digitalizzazione previsti nell’ambito del piano Transizione 4.0, che assorbiranno oltre 18 miliardi di euro del PNRR.
- Si colloca qui **una delle insidie più gravi nella prospettiva della parità di trattamento tra soggetti economici e in particolare tra liberi professionisti**

e imprese. La massima parte degli strumenti previsti all’interno del piano Transizione 4.0, infatti, non sono accessibili ai professionisti, salvo quelli che operino all’interno di Società tra Professionisti, giacché la normativa di attuazione ha imposto – in modo del tutto arbitrario e incongruente con le norme di legge, che fanno invece riferimento alla nozione comprensiva di PMI derivante dal diritto europeo – il requisito dell’iscrizione alla Camera di commercio. Si tratta di un vizio radicato che riscontriamo ormai da decenni nella normativa di attuazione e nelle circolari interpretative del MISE e che dovrebbero indignare il Parlamento, perché implica un aggiramento della volontà del legislatore da parte delle amministrazioni vincolate alla legge.

Ma soprattutto, l’esclusione dei liberi professionisti dagli incentivi allo sviluppo digitale degli studi professionali è irragionevole rispetto alle esigenze, rappresentate poc’anzi, di sostegno alla crescita delle professioni. A nostro avviso è **del tutto coerente con gli obiettivi del PNRR finanziare un piano di digitalizzazione delle professioni**, per evitare ritardi e diseguaglianze nelle competenze digitali, destinate a riverberarsi sui clienti.

La massima parte delle attività di intermediazione con la P.A. svolte dai professionisti – nel campo del fisco, del lavoro, della salute, dei servizi notarili, dell’edilizia – richiedono l’utilizzo di *software* e competenze digitali per l’accesso a piattaforme; gli studi medici, dentistici e veterinari sono chiamati a sostenere spese ingenti per l’adeguamento degli studi alla interconnessione degli strumenti diagnostici; le professioni tecniche si svolgono oramai prevalentemente in un ambiente connesso e con strumenti digitali avanzatissimi; nelle professioni legali e dei servizi contabili l’archiviazione tramite *cloud* sta divenendo prevalente e richiede uno sforzo straordinario di conversione degli archivi e spese notevoli per l’adeguamento agli oneri imposti dal Regolamento in tema di *privacy*, che fa gravare sugli studi professionali doveri di sicurezza informatica rispetto ai rischi di *data breach*. Come si vede, i professionisti devono investire in strumenti e formazione digitale: una sfida a cui stanno, fin qui, facendo fronte con risorse proprie e che potrebbe invece essere incentivata con i fondi del PNRR.

Il rischio è peraltro quello di creare una frattura all’interno della stessa categoria dei servizi professionali, dove le società di servizio che stanno rapidamente occupando alcuni settori potranno accedere a questi strumenti, mentre i liberi professionisti che esercitano l’attività in forme tradizionali ne saranno esclusi, con una vera e propria discriminazione irragionevole, che falsa la concorrenza.

Riteniamo pertanto prioritario rimuovere gli ostacoli rappresentati dalle clausole di esclusione presenti nella normativa di attuazione e dare pieno valore alle previsioni legislative e del diritto UE, che includono i liberi professionisti nel novero delle PMI.

- c) Il Piano prevede un finanziamento – invero piuttosto limitato in considerazione dell’obiettivo – per il sostegno ai processi di **aggregazione tra imprese in una logica di filiera e di distretto** e nella direzione di favorire fusioni e ricapitalizzazioni delle PMI nei settori strategici del *made in Italy*.
Si tratta di un obiettivo condivisibile, su cui abbiamo da tempo richiamato l’attenzione delle istituzioni, per superare alcune debolezze strutturali del nostro comparto produttivo in settori di assoluta eccellenza. La matrice dimensionale tipica del tessuto produttivo italiano è rappresentata dalle piccole e medie imprese, tra le quali esistono fitte relazioni di fornitura e subfornitura tali da renderle fortemente interdipendenti nei contesti locali di filiera, ma al contempo fragili in situazioni di crisi.
Tuttavia, il progetto è del tutto carente in termini di definizione di misure concrete a sostegno della aggregazione di imprese. Tra questi:
- (i) una riforma della legislazione vigente in tema di **incentivazione della ricapitalizzazione**, nel senso della inclusione delle piccole e medie imprese, anche allo scopo di agevolare l’accesso al credito delle stesse PMI;
 - (ii) introduzione di **incentivi fiscali** per le aziende coinvolte in processi di aggregazione a livello di filiera e distretto produttivo nei settori strategici.
- d) Il PNRR dedica una particolare attenzione al **settore agricolo ed alimentare**, con interventi in massima parte condivisibili. Proprio in questo settore si manifesta, peraltro, l’esigenza di sostenere **processi di concentrazione aziendale e coordinamento di filiera e distretto**.
- (i) Andrebbe quindi favorita la **ricomposizione fondiaria**, in quanto in alcune regioni la dimensione media di un’azienda non va oltre l’ettaro di terreno, il che comporta incapacità produttiva, dovuta alla mancanza di massa critica di prodotto. Gli strumenti giuridici attualmente previsti a tutela dell’integrità dei fondi (compendio unico e patto di famiglia) sono infatti inefficaci.
 - (ii) Nella stessa direzione può andare il sostegno al rafforzamento delle filiere alimentari, tramite il consolidamento di economie di distretto, specie per prodotti quali l’olio d’oliva, l’ortofrutta, gli agrumi e la zootecnia da latte e da carne.
- Sono inoltre auspicabili interventi orientati a **promuovere la biodiversità**, per salvaguardare la ricchezza della tradizione agricola ed alimentare italiana attraverso l’attività degli agricoltori nella conservazione, gestione, informazione e divulgazione del materiale genetico autoctono.
- e) Nell’ambito del capitolo “digitalizzazione” il PNRR appronta misure di sostegno e rilancio di turismo e cultura, settori strategici per il nostro Paese.

Riteniamo che le risorse destinate dal PNRR a questo settore siano troppo ridotte, mentre gli interventi proposti, tutti connessi allo sviluppo tecnologico, sono destinati a dare frutti nel medio-lungo periodo. Occorrono dunque stanziamenti più significativi e interventi di maggiore impatto economico sul settore:

- (i) nella **cultura**, l’impegno per la riqualificazione del patrimonio artistico e culturale dovrebbe essere affiancato da un’ulteriore azione volta specificamente a **finanziare interventi capillari di conservazione e restauro di beni artistici**. È paradossale che nel nostro Paese, *leader* mondiale in termini di patrimonio artistico, la spesa per la conservazione e il restauro delle opere sia inferiore alla media europea e sia in costante calo negli ultimi anni. Un’immissione di risorse straordinarie in questo campo darebbe risultati eccellenti sia in termini di sistema economico che in termini di arricchimento della ricchezza nazionale e sviluppo del turismo.
- (ii) Riteniamo inoltre opportuno, previo incremento dello stanziamento dedicato a questo capitolo, dedicare **un’apposita linea progettuale all’archeologia**, che in Italia si impone come attività di assoluto rilievo e che può rappresentare un’occasione di crescita economica sia rispetto al patrimonio culturale nazionale che rispetto allo sviluppo del turismo. A tal fine, facciamo nostre le proposte già avanzate dalle associazioni degli archeologi liberi professionisti, pure rappresentati in ConfProfessioni, perché si disponga **una fiscalità di vantaggio per i privati che sostengono costi per indagini archeologiche**. Al contempo, alcuni dei fondi del PNRR potrebbero essere utilmente stanziati, in coerenza con gli assi portanti del Piano, per la **digitalizzazione del patrimonio archeologico**, a partire dall’inventario digitale nazionale dei siti e dei ritrovamenti e la pubblicazione di materiale inedito storico.

4. Transizione ecologica, ambiente e formazione

La transizione ecologica dell’economia e delle fonti energetiche, unitamente all’attenzione per la salvaguardia del territorio, costituiscono gli obiettivi più valorizzati dai finanziamenti europei.

Il PNRR risponde a questo stimolo attraverso l’individuazione di misure condivisibili, che risultano tuttavia ancora rapsodiche e prive di una matrice strategica unitaria. Inoltre, i progetti risultano talora formulati in modo generico, mentre a questo stadio di avanzamento della progettazione sarebbe essenziale disporre di progetti operativi.

- a) Con riferimento alla gestione e alla prevenzione del rischio idrogeologico, il PNRR mobilita circa 9 miliardi di euro, includendo qui le azioni sull'efficientamento delle reti idriche, che possono essere considerate finalizzate alla prevenzione del rischio idrogeologico. Sono risorse limitate per chi, come noi, ritiene che **monitoraggio e misurazione del rischio idrogeologico, messa in sicurezza del territorio, e prevenzione del rischio costituiscano la più importante “grande opera pubblica” di cui l'Italia ha bisogno.**

Inoltre, il PNRR non chiarisce tempi, priorità e modalità degli interventi, né i soggetti che saranno chiamati ad operare.

Ai fini della gestione delle risorse e dei progetti correlati, si deve muovere dalla constatazione che la pubblica amministrazione si è dimostrata in questi anni troppo lenta nell'affrontare la missione della messa in sicurezza del territorio, anche a causa delle perduranti resistenze determinate dalla sovrapposizione dei livelli di governo. Basti pensare che il piano “ProteggilItalia”, varato nel 2018, ha stanziato ben 11 miliardi di euro per interventi di messa in sicurezza del territorio nel triennio e di questi ne sono stati effettivamente approvati dal Cipe soltanto alcune centinaia di migliaia di euro.

Il PNRR dovrà pertanto predisporre un quadro gestionale dei progetti che consenta

- (i) di derogare alle ordinarie ripartizioni delle competenze amministrative;
 - (ii) di agire con tempestività, evitando interposizioni di altri enti pubblici;
 - (iii) di coinvolgere in forma strutturata, per l'intera durata dei progetti, i geologi liberi professionisti, che dovranno affiancare la P.A. in una fase di concentrazione straordinaria di sforzi, assumendosi compiti di monitoraggio, progettazione e, soprattutto, direzione degli interventi di messa in sicurezza del territorio. È dunque auspicabile un intervento, parallelo a quello della progettazione, che assicuri **il coinvolgimento delle competenze dei geologi attraverso i presidi territoriali di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico**, che rappresentano esperimenti virtuosi di cooperazione tra pubblica amministrazione e liberi professionisti.
- b) In tema di risorse energetiche e decarbonizzazione, spicca l'assenza di un capitolo dedicato alla **geotermia**. Si tratta di una fonte energetica pulita e sicura, in grado di assicurare un approvvigionamento di risorse energetiche di base per ridurre la dipendenza da fonti inquinanti.

In linea generale, riteniamo necessario incrementare il ricorso alle **bioenergie**, tenendo conto anche dell’ampia disponibilità delle biomasse e dell’opportunità di una loro valorizzazione energetica sia per quanto riguarda le biomasse residuali, agricole e forestali, che le colture. Gli attuali livelli di produzione di energia elettrica pari a circa 20 TWh possono essere incrementati nel corso dei prossimi anni.

Con riferimento all’opzione per lo sviluppo di **parchi agricoli**, la superficie coperta di 13.250 mq. non sembra sufficiente per l’obiettivo di produzione stabilito.

- c) La scelta di dedicare risorse specifiche alla messa in sicurezza degli invasi e all’efficientamento delle **reti idriche** è senz’altro apprezzabile. Ed infatti, circa il 60% dei consumi idrici sono riconducibili all’inefficienza delle reti infrastrutturali.

Spazi enormi per interventi di **digitalizzazione dell’agrosistema irriguo**: potrebbero dunque includersi nei progetti del PNRR strumenti di stimolo finalizzati all’impiego delle più moderne tecnologie connesse con l’irrigazione localizzata, quali la sensoristica, l’informatica e i sistemi di microdistribuzione. Inoltre, non viene menzionato un intervento per il **ripristino dell’alveo dei fiumi**. È invece opportuno ed urgente provvedere alla pulizia dei fondali dei fiumi e torrenti, anche se minori, soprattutto per quei corsi di acqua che hanno già dato problemi di esondazione nel passato. A ciò si devono aggiungere le opere di rinaturalizzazione degli alvei fluviali, in maniera da restituire lo spazio naturale al percorso di fiumi e canali.

- d) Allo scopo di promuovere la riqualificazione e l’efficientamento energetico dell’edilizia privata, il PNRR conferma l’ecobonus 110% per i lavori di ristrutturazione e efficientamento energetico introdotto nel decreto “Rilancio”. È una misura che sta riscuotendo interesse e riesce a mobilitare capitali privati nella direzione della riqualificazione del patrimonio edilizio privato. Tuttavia, si tratta di un sistema concentrato sulle modifiche del patrimonio edilizio esistente. Al contrario, sussiste un’esigenza prioritaria di estensione dello strumento alle **periferie del XX Secolo, con criteri di ristrutturazione urbanistica e sostituzione edilizia**. Il tessuto urbano realizzato nel secondo dopoguerra è costituito da periferie degradate, insicure, da immobili obsoleti e privi delle elementari dotazioni di opere di urbanizzazione, trasporti, spazi pubblici. Un insieme che dovrebbe essere tanto riparato, quanto gradualmente sostituito da nuovi quartieri. Senza questa apertura a grandi interventi di respiro, estesi alla sostituzione edilizia, gli effetti dei bonus sull’economia saranno limitati nel tempo, mentre gli effetti delle mancate trasformazioni urbanistiche saranno duraturi, così come i maggiori costi (anche sociali) indotti dalla cattiva qualità urbana, che continueranno a permanere. È quindi giunto il momento di puntare con decisione a intelligenti operazioni di **sostituzione**

urbana, da affiancare laddove necessario e opportuno, alle più classiche ristrutturazioni e restauro edilizio.

Appare inoltre essenziale **estendere la misura agli interventi di ristrutturazione dell’edilizia non destinata ad uso abitativo**, quando mirata all’efficientamento dei consumi. Un problema particolarmente rilevante per gli edifici energivori: alberghi, stabilimenti industriali, cliniche mediche. Lo stesso incentivo andrebbe poi esteso agli interventi di adeguamento sismico delle strutture comunque aperte al pubblico, quali chiese, cinema e teatri, alberghi, centri commerciali, etc.

Sempre al fine di rendere più snello l’accesso allo strumento, occorre intervenire per **semplificare gli adempimenti connessi con le certificazioni di regolarità urbanistica**, soprattutto nel caso di interventi su proprietà condominiali, su cui si stanno verificando rallentamenti e abbandoni dei progetti causati talora da imprecisioni di dettaglio dovute a prassi risalenti di gestione inappropriata della documentazione urbanistica.

- e) Anche l’attenzione alla **riqualificazione del verde urbano** assume particolare significato. Il verde urbano svolge infatti funzioni essenziali per la qualità della vita e l’ecosistema, riducendo il disagio sociale, l’inquinamento atmosferico e l’emissione di gas climalteranti e il consumo energetico.

Il PNRR, tuttavia, non considera l’esigenza di **una preliminare fase di pianificazione, inventariazione e regolamentazione**, che coordini gli interventi dei Comuni inserendoli in un quadro coerente. A tal fine, i Comuni dovrebbero essere invitati a ricorrere a professionisti qualificati, quali agronomi e architetti, che dispongono delle competenze adeguate per evitare sprechi di risorse attraverso azioni non coordinate.

- f) I fondi destinati alla formazione dovrebbero principalmente puntare sulla riqualificazione delle tecnologiche e delle competenze legate all’uso delle tecnologie, tanto per gli studenti quanto per i docenti, dalla scuola primaria fino alle Università.

E tuttavia, questi interventi non possono essere disgiunti da un ripensamento degli obiettivi e dei percorsi formativi nella scuola superiore e nelle Università, per **colmare il gap tra istruzione e mondo del lavoro**. La riforma degli istituti tecnici, che è prefigurata già nel PNRR e che è stata confermata dal Presidente del Consiglio nel suo discorso programmatico, deve contemplare canali di collegamento con l’Università, come l’attribuzione di crediti universitari durante l’ultimo anno di studi superiori, per evitare il fenomeno della fuga dalle Università; al contempo, gli atenei dovrebbero essere spinti alla creazione di percorsi universitari specialistici, che siano in grado, già nel triennio, di fornire competenze abilitanti all’esercizio di professioni qualificate. Questo non significa, nella nostra prospettiva, abbassare il livello della formazione universitaria: al contrario, un sistema maggiormente coeso nel passaggio dagli

istituti tecnici alle lauree triennali contribuirebbe ad elevare i laureati nel Paese. Occorre semmai impostare percorsi post-laurea nei termini di una formazione professionalizzante di alto livello, rivolta non soltanto ai laureati triennali, ma soprattutto a lavoratori già attivi e consapevoli delle necessità di formazione su temi ad alta competenza tecnica. A tal fine, occorre altresì semplificare il sistema amministrativo della didattica universitaria per favorire, e non complicare, la partecipazione nella didattica di professionisti ed esperti esterni ai ruoli della docenza universitaria.

5. Lavoro e coesione

In tema di lavoro e coesione sociale, il PNRR promuove interventi in massima parte condivisibili, sebbene si percepisca la difficoltà di intervenire tramite azioni mirate in una fase di ripensamento del sistema di *welfare*.

- a) Quello delle **politiche attive** è un tema strategico per il futuro del Paese, anche in considerazione delle trasformazioni del lavoro, che renderanno sempre più urgente la riqualificazione dei lavoratori e il possesso di competenze in continuo aggiornamento. Il PNRR potrebbe dunque rappresentare l’occasione per affrontare con coraggio questo anello debole del sistema italiano delle politiche per il lavoro.

Su questo terreno, il PNRR è del tutto fumoso. Gli obiettivi prioritari sono:

- (i) la creazione di una struttura unica di coordinamento che si occupi non solo di politiche attive, ma anche politiche passive, una sorta di ANPAPL, agenzia nazionale per le politiche attive e passive del lavoro;
- (ii) una vera digitalizzazione e la creazione di banche dati unitarie che consentano un tracciamento dei percorsi professionali dei lavoratori.

Le esperienze europee avrebbero dovuto suggerirci che il coordinamento e l’integrazione tra soggetti che gestiscono politiche attive e soggetti che erogano sussidi al reddito dei disoccupati è uno snodo fondamentale per l’efficacia dell’intero sistema. L’attuazione del *Jobs Act* ha mostrato in questo senso tutti i suoi limiti, lasciando invariato il problema della *governance* delle politiche e dei rapporti tra enti locali e nazionali, cui non si è certo potuto sopperire con la creazione dell’ANPAL, struttura nazionale con un ruolo di mero coordinamento delle realtà coinvolte.

Le parti sociali, se adeguatamente sostenute, possono governare questo sistema attraverso gli strumenti che il legislatore ha già messo a disposizione. Si pensi, per esempio, ai fondi di solidarietà bilaterali che gestiscono gli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro oppure ai fondi interprofessionali per la formazione continua che possono favorire la

riqualificazione dei lavoratori interessati dagli ammortizzatori sociali e più in generale alla bilateralità. Realizzare sinergie tra questi Istituti potrebbe rappresentare veramente una chiave di volta per rendere più dinamico il mercato del lavoro nella ripartenza.

- b) Per promuovere l’occupazione nel settore delle professioni e l’autoimprenditorialità, in particolare al Sud, riteniamo utile destinare una quota di risorse del PNRR alla **incentivazione di Società tra Professionisti costituite da professionisti under 40**. L’incentivo potrebbe riguardare l’esonero dall’Irap e una decontribuzione per l’assunzione del personale dipendente delle Stp, per i primi 5 anni di attività. L’intervento – con costi molto limitati – avrebbe un effetto particolarmente significativo per trainare quei processi di aggregazione professionale che riteniamo imprescindibili per la competitività del settore e limiterebbe la fuga dei giovani, specie laureati, soprattutto dalle Regioni del Sud.

6. Sanità di prossimità, telemedicina e assistenza sanitaria integrativa

Le azioni proposte per l’ampliamento dei servizi sanitari vanno nella giusta direzione: medicina di prossimità e strumenti di telemedicina possono offrire eccellenti risposte al problema, particolarmente avvertito nel Paese, della carenza di livelli intermedi tra studi medici e grandi strutture ospedaliere.

- a) Come osservato dalla FIMMG, associazione aderente a ConfProfessioni, nella sua audizione sul PNRR presso la Camera dei Deputati dello scorso gennaio, occorre anzitutto che la Casa di comunità, prevista dal Piano, assuma come proprio riferimento di partenza il medico di base, o una rete di medici di base, da dotare di risorse organizzative adeguate, in termini di spazi, strumenti e personale amministrativo e infermieristico di supporto; inoltre, occorrerà tenere in considerazione che la dislocazione delle case di comunità non potrà avvenire in modo uniforme sul territorio, ma dovrà tenere in considerazione la densità di popolazione, la necessità di prossimità, anche laddove la popolazione risulti diffusa su aree vaste e la non sovrapposizione con strutture omologhe di prima assistenza già presenti sul territorio.
- b) Con riferimento all’implementazione della telemedicina, che è oggi possibile grazie alle straordinarie innovazioni tecnologiche e che rappresenta uno strumento eccellente per le cure e il monitoraggio di pazienti affetti da patologie croniche e legate all’invecchiamento, è essenziale **supportare con risorse ad hoc il rinnovo della dotazione tecnologica degli studi medici**. È paradossale che allo straordinario sviluppo della tecnologia medica, che proprio in Italia raggiunge eccellenti livelli produttivi, non faccia riscontro

un’azione pubblica di incentivazione all’acquisto. Di questo dovrebbe farsi carico proprio il PNRR, coerentemente con gli obiettivi del Piano.

- c) In più occasioni – de anche di recente nella nostra audizione sulle Linee Guida al PNRR – abbiamo insistito sulla necessità di investire risorse per rafforzare il pilastro rappresentato dai **fondi di assistenza sanitaria integrativa** che, specie ove costituiti all’interno dei sistemi contrattuali, possono assicurare prestazioni di *welfare* molto elevate anche a fronte di condizioni reddituali limitate e che possono agilmente essere coordinati con il Servizio Sanitario Nazionale in una prospettiva di integrazione sussidiaria non concorrenziale, a beneficio dell’utente. La partecipazione a fondi sanitari integrativi sarebbe in particolare di grande aiuto proprio per i lavoratori autonomi, che ad oggi non sono destinatari di incentivi fiscali per l’iscrizione. L’odierna bozza del PNRR non tiene conto di questo suggerimento, che resta, a nostro avviso, valido.

* * *

L’Unione europea, con le ingenti risorse messe a disposizione del nostro Paese, è riuscita a dimostrare un volto solidale che non sempre ha caratterizzato la sua storia. Spetta ora al “sistema Italia” essere all’altezza di questo passaggio: un vero e proprio crocevia per il nostro Paese.

I professionisti italiani hanno voluto contribuire a questo sforzo di progettazione raccogliendo esigenze e prospettive che nascono dal loro quotidiano confronto con la realtà di cittadini ed imprese. Peraltro, le associazioni dei professionisti raccolte all’interno della nostra Confederazione hanno sviluppato ulteriori proposte dettagliate, che si aggiungono a quelle raccolte in questo Documento e che saranno messe a disposizione delle istituzioni coinvolte nella gestione del PNRR.

Tra gli obiettivi prioritari per la ripresa, sono impellenti le risposte alle sollecitazioni di un maggiore sostegno allo sviluppo delle libere professioni – pesantemente colpite dalla crisi – e di un equo trattamento rispetto agli altri soggetti economici. Nell’attuale bozza del PNRR le esigenze espresse dal mondo professionale sono del tutto trascurate, così come è avvenuto nella massima parte dei decreti emergenziali adottati durante la pandemia. Sta ora alle forze politiche ripensare il PNRR dando risposte a queste indicazioni.

Roma, 1° marzo 2021