

Next Generation Italia

L'Associazione "M&M - Idee per un Paese migliore", riunisce imprenditori, manager, diplomatici, banchieri, esponenti del terzo settore, accademici e funzionari pubblici ed è impegnata a offrire suggerimenti e proposte per lo sviluppo del Paese. M&M in questi mesi ha sviluppato una serie di proposte: Piano "Bridge" e "Bridge Plus" con proposte per una straordinaria erogazione di credito con garanzia dello Stato agli operatori economici del Paese; Piano Bridge 2 con proposte successive per facilitare investimenti e ricapitalizzazione delle imprese; infine, Piano Bridge Sanità con proposte per una riforma del sistema sanitario utilizzando le risorse del MES.

Nelle ultime settimane, l'Associazione ha elaborato diversi documenti in materia di Next Generation. Il presente elaborato consolida in un documento unico le proposte e considerazioni in materia di Recovery and Resilience Facility presentate dall'Associazione fino a questo momento. È articolato in più parti: 1) come funziona la Recovery and Resilience Facility (RRF); 2) il connubio riforme-investimenti; 3) le singole proposte di riforma / investimento; 4) l'attuazione del PNRR; 5) un'Appendice con esempi concreti.

Questo documento è condiviso in #opensource con rappresentanti di istituzioni, partiti politici, associazioni di categoria e parti sociali e mira a suscitare dibattito e commenti ed è disponibile sul sito dell'Associazione.

Next Generation Italia è il risultato di un lavoro collettivo nel quadro dell'Associazione M&M – Idee per un Paese migliore, coordinato da:

Fabrizio Pagani, Presidente di M&M, già Capo Segreteria Tecnica Ministero Economia e Finanze, Direttore OCSE e Sherpa G20 e con contributi di:

- Carlo Altomonte, Università Bocconi
- Stefania Bariatti, Università degli Studi di Milano and Of Counsel Chiomenti
- Marco Bentivogli, Esperto lavoro e innovazione industriale
- Paola Bonomo, Consigliere indipendente e associata Fuori Quota
- Valentina Canalini, Partner, Gatti Pavesi Bianchi, già Consigliere giuridico Presidente del Consiglio
- Manfredi Catella, Founder and CEO, Coima SpA

- *Enrico Falck, Chairman, Falck Renewables*
- *Stefano Firpo, già Direttore Generale per la politica industriale al Ministero dello Sviluppo Economico*
- *Andrea Garnero, Economista del lavoro*
- *Gioia Ghezzi, Presidente European Institute for Innovation and Technology*
- *Rossella Lehnus, Disruptive M&A advisor, esperta di policy pubbliche*
- *Francesco Luccisano, già Capo Segreteria Tecnica Ministero Istruzione, Università e Ricerca*
- *Chiara Mearelli, M&M – Idee per un Paese migliore*
- *Diva Moriani, imprenditrice*
- *Cosimo Pacciani, Risk Management Expert*
- *Pier Carlo Padoan, economista, già Ministro dell'Economia e delle Finanze*
- *Fabio Pammolli, Politecnico di Milano*
- *Brunello Rosa, CEO and Head of Research Rosa & Roubini Associates, Visiting Professor Università Bocconi;*
- *Roberto Sambuco, partner Vitale & Co, già Capo Dipartimento del Ministero dello Sviluppo Economico*

Hanno inoltre letto il documento, fornendo commenti e suggerimenti: Alberto Baban, Imprenditore; Carmine Biello, Executive Manager Renewables, Gruppo Maire Technimont; Massimo Bruno, Responsabile sostenibilità e affari istituzionali ENEL; Laura Cavatorta, Consigliere indipendente e associata Fuori Quota; Gregorio Consoli, Partner, Chiomenti; Gregorio De Felice, Chief Economist Intesa Sanpaolo; Daniele Ferrero, imprenditore, Presidente e AD Venchi; Laura Galimberti, Assessore Educazione e Istruzione Comune di Milano; Andrea Goldstein, Dipartimento economico, OCSE; Maurizia Iachino, Presidente Fuori Quota; Luca Jabier, già Presidente Comitato Economico e Sociale Europeo; Roberto Lancellotti, Consigliere indipendente; Roberta Laudazi, M&M – Idee per un Paese migliore; Paolo Ludovici, Dottore Commercialista; Valeria Manieri, Co-founder Le Contemporanee; Dario Oddifreddi, fondatore di La Piazza dei Mestieri, Torino; Marcella Panucci, Of Counsel, Cleary Gottlieb Steen and Hamilton, già Direttore Generale Confindustria; Edoardo Pedrazzini, Dottore commercialista; Angelo Riccaboni, Università di Siena; Ignazio Rocco di Torrepadula, Fondatore e CEO Credimi SpA; Carlo Stagnaro, Istituto Bruno Leoni; Ersilia Vaudo, funzionario internazionale.

Indice

I. La Recovery and Resilience Facility (RFF)	4
II. Il binomio riforme strutturali e investimenti	6
III. Le aree di riforma e investimento (istruzione, lavoro, demografia, decarbonizzazione)	11
A. Istruzione e formazione	11
B. Lavoro, welfare, occupazione femminile	18
C. Demografia	29
D. Decarbonizzazione	35
IV. L'attuazione del PNRR	42
Appendice – Riforme & Investimenti: esempi concreti	45

I. La Recovery and Resilience Facility (RFF)

La Recovery & Resilience Facility (RFF) è uno strumento del bilancio comunitario per il periodo 2021-2027 parte della linea Next Generation EU (NGEU). RRF finanzia gli Stati membri per interventi per la ripresa e la resilienza, per un totale di €312,5mld di trasferimenti (*grants*) e €390mld di prestiti, rispetto complessivi €750mld del pacchetto NGEU¹.

La RRF assegna all'Italia circa €82mld di trasferimenti e mette a disposizione fino a €120mld di prestiti, per un totale di oltre €200mld. A fronte di queste somme, l'Italia garantisce contributi aggiuntivi al bilancio comunitario proporzionali al suo PIL, da versare tra il 2028 ed il 2058 fino ad un massimo di circa €50mld². L'operazione corrisponde dunque ad un trasferimento netto di risorse a favore dell'Italia di €30mld, ricevibili tutti nei prossimi anni, e pari a un totale di oltre il 2% del PIL italiano. A titolo di comparazione, Germania, Olanda e Austria, che di NGEU sono contributori netti, registrano un esborso netto pari a circa il 2% del loro PIL, la Francia dell'1%.

La giustificazione economica e politica di questo ingente trasferimento di risorse tra Stati membri, realizzato per la prima volta attraverso lo strumento del debito comunitario, si fonda su due concetti chiave contenuti nell'acronimo RRF – *Recovery & Resilience Facility*. *Facility* è la linea di credito resa disponibile, un finanziamento per il conseguimento di un obiettivo, non è un fondo di copertura di spese; *Recovery & Resilience* sono l'obiettivo, ossia la ripresa economica (*Recovery*) degli Stati membri dopo lo shock di COVID-19, e il suo consolidamento (*Resilience*), resilienza anche nei momenti bassi del ciclo economico.

La *ratio* per la quale i governi europei sono disponibili a trasferire ingenti risorse a favore di altri Stati, nel mezzo di una pandemia che sta causando la perdita di diversi punti di PIL, risiede nella convinzione che le risorse, se adeguatamente utilizzate, possano:

- 1) rilanciare la domanda aggregata nel mercato unico in modo permanente con impatti positivi di crescita per tutti i Paesi dell'Unione;
- 2) avere una ripresa sincronica e rapida mitigando il rischio che la crisi COVID-19 generi ulteriori ineguaglianze territoriali;

¹ Il delta è costituito da fondi che potenziano i tradizionali fondi strutturali comunitari.

² Tali somme potranno essere proporzionalmente ridotte nella misura in cui verranno approvate nuove risorse comunitarie per finanziare il bilancio UE.

- 3) impostare lo sviluppo futuro del Continente, fondato sulla sostenibilità ambientale, l'innovazione digitale, da affidare alla "next generation".

Questi tre obiettivi sono la ragione sociale della *Recovery e Resilience Facility*. Piani nazionali con altre finalità come finanziare dei capitoli di spesa, sul modello storico dei fondi strutturali, finirebbero per tradirne lo spirito.

La Commissione ha pertanto impostato le azioni della RRF a livello dei singoli Stati con l'obiettivo di realizzare un Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)³ che incida in maniera profonda e strutturale su una crescita economica di lungo periodo. Per queste ragioni il PNRR deve necessariamente essere articolato su tre assi, finalizzati a:

- 1) definire azioni coerenti con le linee guida del modello di sviluppo futuro dell'Europa (green e digital);
- 2) garantire l'implementazione delle stesse azioni su un orizzonte temporale rapido, chiaro e definito *ex-ante*, dunque vincolando l'erogazione finanziaria allo stato di avanzamento dei progetti identificati, nell'ambito di un processo di riforma dell'agire della pubblica amministrazione che consenta la realizzazione degli interventi nei tempi previsti;
- 3) sistematizzare i capitoli di spesa in un modello di sviluppo complessivo che rilanci la produttività dei singoli Paesi, legando gli interventi di finanziamento ad un quadro complementare di riforme, tra quelle già identificate negli anni dai periodici monitoraggi comunitari, per massimizzare l'efficacia "moltiplicativa" dell'intervento pubblico sull'economia anche attraendo investimenti privati.

Un Piano nazionale per essere approvato dall'Unione Europea deve conseguire congiuntamente i tre obiettivi precedenti. È infatti il Consiglio, composto dagli Stati membri, che - secondo lo schema di Regolamento della RRF - ha l'ultima parola dopo il vaglio della Commissione.

L'impatto macro della RRF, se ben utilizzata, può essere assai rilevante. Per un'analisi in relazione all'Italia, si rinvia allo studio della CDP Think Tank, *Next Generation EU: Cosa significa per l'economia italiana* dell'agosto 2020.

³ Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è il programma di investimenti che l'Italia deve presentare alla Commissione europea nell'ambito del Next Generation EU, lo strumento per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19.

II. Il binomio riforme strutturali e investimenti

Riteniamo la RRF e il conseguente Piano Nazionale per la Riforma e la Resilienza un'occasione senza precedenti per intervenire su quelle strutture fondamentali e quei nodi irrisolti che condizionano il futuro del Paese e la sua capacità di progresso e crescita.

Non si tratta quindi di un piano strategico omnicomprensivo, né di un piano di riforme da programma di governo. Lo scopo è invece individuare e articolare quelle aree che più impattano sul futuro del Paese: le risorse della RRF sono risorse fuori dall'ordinario e proprio per interventi extra-ordinari devono essere impiegate.

Sono quattro⁴ le aree su cui proponiamo di concentrare l'intervento straordinario della RRF e che dovrebbero essere al centro del PNRR italiano: istruzione, lavoro, demografia e decarbonizzazione. Queste sono le quattro pietre angolari del futuro della nostra economia, della nostra stessa comunità, quelle su cui costruire l'avvenire dei giovani italiani.

Nell'ambito del proprio PNRR, sono gli Stati che scelgono le proprie aree di priorità, tuttavia la Commissione indica chiaramente come ingredienti essenziali le politiche e i progetti di investimento green e di digitalizzazione.

Gli investimenti in decarbonizzazione sono uno dei quattro pilastri delle nostre proposte, mentre gli investimenti in digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione, altrettanto importanti, sono trasversali a ciascuno dei quattro pilastri come piattaforme abilitanti del cambiamento.

Il pericolo più grave che l'Italia oggi corre nel predisporre il suo Piano nazionale di ripresa e resilienza è quello di scambiare la RRF per l'ennesimo fondo strutturale, ossia "soldi da Bruxelles" a disposizione delle amministrazioni centrali o locali per finanziare progetti di sviluppo più o meno utili, in tempi più o meno rapidi in funzione della capacità amministrativa. Non a caso, la *vulgata* nazionale continua ad utilizzare in maniera impropria il termine *Recovery Fund* per definire questo processo. Ciò denota, anche semanticamente, un atteggiamento distorto rispetto alle finalità della facility.

⁴ Le proposte dell'Associazione vertono sui temi di cui ritiene avere le competenze per fornire un valore aggiunto.

Serve invece un approccio che fornisca garanzie sulla effettiva capacità di esecuzione e che assicuri complementarietà tra riforme e investimenti⁵. Qualora così non fosse, il Piano italiano rischierebbe un rifiuto comunitario e finirebbe comunque per essere inefficace.

È evidente come senza significativi interventi di riforma e/o revisione del quadro regolatorio e amministrativo l'Italia difficilmente potrà impiegare e spendere le risorse della RFF di cui potrà disporre. Difatti, non basta avere le risorse pubbliche su cui costruire incentivi, agevolazioni e sussidi per mobilitare investimenti e risorse private, occorre lavorare anche sul fronte delle riforme e degli opportuni interventi sul quadro regolatorio, senza i quali i denari, sia pubblici che privati, non potranno trasformarsi in investimenti a favore delle nuove generazioni.

Evidenziamo di seguito alcune aree in cui il processo di riforma è vincolante per favorire investimenti sia pubblici che privati:

- **Istruzione:** il mero investimento di risorse finanziarie all'interno del sistema educativo non è un'azione sufficiente. Senza mettere mano all'organizzazione scolastica, alla capacità di misurarne impatto e qualità, alla possibilità di attrarre i migliori talenti e di coinvolgere la società nel suo insieme all'interno della missione educativa, le risorse pubbliche rischiano di non produrre effetti. In altri termini, senza un quadro chiaro di riforme di accompagnamento (a titolo di esempio, riforme del funzionamento del sistema scolastico, della carriera docente e della normativa tecnica dell'edilizia scolastica), le risorse pubbliche potranno forse, marginalmente, contribuire alla ripresa, ma non saranno in grado di generare resilienza, dunque non raggiungendo uno degli obiettivi chiave richiesti dai PNRR nella visione comunitaria;
- **Infrastrutture:** se esiste un capitolo all'interno del PNRR dove il connubio riforme e investimenti è particolarmente sbilanciato sull'esigenza impellente di riforme questo è proprio il capitolo sulle infrastrutture. Solo una riforma delle procedure e una rivitalizzazione delle strutture dall'amministrazione pubblica possono portare alla realizzazione delle opere previste e finanziate dal PNRR;
- **Rigenerazione urbana:** la rigenerazione urbana implica un processo di trasformazione fisica che

⁵ Si rimanda all'Appendice 1 per esempi ulteriori a quelli presenti nel testo.

richiede un processo di autorizzazione che coinvolge una pluralità di soggetti pubblici. Ecco qua ancora una volta l'intreccio tra riforme e investimenti e il fattore abilitante delle prime vis-a-vis i secondi. Si rimanda all'Appendice per esempi concreti.

È, quindi, chiaro il legame inscindibile tra riforme e investimenti: le riforme strutturali abilitano gli investimenti e gli investimenti facilitano riforme.

L'incrocio tra le aree di riforma strutturale, sostenibilità e digitalizzazione sono i progetti concreti finanziabili attraverso la RRF e che potrebbero peraltro, almeno in certi casi, godere anche di finanziamenti BEI.

Inoltre, per le aree più a mercato, questi progetti possono, se ben congegnati e spiegati, attrarre risorse private con un effetto moltiplicatore quantitativo e qualitativo. Da valutare anche l'opportunità di utilizzare le risorse di altri programmi comunitari efficaci già in essere e complementari quali InvestEU.

Tuttavia, gli effetti più positivi in termini di capacità di spesa effettiva, di ingaggio di risorse private e di risultati tangibili si potranno conseguire solo se il nostro Paese si doterà di un quadro legislativo e regolatorio adeguato. Un assetto regolatorio che purtroppo ad oggi, in svariati ambiti, non solo non appare sufficientemente favorevole e stabile ma in moltissimi casi costituisce proprio la principale barriera ed elemento di blocco al dispiegamento degli investimenti.

L'obiettivo è dunque quello di generare un meccanismo virtuoso che possa portare in breve termine al rilancio della produttività aggregata nei settori identificati, contribuendo dunque a ripresa e resilienza.

L'insieme di queste misure, riforme e progetti, concepite nell'ambito di un quadro concettuale organico, possono riportare il Paese su un percorso di crescita e sostenibilità, anche demografica, di medio e lungo periodo.

Il PNRR e il partenariato pubblico-privato

Con riferimento al partenariato pubblico privato⁶ le linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

⁶ Cfr. punto 3 pagina 5

citano come valutazione positiva dei progetti “*progetti che per l’implementazione e il finanziamento prevedono forme di partenariato pubblico-privato, ovvero progetti che prevedano capitali privati per la loro realizzazione*”. Inoltre nel capitolo relativo agli investimenti pubblici nello stesso documento è previsto che “*Saranno adottate anche iniziative dirette a creare le condizioni necessarie, anche a livello di assetto istituzionale, per il concreto ed efficiente coinvolgimento di risorse private, laddove ne sussistano i presupposti, nel settore della realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità, anche attraverso schemi di partenariato pubblico privato e di leasing pubblico*”⁷.

Il PNRR dovrebbe dunque basarsi sulla consapevolezza che il connubio pubblico-privato sia ormai divenuta una necessità che ben si sposa e che, anzi, dovrebbe essere il frutto, di quelle riforme che dovrebbero accompagnare il piano di investimenti del PNRR come l’Europa ci richiede.

Parte delle risorse pubbliche del PNRR potrebbero essere destinate al finanziamento di strumenti innovativi nell’ambito del cd. Partenariato Pubblico-Privato (PPP)⁸, gli strumenti esistenti pur se migliorabili sono una buona base di partenza. Per loro natura le operazioni di PPP hanno un orizzonte di medio-lungo periodo dove il privato si assume il rischio di realizzare l’investimento, erogare i servizi e ottimizzare i costi di gestione⁹.

Non solo, a livello macroeconomico il PPP è uno strumento capace di conciliare la tutela di interessi puramente economici legati al perseguimento del profitto da parte del soggetto che intraprende l’attività con il soddisfacimento dell’interesse pubblico e quindi di esigenze di carattere sociale. Una sorta di “terza via” rispetto all’economia socializzata ed al mercatismo, segnata da un tendenziale equilibrio tra interessi pubblici ed interessi privati, che appare pienamente confacente agli obiettivi previsti dalla RRF. Una caratteristica che rende il PPP estremamente utile in periodi di crisi economica e finanziaria e in fasi di crescita zero o recessione, quale misura adatta ad approntare uno stimolo della ripresa economica, quando alla consapevolezza della possibile fallibilità del mercato si affianca il perseguimento di interessi “sociali”.

⁷ Cfr. Linee Guida PNRR

⁸ PPP sono procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui all’art. 180 del codice dei contratti pubblici, ossia, in primis, il trasferimento del rischio in capo all’operatore economico con l’allocazione a quest’ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità (o, nei casi di attività redditizia verso l’esterno, del rischio di domanda dei servizi resi) per il periodo di gestione dell’opera. In tutti i casi, ad ogni modo, in base a quanto attualmente previsto, l’investimento pubblico non può superare il 49% dell’investimento complessivo del progetto.

⁹ Alcuni strumenti PPP sono *i)* la finanza di progetto (project financing), *ii)* la concessione di costruzione e gestione, *iii)* la concessione di servizi, *iv)* la locazione finanziaria di opere pubbliche, *v)* il contratto di disponibilità.



Il PPP rappresenta inoltre, per i governi locali, un importante sistema di *procurement* per finanziare, costruire, rinnovare o sfruttare un'infrastruttura o la fornitura di un servizio, sia per ottenere un significativo effetto volano dell'investimento pubblico, sia come fattore abilitante di progetti di elevata qualità e innovazione, realizzando una corretta allocazione dei rischi tra le parti coinvolte e quindi portando a un maggiore rispetto dei tempi e a una maggiore attenzione ai costi. Obiettivi quindi in linea con quelli richiesti nell'attuazione del RRF. Un ulteriore beneficio sarebbe la possibilità di sostenere la domanda aggregata (nel breve periodo), ampliando e aumentando i livelli di servizio e riducendo i divari economici territoriali recuperando competitività. Questi strumenti infatti hanno spesso polarizzato i fondi europei disponibili, anche con il coinvolgimento della BEI mediante forme di garanzie o *indirect lending* alle banche coinvolte.

Le principali esperienze di PPP sono state nei settori della sanità, energetico, infrastrutture di trasporto e nella costruzione di impianti essenziali in ambito ambientale; ambiti compatibili con le linee guida di intervento del PNRR. Ci sono però stati anche ostacoli nell'implementazione di progetti – principalmente legati all'agire e alle caratteristiche della nostra pubblica amministrazione. Ostacoli che ne hanno ridotto profondamente la reale diffusione e il loro sviluppo.

Per realizzare quanto proposto è quindi fondamentale una profonda revisione in termini di riforme di sistema legate all'agire della pubblica amministrazione e, soprattutto, nei suoi rapporti con il settore privato. Occorre pensare a riorganizzare in modo serio e incisivo, tutta la filiera dell'intervento pubblico, partendo, *in primis*, dalla necessità di offrire un supporto alle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche nella fase progettazione, inclusi gli aspetti ingegneria finanziaria, nella gestione delle gare e della relativa contrattualistica e più in generale nell'implementazione degli interventi. Occorre inoltre rinforzare, potenziare e innovare la macchina amministrativa sia al proprio interno che mediante un supporto esterno per semplificare le procedure autorizzative ed efficientare, più ad ampio spettro, la gestione dei rapporti tra il pubblico e il privato.

III. Le aree di riforma e investimento (istruzione, lavoro, demografia, decarbonizzazione)

A. Istruzione e formazione

L'investimento in "capitale umano" è, oggi più che mai, il principale propulsore strutturale del rilancio della produttività, e quindi deve avere uno spazio chiave nell'ambito della RRF.

Non basta però iniettare risorse finanziarie nel sistema educativo. Per questo le misure proposte si prefiggono di:

- Investire sulle competenze dei cittadini per ridare loro opportunità, a partire dai più giovani, che hanno subito in maniera spropositatamente più alta gli effetti di tutte le ultime crisi, Covid incluso;
- Fornire competenze ai più vulnerabili;
- Ridurre i gap geografici e sociali delle nuove alfabetizzazioni (digitale, soft skills, lingue straniere...);
- Innovare e digitalizzare metodi e contenuti anche attraverso docenti motivati e più produttivi;
- Riempire i tempi dell'istruzione, colmando il gap del tempo pieno e degli asili nido mancanti;
- Creare spazi e occasioni di contatto tra mondi diversi: impresa e scuola, ricerca e istruzione, scienza e cultura, teoria e pratica, svago e istruzione, lavoro e education.

La Scuola italiana ha problemi che si trascinano da decenni:

- Insufficiente spesa di qualità: la spesa pro capite è inferiore alla media OCSE e i risultati variano enormemente in assenza di strumenti di valutazione e guida delle istituzioni formative;
- Professione docente non valorizzata: docenti italiani sono poco pagati sia in ingresso (come in altri Paesi, tra cui la Francia) sia (e in questo l'Italia è una eccezione negativa) nel prosieguo della carriera. Ne consegue che l'insegnamento non viene ritenuto da alcuni un lavoro a tempo pieno e che spesso i bisogni degli studenti passano in secondo piano rispetto alle esigenze degli insegnanti;
- "Tempo scuola" non sufficientemente esteso: in Italia solo 1/3 delle scuole primarie ha il tempo pieno,

con enormi divari territoriali (per esempio, in Lombardia Milano 92%, Bergamo 16%; Puglia 16%, Sicilia 9%). Il tempo pieno non è applicato a tutti gli studenti della medesima scuola, di fatto creando un divario fra gli studenti che rimangono a scuola e quelli che rientrano a casa. Ciò ha conseguenze negative sugli apprendimenti, ma anche sui redditi delle famiglie e sulla partecipazione femminile al lavoro;

- Lo stesso problema riguarda gli asili nido: l'Italia è ancora molto lontana dal target europeo di garantire ad almeno il 33% dei bambini tra 0 e 3 anni l'accesso al nido o ai servizi integrativi. Nel nostro Paese, infatti, solo 1 bambino su 4 ha accesso al nido o a servizi integrativi per l'infanzia e di questi solo la metà frequenta un asilo pubblico. La copertura garantita dal servizio pubblico è assente in regioni come Calabria (2,6%) e Campania (3,6%), seguite da Puglia e Sicilia con il 5,9%, a fronte delle più virtuose Valle d'Aosta (28%), Trento (26,7%), Emilia Romagna (26,6%) e Toscana (19,6%);
- Assenza di rapporti con il mondo esterno: skills mismatch, incapacità di cogliere innovazione didattica che viene da fuori, autoreferenzialità, incapacità di attrarre risorse, assenza di autonomia scolastica, mancanza di supporti tecnologici;
- Insufficiente preparazione di molti docenti: il mancato aggiornamento professionale per molti insegnanti in Italia si accompagna ad un'età anagrafica elevata. Il 60% degli insegnanti delle scuole superiori in Italia ha più di 50 anni (in Francia solo il 31%);
- Un forte legame tra risultati in matematica e disuguaglianze territoriali, socioeconomici e di genere. Le regioni del Nord ottengono risultati vicini ai migliori Paesi europei, mentre le regioni del Sud sono ultime in classifica. I ragazzi provenienti da famiglie svantaggiate sono praticamente esclusi dalla matematica e le differenze tra ragazzi e ragazze sono crescenti all'avanzare del percorso scolastico;
- Patrimonio immobiliare scolastico vecchio, talora fatiscente, non adatto all'innovazione didattica, con strutture sportive non adeguate.

Le linee di riforma proposte per la scuola

Occorrono riforme di accompagnamento quali riforme del funzionamento del sistema scolastico, della carriera docente e della normativa tecnica dell'edilizia scolastica perché oltre alla *ripresa* si abbia anche la *resilienza*.

Circa le scelte di investimento sul tema educativo nell'ambito del PNRR, restano l'impianto di base proposto,

fondato su cinque macro azioni:

i) Riforma della carriera docente:

- Costruire una carriera docente, creando i “quadri della scuola” così da dare l’opportunità ai docenti più dinamici e capaci di assumere responsabilità all’interno della scuola la possibilità di crescere in ruolo e retribuzione. Costruire competenze didattiche e gestionali nei percorsi di formazione di tali quadri. Inoltre, i quadri della scuola saranno selezionati con concorso e avranno funzioni di coordinamento, progettazione o formazione dei loro colleghi e per le loro mansioni aggiuntive e per la qualifica raggiunta avranno una retribuzione mensile significativamente maggiore;
- Reclutamento docenti solo da concorso, formazione on the job obbligatoria, incentivi alla continuità didattica per evitare supplenze e progressiva creazione di un corpo docente con competenze richieste dalla trasformazione digitale;
- Introduzione di programmi per assicurare che i migliori talenti del Paese dedichino alcuni anni a inizio o fine carriera all’insegnamento in scuole svantaggiate.

ii) Garanzia di accesso ai nidi per il 50% dei bambini:

- Garantire l’accesso a asili nido ad almeno il 50% dei bambini tra 0 e 3 anni;
- Investire nella formazione e assunzione di personale dedicato;
- Supportare le famiglie più in difficoltà nell’accesso ai servizi di asilo nido, garantendo trasparenza nelle accettazioni;
- Investire nella realizzazione di strutture adeguate, soprattutto al Sud;
- Fare degli asili nido e delle strutture per la prima infanzia un primo polo di acquisizione di elementi di lingua inglese e di competenze STEM, inserendo nei moduli educativi appropriate componenti di introduzione a queste materie, al lavoro di gruppo, alla comunicazione, alla esplorazione della realtà, alla creatività pratica.

iii) Creazione di un fondo per i gap educativi per:

- Facilitare la diffusione del tempo pieno su tutto il territorio nazionale;
- Incoraggiare la mobilità dei docenti (e la loro permanenza) presso aree svantaggiate o scuole con particolari criticità socio economiche;
- Premiare il miglioramento delle scuole rispetto ai parametri più critici (inclusi gli apprendimenti

certificati da test INVALSI). Il meccanismo premiale potrà riguardare anche la retribuzione di risultato del dirigente scolastico e del corpo docente.

iv) Creazione di una rete di Fraunhofer dell'istruzione:

- Il successo del sistema produttivo tedesco risiede anche nell'istituto del Fraunhofer, una rete di 72 istituti di ricerca applicata sparsi in tutto il territorio tedesco, con un finanziamento pubblico-privato (30 pubblico 70 privato) volto a assicurare la piena osmosi tra ricerca e sua applicazione industriale. Sono questi i luoghi che permettono di arrestare o recuperare il fenomeno della dispersione scolastica, così accentuato in Italia;
- Si propone quindi la creazione di una rete di spazi pubblico-privati che consentano l'incontro tra scuola e mondo esterno (o il potenziamento dei casi di successo già esistenti, da mettere in rete tramite una governance leggera che punti alla cooperazione e alla condivisione di buone prassi);
- È importante che la creazione dei "Fraunhofer dell'istruzione" parta con l'attivo coinvolgimento dei circa trenta poli pubblico-privati già operanti da tempo in Italia con un forte collegamento alle università, e già inseriti nel programma di Digital Innovation Hub previsti dall'Unione Europea.

v) Massiccio piano di edilizia scolastica:

- Costruzione di nuove scuole o rinnovo radicale in sostituzione di quelle esistenti degli anni '60 e '70 o anteriori, con progetti edilizi coerenti con il progetto pedagogico, con una estesa digitalizzazione delle strutture e con adeguati laboratori per le materie STEM e strutture sportive;
- Si deve aggiornare la normativa tecnica, ferma al 1975, e conseguentemente finanziare adeguamenti strutturali (antisismica) e di efficientamento energetico (comprese facciate, tetti, coperture e infissi, metodi sostenibili di riscaldamento e raffrescamento). Inoltre, è necessario un adeguamento tecnico Covid e post-Covid, compresi i servizi igienici delle scuole;
- Si deve inoltre razionalizzare il patrimonio: maggiori risorse devono essere dedicate ai plessi dove vi sono più alunni. Si deve inoltre aiutare i Comuni a progettare e finanziare le strutture di asili nido e di asili, la cui responsabilità è decentrata a livello municipale. Questi investimenti devono essere distribuiti in più anni, almeno 5, al fine di permettere una adeguata programmazione e un razionale e efficace utilizzo delle risorse.

Inoltre, si suggerisce il potenziamento degli Istituti Tecnici Superiori (ITS): incrementandone il numero, dando



loro una veste più qualificante e attrattiva con l'obiettivo di decuplicarne in 5 anni gli studenti e creando una maggiore osmosi fra ITS e percorsi universitari. Si possono aprire percorsi di formazione terziaria professionalizzante per i drop out universitari e consentendo il riconoscimento di un certo numero di crediti universitari ai diplomati degli ITS.

Qui di seguito, invece, si forniscono esempi di 3 progetti “virtuosi”, ossia misure di investimento accompagnate da riforme, in grado per questo di attrarre investimenti privati e più in generale di mobilitare la comunità nazionale sugli obiettivi educativi e sul rafforzamento del capitale umano.

Progetto 1: Fraunhofer dell'Education

Si propone la creazione di una rete di spazi pubblico-privati che consentano l'incontro tra scuola e mondo esterno (o il potenziamento dei casi di successo già esistenti, da mettere in rete tramite una governance leggera che punti alla cooperazione e alla condivisione di buone prassi). L'idea è quella di sostenere la nascita di un luogo in ogni città, aperto tutto il giorno; uno spazio diverso per ogni territorio, a seconda dei bisogni della comunità, del tessuto produttivo; un laboratorio territoriale dove il tessuto produttivo incontra la scuola, dove il sistema di istruzione e formazione incontra chi ha più bisogno (inclusi adulti per la formazione continua), e dove la ricerca sull'istruzione sperimenta nuovi approcci. Un luogo di progettazione condivisa tra più attori cointeressati nel mondo dell'istruzione, per sviluppare modelli di intervento adatti a ogni territorio.

La cooperazione pubblico privato in questo campo può avvenire a più livelli:

- Il finanziamento dei poli sarebbe al 70/30 privato/ pubblico (per esempio con risorse RRF).
- I privati finanzierebbero l'operatività del Fraunhofer, partecipando alla governance.
- Il Fraunhofer potrebbe vendere servizi (formazione, definizione e training di figure professionali, reskilling di lavoratori) e spazi (laboratori, luoghi di co-working) a altri privati, garantendosi così rendite per sostenere l'attività.
- Infine, si possono ipotizzare investimenti a impatto (impact investing) per remunerare la capacità del Fraunhofer dell'istruzione di rispondere a specifici bisogni (riduzione dell'abbandono, inserimento degli stranieri nell'educazione formale, reskilling disoccupati ecc...).

Una complementarietà privato/pubblico che può esistere solo con un quadro adeguato di riforme. In particolare, la predisposizione di un nuovo quadro giuridico per l'istruzione e la formazione professionale (IFP) di cui questi istituti diventino parte integrante, finalizzando la IFP all'aggiornamento ed



all'interconnessione dell'offerta di formazione, in particolare sui temi del digitale e dell'ambiente.

Progetto 2: Una spinta al sistema duale e all'apprendistato per favorire l'inserimento lavorativo dei più vulnerabili

La rete Fraunhofer dell'Education sarebbe inoltre la base su cui impiantare un ambizioso piano di riqualificazione professionale, basato su un utilizzo più ampio e sostenuto dall'investimento pubblico del contratto di apprendistato formativo.

FORMA¹⁰ ha recentemente proposto tre azioni mirate, differenziate per platee:

- 1) Giovani disoccupati senza titolo secondario superiore (18-24 anni, nr 258mila); i propone l'accesso in apprendistato formativo all'ultimo anno dei percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale per il conseguimento della qualifica professionale o al quarto per il conseguimento del diploma professionale, in relazione alle competenze possedute.
- 2) Giovani Neet¹¹ (nr. 714mila) con diploma di istruzione secondaria. Si prevede l'accesso a percorsi di apprendistato formativo di terzo livello per il conseguimento di un diploma ITS, che consente un più facile accesso al mercato del lavoro.
- 3) Adulti privi di titolo di studio (nr. 847mila), segmento vulnerabile della popolazione che necessita di interventi volti sia al conseguimento del titolo stesso sia di avvicinamento al mercato del lavoro. Si prevede di estendere l'accesso ad un anno di contratto in apprendistato formativo.

La copertura economica dei contratti può essere *i*) totalmente a carico di un contributo statale (come nella proposta originaria di FORMA), annullando il costo del lavoro per un dato periodo di tempo a beneficio di aziende che investono in settori in crisi. Il costo sarebbe di circa € 4mld su cinque anni; *ii*) condivisa tra pubblico e privato, assicurando un contestuale calo del contributo pubblico e una crescita di quello aziendale a copertura dei costi del lavoro in parallelo con la ripresa economica (es: I anno 90/10, II anno 70/30, III anno 50/50 ecc).

I progetti 1 e 2 possono attrarre finanziamenti privati attraverso schemi di anticipazione di tax receipts future. Per esempio, si può pensare a fare un pooling di nuovi disoccupati, NEET, o potenziali espatriandi (che porterebbero zero tax receipts) da inserire in programmi di formazione e riqualificazione professionale (vocational training) che li immettano nel mercato del lavoro entro 6-12 mesi. Il programma sarebbe finanziato

¹⁰ FORMA, associazione italiana a cui aderiscono i principali enti di formazione professionale

¹¹ NEET, Neither in Employment or in Education or Training, indica persone non impegnate nello studio, né nel lavoro né nella formazione



da un gruppo di investitori che avrebbero come ritorno sul capitale un flusso di tax receipts ricevute dallo stato nei cinque anni successivi all'inizio dell'attività professionale o lavorativa dei lavoratori così istruiti. Lo Stato interviene come garante dell'intera operazione e del valore pubblico del contratto sottoscritto, e potrebbe anche usare fondi derivanti da grants come quota parte del capitale della società a maggioranza privata che fornisce il vocational training. Perché questa operazione sia efficace per rilanciare produttività e occupazione nel lungo periodo occorre un quadro di riforma coerente e complessivo. Un quadro giuridico che semplifichi in un unico schema tutte le attività di riqualificazione, con verifica e convalida, arrivando alla creazione di un sistema di conti di apprendimento individuali, dando agli individui diritti di formazione a cui è possibile accedere tramite una piattaforma digitale di facile utilizzo. Questi diritti alla formazione saranno erogati periodicamente e potranno essere utilizzati durante l'anno o essere cumulati per un massimo di "x" anni. Il quadro giuridico regolerà altresì a questo scopo i contributi obbligatori da parte dei datori di lavoro, i contributi volontari (eventualmente legati ad un sistema di sgravi fiscali, i contributi pubblici (ad esempio sotto forma di sussidi supplementari sui diritti di formazione per i gruppi target prioritari, come i meno qualificati o disoccupati), nonché i contributi individuali dei soggetti che prendono parte alla formazione (ad esempio riformando i meccanismi di erogazione del Reddito di Cittadinanza).

Progetto 3: un centro di formazione per ogni investimento industriale di Next Generation EU

La localizzazione di investimenti industriali greenfield e brownfield, o anche nel campo dei servizi nei Paesi avanzati, dipende da molti fattori: fiscali, tecnologici, logistici. Un elemento sempre più rilevante resta la disponibilità di capitale umano formato adeguatamente assieme a un sistema formativo capace di fornire le risorse umane necessarie.

Si propone di affiancare a ogni progetto di investimento industriale previsto nel piano NEXTGENEU per l'Italia un contributo per l'avvio di una specifica iniziativa formativa volta a sostenere l'investimento. La proposta può avere carattere nazionale o locale. *i) Nazionale e "a rete"*. Esempio: a fronte di un investimento nella digitalizzazione delle imprese si costituisce un fondo pubblico-privato per finanziare dottorati industriali che supportino la digitalizzazione stessa, con il contributo dei Politecnici nazionali, delle aziende tecnologiche e delle associazioni di impresa e del lavoro. *ii) Localizzata*: a fronte di uno specifico investimento industriale effettuato con risorse private catalizzate dai contributi di NEXTGENEU (ad esempio nell'economia circolare, o nell'idrogeno, o nella riqualificazione industriale di specifici siti) si sostiene la creazione di percorsi formativi atti a fornire il capitale umano necessario a sostenere l'investimento, privilegiando la manodopera del territorio. Anche in questo caso a tale tipo di investimento è necessario affiancare una riforma dei sistemi di istruzione



scolastica universitaria, potenziando l'offerta di programmi di formazione avanzata con caratteristiche tecniche, in coordinamento con le associazioni di impresa e del lavoro, sulla falsariga di quanto già ipotizzato nell'ambito del "terzo pilastro" del programma Industria 4.0.

B. Lavoro, welfare, occupazione femminile

Il crocevia delle tre grandi trasformazioni: demografiche, climatiche e digitali è il lavoro. La capacità di cogliere e incoraggiare un nuovo pensiero del lavoro, i nuovi lavori e le nuove produzioni, aiuta a rispondere alle sfide poste dalle tre grandi trasformazioni. Il lavoro integra tutte le componenti e le riforme strutturali qui discusse: istruzione, demografia, decarbonizzazione.

L'Italia è l'unico paese europeo a non aver recuperato il Pil pre-crisi 2008, ovvero una parte del paese lo ha superato, il resto è ancora ampiamente al di sotto. Con una previsione di crollo di Pil post-Covid tra le peggiori del nostro continente, sforzi e risorse andrebbero concentrati sulla bassa produttività e affinché il nostro paese diventi un habitat favorevole alla crescita di lavoratori e imprese e all'attrazione di investimenti.

Nell'Italia post Covid vi sono 3 tipi di imprese: quelle che erano già in crisi prima del Covid, quelle che hanno perso clienti o fornitori durante il lockdown e quelle che nei prossimi mesi avranno la possibilità di partecipare alla sfida dell'accelerazione delle tecnologie e delle competenze di riferimento.

Servono infrastrutture che abilitino gli ecosistemi ad accompagnare l'accelerazione e a recuperare le aziende sane per farle partecipare ai processi di innovazione che il mondo post-Covid necessariamente sta introducendo.

Il lockdown ha accelerato lo scongelamento delle due variabili per secoli rigide del lavoro: gli spazi (i luoghi) e i tempi (gli orari) del lavoro. Questo processo, già in corso da anni, comporterà un ripensamento delle culture aziendali, da sempre basate sul controllo, verso organizzazioni e culture aziendali basate su libertà e responsabilità.

La trasformazione digitale rende sostituibili i lavori (in particolare impiegatizi) ripetitivi e a basso ingaggio



cognitivo. Al contempo ne crea altri in cui autonomia, progettualità e maggiore contributo cognitivo sono fondamentali.

Se si vogliono cogliere i benefici di benessere per il lavoratore e di produttività per l'impresa, innovazioni come lo smart working devono riguardare tutta l'impresa e non fermarsi lì, devono rimettere in discussione le città, renderle policentriche e sostenibili, avvicinare le aree interne al gorgo della crescita e dell'innovazione.

Sotto il profilo della sostenibilità, è necessario interrompere il cortocircuito tra decarbonizzazione e anti-industrialismo. Per centrare gli obiettivi di decarbonizzazione senza aumentare la disoccupazione serve competenza, concretezza e laicità di scelte.

Per integrare lavoro, sostenibilità e digitale, si propone:

- Sostegno alla rete nazionale dei centri di trasferimento tecnologico a supporto della trasformazione digitale delle PMI e alla costruzione della sponda italiana dei Digital Innovation Hub Europei (un primo bando della CE sarà già aperto a settembre 2020 e si chiuderà a gennaio 2021) consolidando il supporto ai Competence Center già finanziati dal Mise ed allargando la rete ad altri centri di comprovata qualità ed esperienza. Si dovrebbero consolidare in tal modo una ventina di centri specializzati nel servizio alle imprese/PMI sul tech transfer con importanti legami con le università e con l'ecosistema allargato dell'innovazione (large Corporate, sistema bancario, industria del VC);
- Finanziamento nazionale significativo su ciascun Important Project of Common European Interest (IPCEI) dove esista una presenza di imprese italiane nelle catene del valore strategiche a livello europee. Si potrebbero così lanciare delle vere e proprie flagship initiatives nei seguenti settori:
 - IT, a supporto della competitività e trasformazione digitale della nostra meccanica e mecatronica e di interi sistemi industriali di produzione;
 - low carbon industry, per favorire la transizione energetica di molte industrie, dall'acciaio alla petrolchimica;
 - mobilità sostenibile, connessa e autonoma;

- sistemi e tecnologie a idrogeno, per dare nuova competitività alla filiera automotive italiana, creando un'industria per la produzione e l'utilizzo dell'idrogeno verde;
 - medicina intelligente;
 - cybersecurity;
 - High Performance computing.
- Rifinanziamento di tutte le JU/PPPs europee che vedono una forte partecipazione di imprese italiane: dalla fotonica (Photonics21) alla microelettronica (Ecsel, HPC), dalle bio-based industries all'economia dello spazio.

Una riduzione strutturale e permanente del cuneo contributivo per i giovani

Il sistema previdenziale si tiene in equilibrio se i contributi contabilizzati coprono le erogazioni effettive: dalla prospettiva di chi lavora, una quota della remunerazione viene differita e consegnata all'INPS, in cambio di una promessa pensionistica. La credibilità della promessa si regge, a livello complessivo del Paese, sulla crescita della produttività, della forza lavoro e del monte dei salari reali. Altrimenti, lo Stato dovrà ripianare i conti con un disavanzo, alzare le aliquote di contribuzione per chi lavora, e/o ridurre le prestazioni. È comunque importante che i contributi pensionistici siano sostenuti da un fondo, da costruirsi nel corso degli anni, e non solo dai contributi annuali e dalla spesa corrente.

Negli anni, il confronto politico e tra le parti sociali si è concentrato sulle disparità di trattamento indotte dalla transizione al contributivo, sui requisiti anagrafici e di contribuzione, sulle regole di calcolo e di indicizzazione, sull'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione. Con molta meno continuità si è discusso, invece, del nesso che lega promesse pensionistiche e crescita economica.

Così, il carico fiscale e contributivo sul lavoro dipendente è rimasto tra i più alti dell'area OCSE (47,9%, in media per un single nel 2018). Oggi i livelli di occupazione e la competitività ristagnano, e pare difficile ipotizzare che occupazione e crescita siano variabili indipendenti rispetto al carico fiscale e contributivo. Ciascun occupato contribuisce alla spesa per il welfare anziano (pensioni, sanità, assistenza) con un importo pari al 64 per cento del Pil pro capite. Il valore corrispondente per la Germania è di circa 22 punti percentuali



più basso.

A maggior ragione per coloro che sul mercato del lavoro devono ancora entrare, l'esclusività forzata della contribuzione al primo pilastro pesa come un macigno, che condiziona le libertà e i bisogni individuali nella distribuzione dei risparmi e dei consumi lungo il ciclo di vita, soffoca l'occupazione qualificata, riduce l'accumulazione di capitale, deprime la competitività internazionale delle imprese. I contributi obbligatori non sono più percepiti come retribuzione differita, ma come 'pura imposta'.

Si propone una riduzione, significativa e per tutta la vita lavorativa, dell'aliquota contributiva per i giovani che entrano sul mercato del lavoro. L'entità delle coperture necessarie per assicurare la compatibilità finanziaria dell'intervento cambia a seconda di dove si fissi la soglia di età e l'ampiezza della riduzione dell'aliquota contributiva. Per avere un impatto tangibile e credibile, la riduzione per il lavoro dipendente dovrebbe essere di 15 punti percentuali, equamente distribuito tra lavoratore e datore di lavoro. Contestualmente, con un allineamento verso il basso dei contributi, andrebbe eliminata ogni disparità contributiva tra forme contrattuali, e data totale possibilità di cumulo anche attraverso casse previdenziali diverse, con meccanismi di "clearing" fra esse. Questa misura, assieme a quella sotto proposta di taglio delle tasse per i redditi più bassi, diventa un potente stimolo di fiducia per le giovani generazioni che si affacciano sul mercato del lavoro.

L'idea di fondo della proposta è che, in media, per i tassi di sostituzione degli attivi interessati dalla decontribuzione, il beneficio associato alla maggiore probabilità di trovare un lavoro, accompagnato dalla liberazione di risorse da poter destinare ai fondi pensione del secondo e del terzo pilastro, sia più elevato del maggiore importo teorico dell'assegno pensionistico pubblico che si avrebbe senza la decontribuzione. Allo stesso tempo, lo Stato vedrebbe ridursi il debito - implicito ma non per questo meno concreto e, anzi, per nulla alleviato dalla stagione di bassi tassi d'interesse nominali - delle proprie obbligazioni pensionistiche. La riduzione potrebbe infatti facilitare l'occupazione giovanile e finire per compensare la riduzione della contribuzione al primo pilastro.

Una protezione anche per i lavoratori saltuari

La recessione e l'evolversi della gig economy portano a una crescita significativa di lavoratori saltuari e di lavoratori che guadagnano tramite portafogli, più o meno ampi, di attività saltuarie.

È importante che i modelli di welfare, fiscali e pensionistici si adattino ai nuovi modelli lavorativi, supportando e proteggendo questi lavoratori da un lato, e richiedendo loro un contributo proporzionato alle loro entrate dall'altro. Si possono pensare modelli semplici, legati al codice fiscale e al conto bancario, per tracciare le diverse entrate e stabilire il livello contributivo di ciascun lavoratore. Si deve condurre un lavoro profondo di riforma che tenga conto dell'impatto del nuovo mondo e modo del lavoro sul sistema previdenziale.

Una rete di protezione per tutti

La crisi COVID-19 ha messo a nudo lacune esistenti in materia di protezione sociale in tutti i paesi europei, ma in particolare in Italia, dove gli strumenti di protezione del reddito restano limitati e incompleti. Chi è a maggior rischio di licenziamento/disoccupazione gode di tutele inferiori e chi, soprattutto a inizio carriera, sperimenta frequenti interruzioni e retribuzioni limitate è poco tutelato. Restano poi del tutto esclusi i giovani che non hanno ancora avuto l'opportunità di entrare nel sistema e gli autonomi. Il sistema di servizi pubblici per l'impiego e delle politiche attive resta molto carente, se non del tutto assente in certe aree del paese, senza personale qualificato, strumenti informatici e risorse adeguate.

La RRF fornisce l'opportunità per ripensare i vari strumenti in maniera complessiva strutturando la rete di protezione su tre livelli, inquadrati da un sistema di politiche attive:

- i) *Una cassa integrazione unica*: la cassa integrazione deve essere riformata semplificandola, creando uno strumento unico per tutti i lavoratori e imprese. Le regole di questo nuovo strumento unico devono essere adattate per dare a imprese e lavoratori i giusti incentivi a riprendere l'attività o cercare un altro posto di lavoro, per esempio prevedendo una partecipazione ai costi della cassa integrazione da parte delle imprese, dando la possibilità di convertire i mesi rimanenti di cassa integrazione in incentivo alla ri-assunzione e dando la possibilità ai lavoratori di cumularla con la ricerca di un altro lavoro e di fare formazione. Si potrebbe mutuare lo strumento tedesco della Tansfergesellschaft, una società di scopo, capitalizzata dall'impresa e dallo Stato per formare e riqualificare esuberanti e ricollocarli sul mercato del lavoro;
- ii) *Un sussidio di disoccupazione che protegga i più deboli*: il sussidio di disoccupazione deve essere esteso

e adattato per i lavoratori a basso salario (in particolare per i lavoratori in part-time involontario e lavoratori di gig economy) e per chi ha carriere discontinue. La durata del sussidio deve essere adattata a seconda degli ostacoli per chi cerca lavoro. Il gruppo di coloro che cercano lavoro non è omogeneo e presenta profili di barriere all'impiego molto diversi tra loro. L'assegno di ricollocazione va ripristinato per dare ai percettori di assegno di disoccupazione la possibilità di essere accompagnato nella ricerca di un nuovo lavoro. Norme specifiche per la protezione dei lavoratori autonomi andranno pensate per far evolvere i 600 euro introdotti durante la crisi, ma evitando comportamenti opportunistici;

- iii)** *Un reddito di ultima istanza che protegga chi ha più bisogno:* il reddito di emergenza creato durante la crisi deve rientrare nell'alveo del reddito di cittadinanza per arrivare a un nuovo reddito di ultima istanza che sostenga in maniera efficace le famiglie più bisognose, modificando la scala di equivalenza e i requisiti di accesso e evitando aliquote marginali elevate che scoraggiano la ripresa di un lavoro formale.

Questi tre livelli di protezione del reddito devono essere coordinati e inquadrati da un sistema di politiche attive che permetta davvero una presa in carico individuale di chi cerca lavoro. Per raggiungere questo obiettivo è necessario dotare il sistema italiano di servizi pubblici per l'impiego di personale qualificato e di strumenti digitali adeguati e di rafforzare il coordinamento tra le autorità centrali e quelle regionali. Questi centri devono inoltre aprirsi a collaborazioni e partnership con analoghi servizi privati.

La digitalizzazione dei servizi pubblici all'impiego

La digitalizzazione dei servizi pubblici all'impiego può essere realizzata, anche in collaborazione con i "Fraunhofer italiani" menzionati nel capitolo sull'istruzione, avviando un progetto pubblico-privato destinato a realizzare un marketplace digitale pubblico delle competenze e dell'impiego con le seguenti caratteristiche:

- i) una mappa digitale, unica, completa e dinamica, delle competenze "richieste" dall'industria e dal mondo del lavoro e delle competenze "offerte" sul mercato del lavoro, vale a dire dei profili delle persone in cerca di lavoro;
- ii) una serie di strumenti di "matchmaking" che permettano di agli utenti ("compratori" e "venditori" di lavoro) di trovarsi in maniera funzionale ed efficace;



- iii) una mappa dell'offerta di "abilitatori" che facilitino l'incontro di domanda e offerta, aiutando a colmare i gap di formazione presumibilmente esistenti in molta dell'attuale offerta di lavoro. L'offerta di strumenti formativi (pubblici e privati, con relative sovvenzioni e agevolazioni) è già ampia, ma in larga misura sconosciuta a chi ne dovrebbe fruire; obiettivo del mercato digitale pubblico dovrebbe essere quello di rendere questa offerta più avvicinabile ed accessibile.

A questo proposito, è importante usare le risorse disponibili per creare nelle apposite strutture della PA una squadra di professionisti del supporto all'impiego qualificati, creando (così come nel caso della scuola) il necessario turnover: i) investendo quanto necessario in (pre)pensionamenti e/o reskilling del personale meno qualificato; ii) investendo in assunzioni selettive e mirate, con concorsi che assicurino senza compromessi il livello di preparazione richiesto iii) valutando assunzioni a tempo determinato, per esempio triennale, per concorso.

L'occupazione femminile

Le donne che partecipano al mercato del lavoro retribuito in Italia sono meno del 50%, una delle percentuali più basse dei Paesi OCSE, peraltro in un Paese a bassissima natalità. In Italia, la scelta tra culla e carriera, si risolve spesso nella negazione di entrambe.

I driver principali dello scarso accesso al mondo del lavoro sono: mancanza del lavoro stesso e mismatch tra lavoro disponibile e competenze delle donne. Alcuni dati importanti: l'Italia ha un numero basso di laureati, circa il 20%; di questi, oltre la metà sono donne, che scolasticamente ottengono generalmente migliori risultati degli uomini. Tuttavia, circa il 90% delle donne che compiono studi universitari scelgono materie umanistiche.

L'Italia ha urgente bisogno di più donne nel mondo del lavoro. Non solo per equità, ma perché l'invecchiamento della popolazione richiede nuova forza lavoro. Il sostegno governativo alla cura degli infanti, dei bambini (e degli anziani) è l'unico intervento che alla prova dei fatti fa la differenza.

La regolarizzare e il supporto domestico sono senza dubbio chiave. Per esempio, la defiscalizzare parte di tale spesa permetterebbe di far emergere nero e supportare la donna nel mondo del lavoro. In questo senso e poiché

la tematica dell'accudimento non riguarda solo i bambini in età prescolare, ma riguarda anche anziani, minori, malati, disabili, ecc., si propone l'erogazione di servizi alle famiglie fruibili, per esempio tramite voucher. I servizi potrebbero comprendere servizi di accudimento (anziani, minori, malati, disabili); servizi per la casa (pulizie, manutenzioni, riparazioni, ecc.); servizi di insegnamento (sport, musica, lingue, ripetizioni ecc.); e altri servizi alla famiglia. Questo meccanismo genera tre effetti positivi:

- Allevia un carico domestico che nella maggior parte dei casi ricade sulle donne e permette alle famiglie di delegare almeno in parte il lavoro di accudimento e cura della casa, a costi sostenibili;
- Fa emergere il lavoro "in nero" ancora estremamente diffuso per alcune mansioni (ripetizioni, pulizie, accudimento degli anziani, ecc.);
- Crea nuovi posti di lavoro al crescere della diffusione del sistema e della relativa domanda.

Sono inoltre necessari interventi sulla cultura, abilitanti per favorire l'inserimento delle giovani nel mondo del lavoro attraverso la lotta agli stereotipi, sin dall'infanzia e dall'adolescenza, e la qualificazione delle donne per l'inserimento nel mondo del lavoro. Tra questi:

- Un monitoraggio della proposizione delle figure femminili di ogni età, estrazione sociale e provenienza culturale nei mezzi di comunicazione di massa, con particolare attenzione ai messaggi pubblicitari e ai prodotti destinati alle fasce di età tra 0 e 14 anni. Tale ruolo potrebbe essere dato a un organismo interno all'AgCom;
- Un programma di rivisitazione dei libri di testo nelle scuole, a partire dai sussidiari, che preveda l'eliminazione delle proposte di ruoli di genere stereotipati, la valorizzazione dei personaggi femminili, e la formazione dei docenti nella lotta agli stereotipi di genere consapevoli e inconsapevoli;
- Un programma di orientamento scolastico nelle scuole superiori di primo grado, per la scelta del percorso di formazione superiore di secondo grado, che evidenzii i vantaggi per le studentesse della scelta del liceo scientifico così come degli istituti professionali per la formazione tecnologica;
- La promozione dello studio da parte delle giovani donne delle materie STEM a livello universitario, attraverso l'orientamento preuniversitario, la proposizione di *role models*, e l'istituzione di un consistente numero di borse di studio riservate a studentesse meritevoli, per tutte le facoltà STEM dove persiste un importante squilibrio di genere all'interno del corpo studente.

Dopo l’inserimento nel mondo del lavoro retribuito, occorre affrontare in maniera efficace la permanenza delle donne all’interno dello stesso. In aggiunta all’intervento già citato sugli asili nido, è necessario agire sia sulla distribuzione dei carichi di cura all’interno delle coppie, sia sulla parità effettiva tra lavoratrici e lavoratori nel mondo delle imprese e delle pubbliche amministrazioni, ampliando l’istituto del congedo di paternità.

Il congedo di paternità deve essere innovato con le seguenti caratteristiche: durata adeguata e retribuito al 100%; da utilizzare obbligatoriamente nei primi 3 anni di vita del minore; non può essere ceduto a chi utilizza il congedo obbligatorio di maternità né commutato in altre forme di benefit. Si possono inoltre studiare forme, anche temporanee, di decontribuzione: i) per persone che vengono assunte come sostituti di maternità, permettendo in questo modo alle imprese di essere “compensate” da eventuali perdita produttività; ii) per le mamme che tornano al lavoro a patto che il datore di lavoro le confermi nel ruolo che avevano prima della maternità [mantenere il ruolo precedente è già obbligatorio per legge].

Anche il congedo facoltativo (attualmente in Italia disponibile solo alle madri per 6 mesi a retribuzione ridotta al 30%) va ristrutturato, permettendo che sia fruito per un massimo di 3 mesi da un genitore e 3 mesi dall’altro genitore, nell’ottica di incentivare un ritorno più tempestivo delle madri sul posto di lavoro, agevolare la condivisione dei carichi di cura, e diminuire la discriminazione de facto a carico delle donne.

Un capitolo a parte va dedicato all’imprenditoria femminile. In Italia la probabilità che gli uomini abbiano accesso al credito per l’avvio di una nuova impresa è molto superiore di quella che l’abbiano le donne. A questo scopo si propone di:

- Istituire un monitoraggio di genere del credito concesso dalle banche e dalle altre istituzioni finanziarie alle nuove imprese avviate da donne e avviate da uomini;
- Istituire un registro speciale presso le Camere di Commercio per le microimprese femminili, con esenzione dal pagamento del diritto annuale;
- Prevedere agevolazioni fiscali – incrementalmente rispetto a quelle già previste per le startup e PMI innovative – per gli investitori in startup e PMI innovative guidate da donne.

Per l’inclusione lavorativa e sociale delle donne più deboli, vanno previsti interventi specifici:



- Sostegno a corsi di formazione professionale erogati dal settore privato, anche nell'ambito delle professioni digitali, per donne (a) a bassa scolarizzazione, (b) che pur se scolarizzate debbano/vogliono rientrare nel mondo del lavoro in età matura, (c) che provengano da situazioni di particolare disagio; alle aziende che assumano donne provenienti da questi percorsi abilitanti vanno riconosciute agevolazioni fiscali e/o contributive;
- La costituzione di un fondo di indennizzo di emergenza a favore delle donne vittima di violenza (incluse le situazioni di violenza psicologica e violenza economica), che si trovino nella necessità di ricostruire una nuova esistenza e non siano nelle condizioni economiche o professionali di poterlo fare. Anche in questo caso, si possono immaginare forme permanenti di defiscalizzazione, così come per i giovani.

A sostegno trasversale e culturale di tale programma di interventi vanno previste una serie di innovazioni sistemiche per la lotta alla discriminazione da parte degli attori di mercato:

- Policy di genere nella PA: introdurre nella Pubblica Amministrazione una ambiziosa policy di genere, finalizzata a garantire pari opportunità e pari trattamento in tutte le fasi del percorso lavorativo (es. accesso effettivo alla dirigenza e ai gradi più alti delle carriere, monitoraggio obbligatorio della parità di compenso per mansioni equivalenti);
- Policy di genere e Pay gap: promozione di una policy di genere presso tutte le aziende del settore privato, con l'obiettivo di azzerare nel tempo l'eventuale divario in termini di retribuzione e migliorare la presenza del genere meno rappresentato a tutti i livelli decisionali dell'azienda. Per tutte le aziende (da una dimensione minima in su) dovrebbe valere l'obbligo di monitorare e pubblicare i dati circa l'equilibrio di genere e il gender pay gap per livello retributivo. Inoltre, gli obiettivi e le tempistiche di riequilibrio potranno essere definiti nei piani adottati dalle singole aziende, e riconosciuti con sgravi e/o premialità alle aziende che, oltre a fare *disclosure* a inizio periodo di indicatori misurabili e relativi obiettivi, raggiungano determinati target.

Gli investimenti in formazione

L'economia italiana si trova in un equilibrio di bassa offerta di competenze da parte dei lavoratori e bassa domanda di competenze da parte delle imprese. Circa il 6% dei lavoratori italiani ha competenze insufficienti



per svolgere le proprie mansioni sul posto di lavoro e il 18% possiede un titolo di studio inferiore a quello richiesto dalla professione. Il 35% dei lavoratori italiani è impiegato in settori che non corrispondono alla propria area di studio. Dal lato imprese, un buon numero di imprese, soprattutto quelle medio-piccole, non ha adattato i processi produttivi e mostra competenze manageriali basse. Studi internazionali sulle pratiche manageriali mostrano per le imprese italiane punteggi inferiori a quello degli altri paesi, mentre le filiali di imprese straniere in Italia sono comparabili a quelle in altri paesi. Le imprese dedicano alla formazione formale solo lo 0,3% del monte salari, contro l'1% della Francia o il 2,5% del Regno Unito. La combinazione di bassa offerta e bassa domanda di competenze blocca l'Italia in un equilibrio al ribasso che si riflette in una produttività che non cresce e salari che stagnano. Investire in formazione comporta investire in tutto il ciclo che parte dall'infanzia e accompagna la persona lungo tutta la propria vita. Gli anelli più deboli nel sistema italiano di skill strategy rimangono l'apprendistato e la formazione continua che toccano ancora un numero molto limitato di persone e la qualità delle formazioni proposte resta spesso bassa o limitata al minimo previsto per legge. Ci limitiamo qui ad alcuni esempi per investire nelle competenze di tutti i lavoratori e in quelle dei datori di lavoro:

- i) **Incentivi per le imprese** che fanno formazione, defiscalizzando i costi e definendo modelli di utilizzo delle ingenti risorse pubbliche a disposizione. La didattica a distanza è certamente la più utilizzata in questo ambito ed è la più efficace e pervasiva. Si può prevedere che nei casi in cui l'azienda debba licenziare, si promuovano corsi di formazione professionale gestiti dall'azienda e capaci di ricollocare il singolo all'interno della stessa. Tale attività deve inevitabilmente passare dalla possibilità di una nuova negoziazione contrattuale, non tanto in termini economici, quanto piuttosto di mansioni che il candidato è chiamato a svolgere;
- ii) **Conto personale formazione:** la possibilità di fare formazione oggi dipende dall'azienda in cui si lavora. Con un conto personale digitale, su app, di formazione, invece, ogni lavoratore, a prescindere dall'impresa in cui lavora, accumula crediti da spendere in formazione, supporto in un progetto di start-up e valutazione delle competenze;
- iii) **Formare i "padroncini":** per recuperare il ritardo delle PMI nell'adozione e sviluppo di competenze manageriali innovative serve un piano di informazione e formazione dei datori di lavoro e manager e incentivi o aiuti all'assunzione di competenze manageriali esterne e/o neolaureati. Perché il piano funzioni le associazioni datoriali devono esserne il motore principale. Per aumentare l'adesione al piano sono probabilmente necessari incentivi specifici



per le aziende di piccole dimensioni e dare la possibilità di strutturare piani di formazione imprenditoriali per filiera e cluster produttivo.

C. Demografia

Un recente rapporto ISTAT mostra che il record negativo di nascite registrato nel 2018 è stato superato nel 2019: gli iscritti in anagrafe per nascita sono stati solo 420.170, con una diminuzione di oltre 19 mila unità rispetto all'anno precedente (-4,5%).

La demografia è uno dei punti deboli principali del paese e rappresenta un'ipoteca sulla crescita. Dal 1995 al 2015 i nativi italiani in età lavorativa sono diminuiti di circa 3 milioni e diminuiranno di ulteriori 2,5 milioni al 2030 e 8 milioni al 2050, ovvero il 20% per cento dell'attuale forza lavoro. L'invecchiamento e la riduzione della popolazione rappresentano un freno importante per la crescita futura dell'economia.

Sono 7.058.755 gli anziani con 75 anni e più che risiedono in Italia, l'11,7% del totale della popolazione. Il 60% è composto da donne e più della metà di esse vive da sola, in alcuni casi con gravi limitazioni nelle attività quotidiane e con una o più malattie croniche. La spesa nella cura di lungo periodo (long-term care) è quasi un terzo della media OCSE (0,6% del PIL rispetto a una media del 1,7% nel 2017). L'Italia non è un paese per giovani, ma al di là di quanto spendiamo in pensioni, non è nemmeno un paese per "vecchi". Spesso letta solo attraverso il prisma dei conti pubblici da tenere in equilibrio, una demografia declinante ha in realtà un impatto sulle possibilità stesse di sviluppo del paese e quindi di ripresa dopo la crisi. Per invertire il trend serviranno anni e un insieme di interventi che toccano il sistema fiscale, il mercato del lavoro, le politiche per la famiglia, le scuole, le politiche per la casa.

Affrontare il problema non è più rinviabile: un insieme di misure deve essere preso per riportare la natalità almeno a livelli di sostituzione e per far fronte alla ageing society.

Riteniamo che aumento natalità abbia a che vedere con ripresa della fiducia e maggiore disponibilità economica. Per questo si propone una misura apparentemente eterodossa in questo contesto: un taglio delle tasse per i redditi più bassi. Oltre all'alleggerimento della pressione fiscale, si presentano misure sociali e di



adattamento alla ageing society e una revisione della politica migratoria.

Taglio delle imposte ai redditi più bassi

Maggiore disponibilità di denaro crea fiducia e permette soprattutto alle famiglie più giovani di meglio pianificare il futuro. Maggiore reddito per i lavoratori con minori disponibilità economica agevola accesso a prestiti al consumo e soprattutto a mutui per acquisto prime abitazioni. Fiducia e la prospettiva di sostenibilità economica sono gli ingredienti fondamentali per una ripresa della natalità. Questa riforma in deve essere letta assieme a quella sopra proposta di un taglio permanente del cuneo contributivo per i giovani lavoratori. Sono misure necessarie per evitare l'esodo all'estero dei nostri giovani e per restituire alle nuove generazioni quelle certezze e quella fiducia su cui costruire famiglia e comunità.

Inoltre, ragioni sociali ed economiche rendono urgente un alleggerimento della pressione fiscale sui redditi più bassi. Tasse più basse determinano un aumento della domanda aggregata e sul lato dell'offerta un incentivo al lavoro. In un momento in cui i consumi sembrano allinearsi su livelli permanentemente più bassi, rafforzare il potere di acquisto dei ceti la cui propensione alla spesa presenta maggiore elasticità all'aumento del reddito determina sostegno ai consumi.

Qualora non fosse possibile finanziare questo intervento con la RRF, le risorse possono essere trovate grazie allo spazio di bilancio che la RRF permetterà.

Diverse sono le opzioni per giungere ad un alleggerimento della tassazione, ma si ritiene che la riforma debba essere: i) di semplice attuazione; ii) facilmente spiegabile al largo pubblico; e iii) immediatamente applicabile. Semplicità e rapidità devono prevalere su interventi articolati, ma di lunga e complessa messa a punto.

Le attuali aliquote IRPEF sono le seguenti:

Reddito imponibile	Aliquota
Fino a Euro 15.000	23%
Oltre Euro 15.000 e fino a Euro 28.000	27%
Oltre Euro 28.000 e fino a Euro 55.000	38%
Oltre Euro 55.000 e fino a Euro 75.000	41%
Oltre Euro 75.000	43%

La tassazione effettiva che grava su ciascun contribuente è poi influenzata da un complesso sistema di deduzioni, detrazioni e regimi premiali. Tale sistema è caratterizzato da un lungo elenco di disposizioni analitiche che nel loro insieme:

- (i) non consentono di misurare con certezza la loro efficacia e, in particolare, di verificare che i benefici vengano allocati effettivamente in coerenza con le finalità delle singole norme;
- (ii) richiedono proattività da parte dei contribuenti, che spesso per conoscere, capire e beneficiare delle specifiche disposizioni sono costretti a ricorrere al supporto di professionisti e dei centri di assistenza fiscale (anche per le situazioni più semplici);
- (iii) possono incentivare comportamenti “furbeschi” non essendo facile, né efficiente, per l’Amministrazione finanziaria controllarne la corretta applicazione.

L’obiettivo è ampliare per i soli lavoratori attivi, sia dipendenti che autonomi, la attuale “no tax area” (oggi la “no tax area” si aggira attorno agli 8.100 Euro per i lavoratori dipendenti e 4.800 per gli autonomi). A tale fine sono stati individuati come destinatari tutti i lavoratori con un reddito imponibile inferiore a Euro xxx. Per esempio, si potrebbe prevedere quanto segue:

Reddito imponibile	Aliquota
Fino a Euro XXX	0%
Oltre Euro XXX e fino a Euro 28.000	27%
Oltre Euro 28.000 e fino a Euro 55.000	38%
Oltre Euro 55.000 e fino a Euro 75.000	41%
Oltre Euro 75.000	43%

L'introduzione di un'aliquota base dello 0% comporterebbe un beneficio anche a favore dei lavoratori contribuenti con redditi superiori a Euro xxx, i quali non avrebbero imposte sulla quota parte del reddito imponibile che non eccede tale importo. Se necessario, tale beneficio potrebbe essere modulato e ridotto progressivamente.

Andrebbe in ogni caso mantenuta per i contribuenti che non rientrano nell'ambito di applicazione della "no tax area" la possibilità di poter continuare ad applicare l'ordinario regime delle deduzioni e detrazioni oggi previsto. In tal modo, non solo si eviterebbe di penalizzare eccessivamente i contribuenti con un reddito medio-alto, ma soprattutto non si perderebbe l'efficacia di quelle deduzioni/detrazioni pensate con la finalità di stimolare certi investimenti e/o consumi (per esempio, le detrazioni per le ristrutturazioni edilizie o il credito d'imposta per gli investimenti in start-up).

Infine, per scoraggiare fenomeni di evasione si potrebbe prevedere che in caso di violazione di alcune norme fiscali (ad esempio, in caso di evasione d'imposta oltre determinate soglie), il contribuente oltre alle ordinarie sanzioni perda anche il diritto, per un determinato numero di anni, di beneficiare della "no tax area".

Ulteriori interventi per mitigare o invertire il “destino” demografico

Alcune proposte concrete:

- i) **Asili nido:** vedere quanto inserito in parte su Istruzione e Occupazione femminile;
- ii) **Obbligatorietà del congedo di paternità:** vedere quanto inserito in parte su Occupazione femminile;
- iii) **Perdita dell'autonomia:** i servizi domiciliari agli anziani restano limitati e frammentari. Il decreto Rilancio ha assegnato risorse significative all'Assistenza domiciliare integrata (Adi), di titolarità delle Asl, che costituisce il più diffuso servizio pubblico a casa degli anziani non autosufficienti in Italia. Un maggiore finanziamento dovrebbe diventare strutturale ma non è solo una questione di fondi. L'Adi, al momento, riguarda solo prestazioni infermieristico-mediche mentre la non-autosufficienza riguarda questioni ben più ampie;
- iv) **Un telemedico accanto a casa anche nei comuni più remoti:** introdurre in tutti i comuni a più di un'ora di distanza dall'ospedale più vicino un laboratorio di telemedicina diagnostica. Questo permetterebbe di attivare una rete ospedale-medici-territorio, aiutando i comuni più isolati, sviluppando la sanità territoriale e liberando in parte gli ospedali.

Gli investimenti per l'aumento dell'immigrazione legale e qualificata

Dobbiamo assicurarci forza lavoro dall'estero in maniera legale, pro-attivamente gestita, disciplinata e coerente con i bisogni del Paese. Questo implica saper declinare con precisione le carenze di forza lavoro e operare per attrarre le risorse mancanti ad esempio in agricoltura, programmazione software, assistenza infermieristica, geriatrica, etc.

Senza un contributo rilevante dall'immigrazione, il welfare (sanità e pensioni) potrà mantenersi in equilibrio solo con manovre aggressive di riduzione delle prestazioni e/o un drastico innalzamento dell'età per la



pensione (come ad esempio in Giappone). Quindi il paese ha di fronte una duplice sfida: gestire in modo adeguato i flussi di irregolari e le rilevanti implicazioni sociali collegate (tema qui non affrontato), ma anche organizzarsi per l'inserimento di forza lavoro regolare indispensabile per la crescita futura.

Occorre diventare un paese attrattivo per un'immigrazione regolare "di qualità", attivando sistemi incentivanti per "cervelli in arrivo":

- Flussi d'immigrati regolari più consistenti, puntando su una media di circa 200 mila ingressi all'anno, modulata in funzione del ciclo economico;
- Adeguata pubblicizzazione degli incentivi fiscali esistenti per attrazione cervelli, sia italiani di ritorno che stranieri;
- Percorso veloce di riconoscimento formale delle professionalità degli immigrati soprattutto dove questo è necessario per esercitare (es. medici e infermieri);
- Sviluppare un'offerta formativa anche universitaria in lingua inglese su indirizzi scientifici per favorire l'afflusso di giovani talenti.

Per quel che riguarda invece personale addetto a mansioni più semplici, di cui anche l'Italia ha bisogno, si possono utilizzare meccanismi come la piattaforma di mercato sopra esposta per avere contezza dei bisogni (braccianti, barellieri in ospedali, cuochi etc) ed un sistema di formazione nei paesi di origine e visti annuali in linea con il fabbisogno.

Nell'ottica di introdurre un cambiamento strutturale nell'economia italiana, come parte del più vasto progetto di "ripresa e resilienza" del Paese, occorre anche invertire la tendenza di un fenomeno che ha fortemente impoverito il capitale umano del paese negli ultimi decenni. Si parla qui del fenomeno della cosiddetta "fuga dei cervelli", fenomeno di ampia scala che riguarda tutti i settori dell'economia e non si limita alla ricerca e allo sviluppo tecnologico.

La ragione non è soltanto etico-sociale, sta diventando di stringente pregnanza economica, con implicazioni per la demografia e la sostenibilità del debito pubblico. Stime riguardanti il "costo" dell'emigrazione annuale sono state fatte negli anni, con diversi gradi di approssimazione. È ragionevole pensare che l'emigrazione italiana costi circa 1-1.5% di PIL all'anno, in termini di impatto diretto ed indiretto.

Date queste premesse, un'azione incisiva in questo momento appare assolutamente necessaria, e questa deve

essere rivolta in tre direzioni: a) prevenire una nuova ondata emigratoria che appare imminente appena verranno rilassate le restrizioni al movimento internazionale (Cerved stima 1.5 milioni di disoccupati nel 2021 nel settore privato a causa degli effetti economici della pandemia); b) prevenire il ri-espatrio di coloro che pure erano rientrati grazie alle varie agevolazioni fiscali derivanti dalle varie forme di “contro-esodo”; c) favorire il rientro di professionalità che si siano specializzate all'estero tramite politiche attive di attrazione.

In particolare, il fenomeno del ri-espatrio segnala l'insufficienza delle politiche di incentivazione basate solo sul beneficio fiscale temporaneo in assenza di interventi strutturali sul tessuto socio-culturale ed economico-produttivo del paese. In questo senso, questi interventi si allineano perfettamente alle finalità della RRF.

D. Decarbonizzazione

Condizione imprescindibile per l'accesso alla RRF è un piano nazionale che investa in green e sostenibilità.

In questo documento, si declina la sostenibilità in maniera duplice: come set specifico di politiche e investimenti di decarbonizzazione e come fattore abilitante trasversale di molte delle altre politiche e progetti proposti.

Raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione è l'azione più urgente da un punto di vista ambientale, tenendo anche conto che le azioni intraprese necessitano di lunghi periodi, almeno decennali, per essere efficaci, data la lunga permanenza di alcuni gas serra, in particolare la CO₂, in atmosfera.

Il modo migliore per spingere la società a decarbonizzarsi è l'introduzione di una carbon tax graduale nel tempo per i settori non soggetti ad altre forme di disincentivazione del livello delle emissioni, come il sistema ETS, ovvero un costo associato alle emissioni di CO₂ che aumenta progressivamente nel tempo. L'introduzione della tassa sulle emissioni deve essere accompagnata da una forte redistribuzione dei suoi proventi verso i ceti meno abbienti, a supporto degli sforzi individuali verso consumi energetici non derivanti da fossil fuel. Questa redistribuzione è importantissima e parte del successo di qualsiasi politica di sostenibilità per assicurare una transizione socialmente giusta, che non penalizzi i più deboli. Come ha recentemente indicato la Commissione Europea, iniziando una consultazione pubblica sulla energy tax, una carbon tax sarà



introdotta a livello europeo.

Nel nostro Paese si possono comunque, in parallelo, operare interventi di grande efficacia in tre aree:

- Produzione elettrica
- Trasporti
- Patrimonio edilizio

Questi tre settori insieme contribuiscono secondo stime OCSE a circa il 65% delle emissioni di gas serra.

Alle azioni qui indicate va accompagnato un lavoro di incentivazione al cambio dei comportamenti dei cittadini, per esempio tramite *role modelling* o *dynamic pricing* dell'elettricità, e continuo monitoraggio di ed investimento in nuove tecnologie.

Produzione elettrica

Più del 30% dell'energia elettrica prodotta in Italia viene da fonti rinnovabili. Questa percentuale deve essere fortemente aumentata nei prossimi dieci anni, ben oltre quanto attualmente in programma: per esempio darsi come obiettivo il raddoppio della produzione dal 30 al 60% entro dieci anni. Si tratta di progetti di investimento e di semplificazione regolatoria. Le azioni per aumentare la produzione di energia rinnovabile includono:

- Sostenere sotto il profilo autorizzativo la graduale dismissione degli impianti a carbone e la loro progressiva sostituzione con impianti da fonti rinnovabili e sistemi di accumulo di energia;
- Semplificare l'approvazione di progetti per produzione energetica da idro, fotovoltaico, geotermico, eolico o altre forme di energia rinnovabile. Semplificare l'approvazione dei progetti di ammodernamento tecnologico di siti produttivi esistenti, molto importante sotto il profilo dell'economia circolare e della riduzione dell'utilizzo del suolo;
- Richiedere a ciascuna regione di contribuire in maniera pro-attiva agli obiettivi di produzione di energia rinnovabile, semplificando l'iter di autorizzazioni per la produzione di energia rinnovabile, e presentando un piano entro il 2021 per evidenziare il contributo regionale al raggiungimento degli

obiettivi nazionali;

- Incentivare l'allacciamento di microgrids in coordinamento con la rete di distribuzione di energia elettrica, anche per dare stabilità alla rete vis-a-vis le variazioni di produzione legate a fonti rinnovabili. Ciò presenta problemi di crescita dei costi fissi per la rete tradizionale: prevedere di spostare i costi degli incentivi dalla bolletta a iniziative di tipo fiscale per proteggere i ceti meno abbienti;
- Produrre entro il 2021 un piano nazionale per ulteriore produzione di energia idrica, inclusa la costruzione di micro-sistemi idrici di accumulo – con il vantaggio di poter sopperire a carenza idrica in periodi di siccità;
- Investire nell'attuazione dei piani così preparati – considerando una serie di opere nuove e il mantenimento ed efficientamento di quelle esistenti;
- Tagliare sussidi all'utilizzo di energie fossili ove ancora presenti;
- Predisporre canali amministrativi separati, inclusi quelli per contenziosi in corso, per accelerare la messa in opera e produzione di energia rinnovabile;
- Favorire lo sviluppo e l'adeguamento tecnologico delle reti di distribuzione di energia elettrica, compresa l'integrazione di microgrids, per incrementare l'efficienza e la flessibilità del sistema;
- Prolungare gli incentivi per installazione di energia rinnovabile alle famiglie / condomini.

Trasporti

I trasporti costituiscono quasi un terzo delle emissioni di gas serra. Bisogna dunque agire sia sulla logistica sia sul trasporto di persone. In particolare, le città sono grande fonte di inquinamento, fino a un 70% delle emissioni di gas serra, e dunque ridurre le emissioni del trasporto urbano è essenziale. Il governo deve dare una visione di lungo periodo per la mobilità, sia in termini di logistica che individuale: è necessario un piano nazionale che affianchi i comuni nella trasformazione della mobilità urbana.

Trasporti - Logistica: già nel 2017 uno dei maggiori operatori di logistica mondiali, PSA, prevedeva un futuro meno globale, con un ritorno alla regionalizzazione a livello continentale di merci facilmente reperibili e producibili. A livello italiano ci sono molte iniziative da prendere; in particolare considerando la particolare geografia del Paese, queste includono:

- Creare un level playing field nel trasporto tra gomma e ferro, togliendo incentivi al trasporto su gomma ove esso non sia elettrico;
- Incentivare il trasporto ferroviario e misto gomma ferro (caricamento di rimorchi su ferro, con motrici che prendono e portano il carico al porto di partenza e di arrivo);
- Incentivare la conversione di flotte private di trasporto su gomma da benzina a idrogeno verde o elettrico;
- Facilitare la creazione di hub di logistica integrata e assistere le autorità locali a predisporre piani di logistica shared, che faccia sì che attività commerciali limitrofe si organizzino per condividere ricevimento merci e raccolta scarti, con utilizzo di magazzini locali;
- Imporre a tutta la logistica cittadina il passaggio a combustibili fossili a mezzi elettrici o a idrogeno verde e comunque non emittenti entro il 2035, con incentivi al rinnovo della flotta e penalità “intelligenti” che, per esempio, si applichino tenendo conto delle punte di congestione;
- Imporre ai concessionari autostradali della costruzione di stazioni di ricarica almeno ogni 80 km;
- Predisporre incentivi ai piccoli commercianti indipendenti per l'utilizzo di logistica shared ed elettrica.

Trasporti - individui: la mobilità condivisa, al di là dell'emergenza Covid, rimane il modo migliore per abbattere l'emissione di gas serra: continuare a investire in mobilità integrata, anche favorendo accordi fra pubblico e privato, per esempio con grandi aziende e centri produttivi.

Progetti ed investimenti includono:

- Rilascio veloce di tutti gli investimenti ferroviari già previsti, con ripristino degli investimenti, anche pluriennali, a livelli del 2018;
- Inserimento del Ponte sullo Stretto nei piani per il Corridoio Ferroviario Scandinavia – Mediterraneo come ponte ferroviario e automobilistico, assicurando la partenza dei lavori per il 2026 – questo eviterebbe molte tratte aeree con notevole risparmio emissioni e, in una politica di just transition, unirebbe Sicilia e Penisola in modo sia fattivo che simbolico. L'introduzione nel corridoio già esistente e deliberato a livello Europeo permetterebbe di accedere ai relativi fondi già stanziati;
- Obiettivi per tutte le regioni e comuni di trasformare le flotte di trasporto pubblico fossile in forme a emissioni zero entro il 2032;
- Agevolazione per tutte le città e imprese elettriche per trasformare depositi di mezzi di trasporto

pubblici in micro stazioni elettriche vehicle to grid, in modo da utilizzare i mezzi a riposo per bilanciare la rete e come micro accumulatori di energia, a disposizione anche di società private che debbano ricaricare grandi mezzi, quali pullman e camion;

- Incentivi ai comuni per introdurre costi all'uso dell'auto privata - al pari di città come Londra, New York, Amsterdam, etc – ad esempio imposizione di aree a zero emissioni, alti costi di sosta e utilizzo di veicoli a combustione fossile. Per converso, trasferimenti per investimenti in piste ciclabili e flotte di veicoli elettrici (bikes e mini cars) condivise;
- Introduzione di piattaforme digitali che permettano integrazione della mobilità, incluso per zone non centrali, mini bus on demand e facilitazione ad abbonamenti annui e condivisione tariffaria.

Patrimonio edilizio

Gli edifici, abitazioni e uffici, sono importante fonte di inquinamento, e a tutt'oggi non viene richiesto, neppure per le nuove costruzioni, di non prevedere energia fossile per riscaldamento, raffrescamento, cucina. Rendere efficienti gli edifici esistenti, a partire da quelli della pubblica amministrazione, appare la sfida più grande. In Italia ancora la maggioranza degli edifici (anche residenziali) è dotata di caldaie murali, il passaggio a sistemi a pompa di calore o "elettrici" porterebbe a una significativa riduzione delle emissioni e, con il processo di decarbonizzazione della rete elettrica, porterebbe nel tempo alla completa neutralità carbonica della produzione.

Azioni che si possono intraprendere immediatamente per ridurre emissioni in campo edilizio includono:

- Semplificazione amministrativa per autorizzazioni ai lavori di ristrutturazione che abbiano un positivo effetto su consumo energetico e decarbonizzazione;
- Fissazione per tutti i nuovi edifici, in particolare in città, di livelli massimi di emissioni, decrescenti nel tempo, incentivando metodi di riscaldamento non inquinanti, come pompe di calore, utilizzo di nuovi materiali, vetri fotovoltaici, pannelli fotovoltaici e solari, e introducendo obbligo diminuzione dell'uso del cemento ed aumento utilizzo di materiali dell'economia circolare;
- Possibili incentivi fiscali sulle tariffe di energia elettrica nel caso il contratto di fornitura includa l'impianto di riscaldamento a pompa di calore;
- Progressivo obbligo di passare a riscaldamento sostenibile che non emetta CO₂ in tutte le

ristrutturazioni, con incentivi a sostegno;

- Obbligo, entro il 2031 di cambiare le caldaie esistenti con pompe di calore o caldaie che non emettano CO₂ ovunque sia tecnicamente possibile, con asseverazione esterna sull'impossibilità a cambiare tecnologica;
- Obbligo entro il 2030 di efficientamento di tutti gli edifici, in termini di isolamento energetico, con incentivi che diminuiscono nel tempo e poi si traducono in costi per edifici inefficienti;
- Obbligo di efficientamento energetico certificato di tutti gli edifici pubblici entro il 2030, con relativi investimenti, inclusi scuole e ospedali;
- Forti incentivi di supporto diretto a ceti meno abbienti per passaggio a forme di riscaldamento/raffrescamento/cucina non inquinanti, per esempio con pagamenti direttamente ai fornitori per installazione;
- Linee guida a livello di Paese per livelli di riscaldamento e raffrescamento accettabili negli edifici: per esempio massimo 21 gradi di inverno e minimo 25 gradi d'estate, con multe / costi per chi sorpassa i limiti per esempio negli uffici.

Gli obblighi sono necessari in un periodo di forte discontinuità se si vuole davvero raggiungere una transizione energetica. Tuttavia essi vanno accompagnati da sapienti politiche di incentivi forti per le classi meno abbienti, che vanno progressivamente a diminuire nel tempo. Per le classi meno abbienti la transizione energetica deve risultare un "net gain", mentre per tutto il resto della popolazione la combinazione di un lasso di tempo sufficientemente lungo (dieci anni) per la transizione stessa, e di forti incentivi che vanno a calare nel tempo, assicura che per il 2030 si arrivi ad avere edifici sostenibili.

Uno specifico pacchetto di misure per la riqualificazione edilizia deve essere pensato per andare oltre il bonus facciate: questo è l'aspetto più complesso perché necessita di costi importanti e la maggior parte dei proprietari di immobili non ha accesso a capitali e competenze specifiche. La dinamica di riqualificazione è già prevista nelle norme: quando si ristruttura un immobile devono essere rispettati requisiti minimi, che tuttavia non sono allo stato attuale allineati con gli obiettivi di decarbonizzazione 2050 e quindi dovranno essere immediatamente aggiornati. Per innescare un processo di rinnovamento che superi in maniera significativa le percentuali del 2-3% annuo di rinnovamento degli edifici esistenti, devono essere integrati incentivi significativi (il rinnovamento degli edifici dovrebbe essere visto come un elemento strategico nazionale). Come incentivi si possono pensare: detrazione totale IVA, bonus volumetrico x% nel caso di edificio ristrutturato che raggiunga target di "Carbon



neutral” in fase di operatività, ecc.

IV. L'attuazione del PNRR

Un punto chiave dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) del Recovery Fund è legato alla loro efficace e tempestiva attuazione. Oltre agli aspetti di contenuto, la Commissione sta mettendo un forte accento sulla capacità di attuazione da parte degli Stati membri.

La Commissione richiede l'esistenza di una struttura all'interno dello Stato membro con il compito di: (i) attuare il piano di ripresa e resilienza; (ii) monitorare i progressi su stati di avanzamento e obiettivi; e (iii) rendicontare i progetti.

È chiaro, dunque, che l'Italia dovrà mettere a punto un sistema di *governance* adeguato per l'attuazione del proprio PNRR, un sistema che sia efficace e risponda ai criteri fissati dall'Unione Europea.

Si propone pertanto l'istituzione di una Delivery Unit appositamente dedicata:

1. **Costituzione:** Data l'importanza di tale Unità e i compiti "straordinari", seppur temporanei, ad essa affidati, se ne propone l'istituzione con una legge, che ne definirebbe struttura, poteri e durata.
2. **Struttura:** L'Unità, che avrebbe un forte orientamento operativo, sarebbe composta da esperti in materia economico-finanziaria, ingegneristica e giuridica capaci di svolgere attività di valutazione degli aspetti tecnico-progettuali ed economico – finanziari delle riforme e degli investimenti del PNRR. La Delivery Unit dovrebbe poter far ricorso a competenze non solo dei Ministeri e della pubblica amministrazione, ma anche del settore privato. L'Unità disporrebbe inoltre di risorse per dotarsi di un nucleo adeguato di professionisti selezionati sulla base di esperienze e competenze nella realizzazione e monitoraggio di progetti di investimenti complessi.
3. **Figura apicale:** l'Unità avrebbe un coordinatore, che potrebbe essere un Sottosegretario o un Vice-Ministro a questo appositamente dedicato.
4. **Organo politico di riferimento:** L'organo di governo di questo processo dovrebbe essere un Comitato di Ministri, esistente o appositamente creato. La Delivery Unit e la sua figura apicale opererebbero secondo gli indirizzi politici forniti dal Comitato dei Ministri che fornirebbe gli indirizzi generali per l'implementazione del Piano. Sempre a questo Comitato, l'Unità riferirebbe regolarmente sulle questioni tecnico-operative, e ne riceverebbe gli indirizzi politici necessari.

5. **Funzioni:** Le competenze della Delivery Unit avrebbero carattere operativo, traducendo in progetti esecutivi, piani economico finanziari e azioni amministrative le direttive del Comitato di Ministri. Ecco un elenco, non esaustivo, di queste competenze:

- Responsabilità generale di attuare il PNRR ai sensi del Regolamento EU, andando a costituire una sorta di *one stop shop* per il resto dell'amministrazione riguardo al NGEU;
- Definizione di un insieme di indicatori e di controlli per il monitoraggio della implementazione dei progetti e degli interventi di investimento;
- Interlocuzione con il settore privato sul PNRR e sugli indirizzi del CIAE in questo ambito;
- Assistenza e coordinamento delle attività istruttorie delle diverse amministrazioni per i progetti in ambito PNRR, anche ai fini della sottoposizione al CIPE, di programmi di investimento e dei relativi progetti;
- Assistenza nella predisposizione di PPP;
- Assistenza nella realizzazione delle diverse fasi di progettazione esecutiva degli investimenti approvati, con eventuali poteri sostitutivi;
- Assistenza nell'avvio e definizione delle successive procedure ad evidenza pubblica;
- Acquisizione dei necessari pareri e autorizzazioni correlati all'iter amministrativo del progetto;
- Rendicontazione periodica agli organi nazionali e europei, insieme alle strutture di vigilanza preposte, dei progetti finanziati;
- Interlocuzione con la Commissione europea, in particolare con la DG REFORM per i programmi di assistenza tecnica;
- Monitoraggio, in coordinamento con la Ragioneria Generale, dei fondi assegnati alle Amministrazioni e della loro effettiva spesa;
- Monitoraggio e coordinamento della rendicontazione e assistenza a chi deputato alle procedure di valutazione ex post.



6. **Poteri:** In caso di ritardi da parte delle Amministrazioni, la Delivery Unit potrebbe esercitare poteri sostitutivi.

Nello svolgimento delle proprie funzioni, la Delivery Unit lavorerebbe in stretto raccordo con la DG Riforme della Commissione Europea per tutte le necessarie attività di assistenza tecnica. Potrebbe inoltre stipulare convenzioni con Cassa Depositi e Prestiti, BEI o altre istituzioni nazionali ed europee per l'assistenza tecnica e la condivisione di professionalità.

Appendice – Riforme & Investimenti: esempi concreti

I - Rinnovabili, Efficienza Energetica e Reti

Le indicazioni europee indicano che il 57% delle risorse dei Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza siano impiegate su interventi per favorire la doppia transizione, energetica e digitale.

Molti investimenti privati in campi quali energia, decarbonizzazione, connettività e transizione digitale potranno essere attivati grazie a schemi agevolativi finanziati tramite la Recovery and Resilience Facility (RFF) nell'ambito del Programma europeo NEXTGenEU.

Gli effetti più positivi in termini di capacità di spesa effettiva, di ingaggio di risorse private e di risultati tangibili si potranno conseguire solo se il nostro Paese si doterà di un quadro legislativo e regolatorio adeguato. L'attuale assetto regolatorio infatti non è favorevole e stabile anzi, è spesso la principale barriera ed elemento di blocco al dispiegamento degli investimenti. Senza interventi significativi di riforma e/o revisione del quadro regolatorio e amministrativo l'Italia difficilmente potrà impiegare e spendere le risorse disponibili della RFF.

Si pensi ad esempio alle infrastrutture, sarà complicato costruire più strade, più ponti, più linee ferroviarie, più ospedali e infrastrutture critiche (o quanto meno accelerarne la costruzione) con l'attuale codice degli appalti ritenuto universalmente un dispositivo normativo incapace di garantire un tanto celere quanto corretto uso delle risorse pubbliche. Non solo, occorre una condivisione di obiettivi e priorità anche da parte dei diversi Ministeri coinvolti nei processi autorizzativi. Si pensi alla transizione energetica, e allo sviluppo delle fonti rinnovabili e dei sistemi di accumulo che la rendono integrabili nel mercato elettrico. Nell'esercitare la tutela del paesaggio e dell'ambiente, ad esempio, si devono tener presenti le conseguenze positive sull'ambiente e sul paesaggio stessi dovute alla decarbonizzazione o alle emissioni evitate grazie agli impianti di produzione da fonte rinnovabile sulla cui autorizzazione gli enti preposti si devono pronunciare. Molti investimenti dipendono infatti da procedure autorizzative particolarmente complesse, lunghe ed incerte o da un quadro normativo farraginoso e foriero di lunghi contenziosi giudiziari.

Vogliamo qui dare alcuni esempi concreti sugli investimenti più necessari ad accompagnare la transizione energetica e digitale:

Incentivi alla produzione di energia da fonti rinnovabili (FER).

I FER sono stati recentemente ripristinati dal DM del 4 luglio 2019. Sui quasi 1000 MW di potenza installabile su solare, eolico e idroelettrico in progetti di potenza superiore a 1MW andati ad asta nell'ultimo bando potranno essere assegnati incentivi ad appena una ventina di progetti per poco più di 300 MW di potenza installata, pari a circa un terzo della potenza incentivabile. Un risultato deludente che reca un danno economico alla collettività, per la mancanza di reale competitività nelle aste. Un risultato che è l'esito di un numero insufficiente di progetti autorizzati che possono accedere agli incentivi.

Europa e Italia hanno obiettivi molto ambiziosi per i FER. Entro il 2030 la quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili dell'UE dovrebbe almeno raddoppiare rispetto ai livelli attuali, passando dal 32 % a circa il 65 %¹². In Italia significa installare almeno 40.000 MW di nuova potenza tra impianti FV e impianti eolici in meno di 10 anni.

Oltre al tema delle autorizzazioni ci sono le barriere normative, quali il divieto di incentivazione di impianti fotovoltaici su terreno agricolo¹³. Un divieto che tradisce i presupposti e gli obiettivi europei¹⁴ che puntano alla massima diffusione delle fonti rinnovabili, rendendo complesso il raggiungimento degli obiettivi al 2030, e divieto che si è altresì inevitabilmente riflesso in ribassi d'asta molto contenuti e quindi in oneri aggiuntivi per la collettività quantificabili in circa € 83mln all'anno per i prossimi 20 anni.

Le soluzioni però ci sarebbero, gli impianti agrivoltaici ad esempio, permetterebbero di integrare la produzione elettrica con la tutela del territorio agricolo, massimizzando il beneficio per entrambi i settori. Non solo, l'energia da fonti rinnovabili sarà anche "l'abilitatore" dello sviluppo dell'idrogeno "verde", altro asse su cui l'Italia può giocare un ruolo di primo piano in Europa.

Ai ritmi attuali, con autorizzazioni centellinate sarà difficile se non impossibile raggiungere gli obiettivi di incremento del peso delle FER sui consumi energetici previsto dal PNIEC e gli condivisi in Europa. Non solo, investimenti strumentali alla decarbonizzazione e già pronti ad essere attuati rimarranno al palo.

¹² In Italia il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima ("PNIEC") prevede un obiettivo leggermente più modesto (e forse rivedibile) del 55%.

¹³ Art. 65 del D.L. 24 gennaio 2012.

¹⁴ Direttiva 2001/77/CE.

Occorre sia semplificare e accelerare le procedure sia individuare chiaramente un decisore di ultima istanza capace anche di circoscrivere l'effetto dilatorio dei ricorsi amministrativi.

Super Eco e Sisma Bonus

Altro esempio: i poderosi incentivi fiscali (il cd. Super eco e sisma bonus al 110%) all'efficientamento energetico degli edifici privati e dei condomini resi ancora più appetibili dall'opzione di cessione dei vantaggi fiscali alle imprese costruttrici e alle banche. Più dell'80% del parco immobiliare italiano è infatti inefficiente sotto il profilo energetico.

Occorre però una decisiva revisione degli aspetti regolatori, una semplificazione di permessi e certificazioni energetiche, percorsi facilitati per sanare eventuali abusi edilizi pregressi. Tutti elementi rendono complesso l'accesso ai bonus con il rischio di renderlo inefficace.

Si potrebbero istituire sportelli di prossimità per aiutare i privati a gestire tutti gli aspetti legali, tecnici e finanziari legati a questo tipo di investimenti. Si potrebbe rivedere la legislazione sui condomini per creare meccanismi decisionali più snelli e veloci (a maggioranza semplice) nei condomini che intendono migliorare l'efficienza energetica specie laddove il condomino non subisce alcun costo.

Investimenti in Infrastrutture di Connettività

Facciamo un ulteriore esempio sugli investimenti per le nostre infrastrutture di connettività ancor più strategiche col deflagrare della pandemia e di fondamentale valenza futura per la digitalizzazione pervasiva dell'industria e dei trasporti. L'obiettivo è quello di assicurare a tutte le famiglie e imprese una connettività ad almeno 100Mbps con modelli *Fiber to the premises*, sviluppando anche la rete a 5G per eliminare i problemi di latenza delle reti wireless. Per spingere gli investimenti privati nelle reti di nuova generazione non basta lavorare agli incentivi e potenziare il Piano Banda Ultra Larga ("BUL") sulle aree a fallimento di mercato del Paese. Occorre accompagnare questo sforzo con importanti interventi sull'assetto regolatorio e normativo utili ad una più celere implementazione degli investimenti¹⁵. Occorre rendere pienamente operativo e fruibile il catasto delle infrastrutture fisiche di rete per dare maggior informazione sul posizionamento delle infrastrutture esistenti consentendo un miglior coordinamento dei lavori e evitando inutili duplicazioni e in tal modo agevolando - laddove possibile - la condivisone delle infrastrutture per lo sviluppo di nuove reti in fibra. Occorre ridurre i costi e velocizzare i tempi per ottenere i permessi agli scavi nei comuni che oggi rallentano lo sviluppo dei lavori e spesso moltiplicano il contenzioso. Occorre mettere mano ai livelli di inquinamento elettromagnetico portandoli a livelli che permettano lo sviluppo del 5G senza per questo compromettere in alcun modo la salute

¹⁵ L'Italia è oggi appena 17esima in Europa sull'indicatore sintetico DESI ("Digital Economy and Society Index") di connettività, impiegato dalla CE per misurare la digitalizzazione dell'economia e della società.



come già avviene in tutta Europa. Oggi i limiti italiani di tolleranza all'esposizione elettromagnetica (pari a 0,1 watt al metro quadro) sono 100 volte inferiori a quelli considerati come non pericolosi dalle linee guida della Commissione Internazionale per la Protezione dalle Radiazioni non Ionizzanti e adottati come riferimento dalla legislazione di ben 20 Paesi europei. Occorre riprogrammare lo spettro radio e in particolare la frequenza a 700 MHz per lasciar più spazio alla banda wireless. Senza la rimozione di queste vere e proprie barriere all'investimento nemmeno tutti i soldi del Recovery Plan saranno sufficienti a farci progredire sulla banda ultra-larga e le reti 5G.

II - Rigenerazione urbana

La rigenerazione urbana rappresenterà un'attività industriale determinante per l'attrattività del Paese per aggiornare l'infrastruttura fisica delle città e del territorio secondo un'agenda di obiettivi ESG misurabili che declinino transizione ecologica, inclusione sociale e digitalizzazione. Si tratta di un'azione che, nel quadro della RRF, sta a cavallo tra Renovation Wave e Clean, Smart and Fair Urban Mobility.

Per consentire un programma accelerato e scalabile occorre agire su tre aree prioritarie : 1) Funding; 2) Abilitation; 3) Execution.

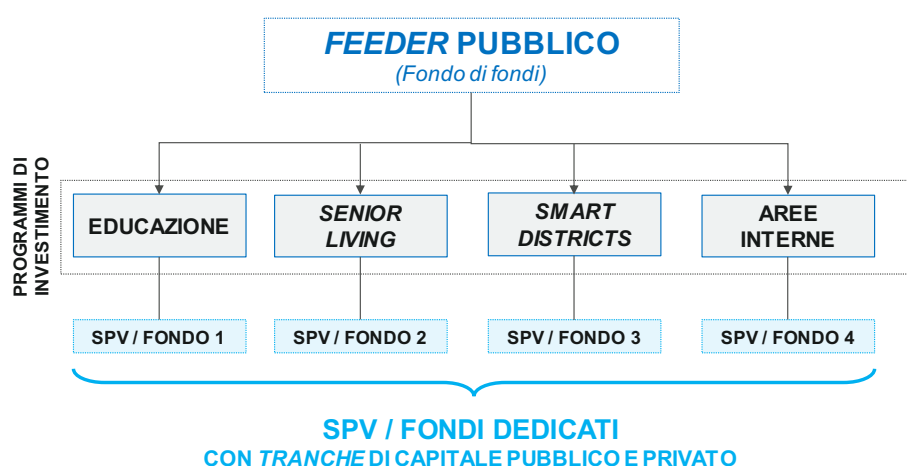
1) Funding

Il funding di un programma nazionale di rigenerazione urbana potrebbe essere sviluppato attraverso uno strumento di fondo di fondi o di sicaf multicomparto che consenta da un parte di catalizzare capitali pubblici e privati e dall'altra di finanziare programmi di upgrading specializzati per asset class (i.e. smart district, student e senior living, affordable housing, PA riconversione,...). Si potrebbe costituire un feeder fund capitalizzato anche con capitali pubblici che opererebbe come sponsor del veicolo di investimento. I capitali del RRF investirebbero a livello di feeder fund. Il mercato e singoli iniziative locali potrebbero confluire in modo flessibile sia a livello di feeder fund sia a livello di singoli comparti in funzione della propria strategia di investimento e profilo rischio-rendimento, nonché di identificazione territoriale degli investimenti.

Sarebbe quindi possibile differenziare il waterfall per i rimborsi ai diversi investitori attraverso l'utilizzo di diverse classi di quote. Il mercato potrebbe avere una posizione antergata con rendimento preferenziale che potrebbe amplificare l'attrattività dello strumento di investimento e questo potrebbe essere ulteriormente

amplificato dalla contribuzione di investimenti locali volti a favorire, in un contesto di sana competizione territoriale, l'investimento aggiuntivo in specifici territori.

Di seguito uno schema esemplificativo di come potrebbe venire strutturato il veicolo.



2) Abilitation

Come già sottolineato, la rigenerazione urbana implica un processo di trasformazione fisica che richiede un processo di autorizzazione che coinvolge una pluralità di soggetti pubblici. Affrontare un programma nazionale accelerato richiede la costituzione di una cabina di regia nazionale in grado di elaborare e implementare una semplificazione declinata sulle seguenti priorità :

- omogeneizzazione delle definizioni e delle regole sul territorio nazionale;
- definizione di un programma di incentivi sulla base di target di KPIs ESG misurabili;
- riunione e armonizzazione del processo autorizzativo rispetto a soggetti diversi attualmente autonomi, e con agende non coordinate (i.e. Soprintendenze);
- definizione di documentazione amministrativa e contrattuale standardizzata per ridurre costi negoziali e ridurre i rischi di impugnativa;

- definizione di procedure fast track di rilascio dei permessi.

Un elemento di semplificazione rilevante deve essere volto a superare la complessità attuale relativa alla facilità di ricorsi amministrativi ed ai tempi lunghi della giustizia che regolarmente ostacolano o bloccano processi di trasformazione edilizia ed urbana.

3) Execution

Il tema dell'implementazione è centrale rispetto all'accelerazione di un programma nazionale ed è relativa alla crescita rapida di società nazionali in grado di governare il processo di rigenerazione urbana con le competenze articolate che oggi la trasformazione richiede. In questo senso programmi comparabili avviati da CDP in altri settori può rappresentare un esempio da replicare. L'upskilling (project management, digitalizzazione, ESG,...) della filiera delle competenze del processo industriale della trasformazione sarà un fattore abilitante determinante per consentire l'evoluzione di un settore economico determinante in prospettiva. Dovranno immaginarsi – soprattutto nella fase iniziale – forme di collaborazione pubblico privato che consentano ai privati di operare su base *pro bono* a sostegno della pubblica amministrazione con focus specifico su singoli progetti.

Alcune di queste proposte si potrebbero inoltre combinare con i fondi dell'European Institute on Innovation and Technology (EIT) relativi a Urban Mobility, che hanno più linee di finanziamento e che hanno un partner importante nel Politecnico di Milano.

Un esempio

Fra i progetti paese che potrebbero essere realizzati a valere sul Recovery Fund citiamo la creazione di percorsi ciclabili nelle aree urbane, nei parchi e aree interne che potrebbero essere al centro del processo di redesign della mobilità. La proposta è coerente con gli obiettivi fissati dal Green New Deal, Next Generation EU e piani territoriali.

Il processo di crescente urbanizzazione continuerà considerevolmente nei prossimi anni con dirette ripercussioni sul traffico cittadino e quindi con impatti negativi sul piano sociale, sanitario, ambientale, nonché sul degrado edilizio. Le piste ciclabili dovrebbero quindi essere considerate quale parte integrante di un più ampio piano di riqualificazione esteso anche al patrimonio infrastrutturale nazionale nonché al Piano di Manutenzione Nazionale. Il progetto inoltre consentirebbe di riorganizzare le zone urbane in un'ottica



sostenibile creando un'alternativa all'utilizzo dell'automobile propria o del trasporto pubblico locale.

Questo porterebbe alla riduzione di: *i)* Inquinamento atmosferico ed emissioni di gas serra; *ii)* Inquinamento acustico; *iii)* Congestione dovuta al traffico veicolare; *iv)* Ridurre drasticamente il sovraffollamento dei mezzi pubblici; *v)* Incidentalità.

Oggi ogni cittadino perde ogni anno circa 23 giorni nel traffico e il 76% dei viaggi è infatti inferiore ai 10km. In questo contesto la bicicletta dimostra una velocità doppia rispetto all'auto in città.

La costruzione delle piste ciclabili incontra difficoltà a livello legislativo e tecnico. Occorre un piano unico per un rapido sviluppo delle piste ciclabili in tutta Italia con regole, risorse e modalità uniche. Un intervento legislativo statale organico orientato alla creazione di piste ciclabili nel territorio italiano risulta fondamentale per indirizzare la legislazione regionale e comunale e i piani strategici d'azione locali. In coerenza con la normativa di riferimento (legge 2/2018) e le recenti modifiche normative al codice della strada (art. 49 di semplificazioni) si può definire un quadro nazionale per lo sviluppo della mobilità ciclistica e la tutela di pedoni e ciclisti. È poi fondamentale integrare le infrastrutture presenti nel tessuto urbano al fine di agire a completamento di queste. Per fare ciò è necessario definire un piano unico nazionale di riforme e investimenti.