

# Next Generation Italia: Riforme & Investimenti

*a integrazione di 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:

- 1) Marzo 2020; Piano "Bridge" e "Bridge Plus" con proposte per una straordinaria erogazione di credito con garanzia dello Stato agli operatori economici del Paese.
- 2) Aprile 2020; Piano Bridge 2 con proposte successive per facilitare investimenti e ricapitalizzazione delle imprese.
- 3) Giugno 2020; Piano Bridge Sanità con proposte per una riforma del sistema sanitario utilizzando le risorse del MES.

Nelle ultime settimane, l'Associazione ha presentato idee ("[Next Generation Italia](#)" e "[Next Generation Italia - Piano Esecutivo](#)") su come utilizzare il Piano EU per la ripresa post-Covid e come meglio attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), sulla base delle linee guida indicate dalla Commissione Europea. **Next Generation Italia: Riforme & Investimenti** che qui presentiamo è un'ulteriore componente di Next Generation Italia e vuole sottolineare il legame tra riforme e investimenti e presenta esempi di come integrare queste due componenti. Si affronta inoltre come rendere complementari, quando possibile, risorse pubbliche e risorse private in progetti di sviluppo.

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 di <http://www.associazionemandm.org/>.



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

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

- *Carlo Altomonte, Università Bocconi*
- *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*
- *Rossella Lehnus, Disruptive M&A advisor, esperta di policy pubbliche.*
- *Francesco Luccisano, già Capo Segreteria Tecnica Ministero Istruzione, Università e Ricerca*
- *Cosimo Pacciani, Risk Management Expert*
- *Fabio Pammolli, Politecnico di Milano*
- *Brunello Rosa, CEO and Head of Reaserach 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:*

- *Carmine Biello, Executive Manager Renewables, Gruppo Maire Technimont*
- *Gregorio Consoli, Partner, Chiomenti*
- *Daniele Ferrero, imprenditore, Presidente e AD Venchi*
- *Gioia Ghezzi, Presidente European Institute for Innovation and Technology*
- *Andrea Goldstein, Dipartimento economico, OCSE*
- *Luca Jahier, già Presidente Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE)*
- *Chiara Mearelli, M&M – Idee per un Paese migliore*
- *Diva Moriani, imprenditrice*
- *Dario Oddifreddi, fondatore di La Piazza dei Mestieri, Torino*
- *Pier Carlo Padoan, economista, già Ministro dell'Economia e delle Finanze*



## **Indice**

- 1. Introduzione**
- 2. PNRR e partenariato pubblico-privato**
- 3. III. Rinnovabili, efficienza energetica e Reti – Components: Power Up, Renovation wave & Digital Connectivity**
- 4. Le infrastrutture: un tema di amministrazione pubblica**
- 5. Istruzione e Formazione**
- 6. Rigenerazione urbana**
- 7. Appendice: Impact Investing**

## I. Introduzione

La [Recovery & Resilience Facility](#) (RRF) 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 NGEU<sup>1</sup>.

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 €50mld<sup>2</sup>. 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;
- 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

<sup>1</sup> Il delta è costituito da fondi che potenziano i tradizionali fondi strutturali comunitari.

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



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)<sup>3</sup> 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)<sup>4</sup>;
- 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.

Questo documento "**Next Generation Italia: Riforme & Investimenti**", ("**R&I**") fornisce alcuni esempi di come integrare riforme di contesto rendendo complementari le risorse pubbliche con gli investimenti privati negli stessi ambiti. L'obiettivo è 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<sup>5</sup>.

Le ingenti risorse della RRF possono attrarre risorse private con un effetto moltiplicatore quantitativo e qualitativo, specie con un approccio selettivo a determinati settori e progetti. Da valutare anche l'opportunità di utilizzare le risorse di altri programmi comunitari efficaci già in essere e complementari quali InvestEU.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> sia pure in maniera non esclusiva.

<sup>5</sup> L'Associazione M&M – Idee per un Paese migliore ha presentato in agosto un possibile schema del Piano italiano ("Next Generation Italia"), con indicazione di alcune aree di intervento prioritarie. Successivamente, coerentemente con l'impostazione della RRF ed in seguito al primo documento, ha presentato in ottobre alcune proposte operative su come attuare il PNRR italiano ("Next Generation Italia – Piano esecutivo").



R&I offre il dettaglio delle specifiche riforme necessarie ed esplora per i progetti analizzati alcune opzioni possibili di utilizzo dei *grants* previsti dalla RRF, non (solo) per coprire i costi degli investimenti pubblici, ma anche per attivare una leva a livello di sistema che possa attrarre sugli stessi progetti capitali privati. Si considerano meccanismi di garanzia sotto forma di *equity mezzanine*, ovvero di capitale azionario che garantisce i rischi del progetto non altrimenti assicurabili, assorbendone gli effetti economici e “proteggendo” sia gli azionisti ordinari sia i prestatori di debito. Oppure, sempre a titolo esemplificativo, attraverso la possibilità di utilizzare parte delle risorse finanziarie per la sottoscrizione di nuovo capitale di rischio al realizzarsi di alcuni eventi negativi, creando dunque un’assicurazione contro alcuni rischi del progetto. A questi aspetti di partenariato pubblico privato dedichiamo il secondo capitolo.

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 e quindi del finanziamento RRF sopra delineate.

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

## II. PNRR e partenariato pubblico-privato

Con riferimento al partenariato pubblico privato<sup>6</sup> le linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 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*”<sup>7</sup>.

Si ritiene che il coinvolgimento dei soggetti privati – e non solo in termini puramente economici – debba rappresentare un’asse portante nelle modalità di attuazione degli investimenti del PNRR, quale garanzia di resilienza nel tempo degli interventi finanziati.

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. Non si vuole qui dare un’elencazione tassativa delle modalità di implementazione dei PPP ma una cornice generale per definire e mettere in essere la modalità più adatta all’ottenimento dei risultati perseguiti nel rispetto dell’autonomia negoziale delle parti.

Parte delle risorse pubbliche del PNRR potrebbero essere destinate al finanziamento di strumenti innovativi nell’ambito del cd. Partenariato Pubblico-Privato (PPP), 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 gestione<sup>8</sup>. 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.

Non solo, a livello macroeconomico il PPP è uno strumento capace di conciliare la tutela di interessi puramente

<sup>6</sup> Cfr. punto 3 pagina 5

<sup>7</sup> Cfr. [Linee Guida PNRR](#);

<sup>8</sup> 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.



idee per un Paese migliore

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”. Un'operazione di PPP, infatti, non si limita a soddisfare in modo sinallagmatico gli interessi sottostanti delle parti del contratto, ma produce altresì benefici per l'intera comunità di riferimento. Non a caso la “seconda frontiera” del PPP e la sua naturale evoluzione è proprio quella della finanza ad impatto sociale (cd. “*impact investing*”). In questa fase in cui occorre un nuovo paradigma finanziario capace di coniugare l'interesse pubblico con quello privato, la finanza ad impatto sociale, (*l'impact investing*) va necessariamente esplorata. Per ulteriori approfondimenti sull'*impact investing* si rinvia alla Appendice.

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.

La fiducia verso anche i più classici strumenti di PPP in Italia resta però limitata e l'utilizzo stenta a decollare. Per questo occorre lavorare, anche sulla *governance* del PNRR, con un supporto che miri a promuovere l'uso di questi strumenti, sfruttando e massimizzando le sinergie con il privato (sia in termini di risorse che di competenze) e correggendo gli effetti distorsivi che si sono senz'altro ravvisati nell'implementazione di progetti

<sup>9</sup> Impact investing: “investimenti fatti in società, organizzazioni e fondi con l'intento di generare un impatto sociale o ambientale misurabile e favorevole a fianco o in sostituzione di un rendimento finanziario“. Fonte Cambridge Associates e Global Impact Investing Network.



di PPP in Italia, distorsioni spesso non sono legate alle caratteristiche endogene di questi strumenti, quanto piuttosto a fattori quali importanti carenze nell'implementazione degli stessi nel contesto della nostra pubblica amministrazione.

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 in primo luogo 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.

Il legame **Riforme & Investimenti** è quindi fondamentale per un'efficace implementazione del PNRR.

### III. 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, riprendendo ed approfondendo alcune delle considerazioni e proposte già illustrate nel documento "[Next Generation Italia](#)" che M&M ha recentemente elaborato.

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 %<sup>10</sup>. 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 agricolo<sup>11</sup>. Un divieto che tradisce i presupposti e gli obiettivi europei<sup>12</sup> 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.

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

<sup>10</sup> In Italia il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima ("PNIEC") prevede un obiettivo leggermente più modesto (e forse rivedibile) del 55%.

<sup>11</sup> Art. 65 del D.L. 24 gennaio 2012.

<sup>12</sup> Direttiva 2001/77/CE.



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 investimenti<sup>13</sup>. 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 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.

**Riforme e Investimenti;** non bastano le risorse pubbliche per incentivi, agevolazioni e sussidi a mobilitare investimenti e risorse private. Occorre lavorare anche sul fronte delle riforme e degli opportuni interventi sul quadro regolatorio, senza riforme i denari, pubblici e/o privati non potranno trasformarsi in investimenti per le nuove generazioni.

<sup>13</sup> 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.



## IV. Le infrastrutture: un tema di Amministrazione Pubblica

Usciamo subito da un equivoco: in Italia sulle infrastrutture non c'è un problema di assenza di risorse. Abbiamo invece un'immane e irrisolta questione di procedure esecutive e di buona amministrazione unite ad una rapida e corretta spesa delle risorse già ad oggi disponibili. 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.

Con Next Generation Italia è innanzitutto da risolvere la nota difficoltà della Pubblica Amministrazione nel progettare ed eseguire opere e piani infrastrutturali. Va dunque corretta la governance per garantire l'esecuzione certa nei modi e nei tempi, come nelle aspettative della Commissione Europea.

L'attuale situazione necessita che la PA utilizzi procedure speciali che prevedano l'appalto integrato con la nomina di un Commissario Straordinario per affidamento in contraente generale responsabile della progettazione ed esecuzione dell'opera (art 2. Legge 120/2020).

Si propone pertanto da un lato, utilizzando la norma in questione, di commissariare le opere più urgenti e, contemporaneamente, di procedere ad una profonda riforma strutturale. La riforma strutturale deve concernere sia le procedure, sia le strutture della amministrazione che utilizzano queste procedure.

Si propone di creare un corpo tecnico dentro l'amministrazione con adeguate competenze per commissionare e controllare la realizzazione delle opere. Persone competenti, anche mutate dal mercato, capaci di produrre progetti esecutivi con piani di fattibilità e garantire una corretta realizzazione dell'opera per tempi e costi. Persone che possono essere il trait d'union per dialogare con il privato e, per esempio, mettere in atto PPPs.

L'obiettivo è raggiungere due risultati auspicati, uno contingente e l'altro strutturale: *i)* si realizzano le opere previste dal PNRR, finanziandole entro il 2026; *ii)* si crea un corpo di procedure e un personale tecnico capace ed esperto che formano il presupposto anche per il futuro.

Il modo per farlo, in via del tutto straordinaria, nell'ambito delle infrastrutture è attraverso la nomina diretta di una struttura commissariale con poteri straordinari, che preveda l'affidamento dell'appalto attraverso procedure più snelle e rapide capaci di lavorare in stretto raccordo con gli uffici competenti.

L'obiettivo centrale per il PNRR, lato infrastrutturale, è garantire la realizzazione dell'infrastruttura in tempi certi, secondo gli standard tecnici più elevati dell'industria, nel rispetto dei protocolli di legalità. Il PNRR, dunque, dovrebbe contemplare l'impiego del general contractor previsto per la realizzazione di opere strategiche (la Legge 120/2020 - D.L. Semplificazione), per tutte le opere finanziate.

Una modalità operativa che offra un approccio da cima a fondo per la gestione della complessità dell'approvvigionamento – identificazione, qualifica, verifica compliance, protocollo legalità, qualità, sicurezza,



e selezione dei fornitori. Questo garantirebbe una gestione capillare di una moltitudine di fornitori eterogenei, di varia dimensione e specializzazione, frammentati sul territorio e consentirebbe una modalità operativa per monitorare e contabilizzare le performance, controllando e fornendo Stato Avanzamento Lavori tempestivi e immediati con meccanismi efficaci di risoluzione delle problematiche.

Il Piano dovrebbe tenere conto della fattibilità delle opere elencate e l'effetto che queste possono avere in termini di incremento di PIL, occupazione e rilancio.

Da quanto appreso, il PNRR<sup>14</sup> contempla il potenziamento di: *i)* Nord; le tratte ferroviarie Milano-Venezia, Verona-Brennero, e Liguria-Alpi, migliorando i collegamenti con i porti di Genova e Trieste; *ii)* Centro; rafforzamento dei due assi Est-Ovest (Roma-Pescara e Orte-Falconara) con minori tempi di percorrenza e maggiore capacità; *iii)* Sud; l'alta velocità lungo le direttrici Napoli-Bari e Salerno-Reggio-Calabria, velocizzando anche il collegamento diagonale da Salerno a Taranto e la linea Palermo Catania-Messina. Opere valide e pertinenti che prediligono il rinnovamento tecnologico. Un intervento importante, ma non sufficiente per il rilancio del Paese.

L'Italia ha bisogno di più infrastrutture e più moderne, deve accorciare le sue distanze, deve connettere al meglio le isole. L'Italia ha bisogno del Ponte di Messina di cui si parla da anni e il cui progetto sarebbe già pronto per essere realizzato, se a valere sul RRF vi si destinassero €3,5mld.

Le nostre città hanno bisogno di metropolitane alcune di quelle immediatamente pronte per essere realizzate sono: *i)* la metro C a Roma, i cui lavori sono già assegnati ma mancano €2,3mld al suo completamento; *ii)* la linea B e B1 sempre a Roma, i cui progetti sono in fase di approvazione (per la linea B il definitivo, mentre per la B1 il preliminare) e prevedono un investimento di circa €1,5bml; *iii)* il prolungamento delle metro 5 a Milano, per la quale il progetto definitivo deve essere ancora approvato che prevede un investimento di €1,2mld.

Occorrono poi risorse ingenti per la manutenzione stradale e la riqualificazione urbana. L'infrastruttura stradale italiana è tra le più articolate, complesse e "difficili" al mondo e quindi necessita di un continuo investimento nella manutenzione, sia ordinaria che straordinaria in un'ottica di riqualificazione urbana.

Con l'introduzione della Legge 120/2020 (D.L. Semplificazione) si introduce l'opportunità di operare nel campo delle manutenzioni delle strade e, in particolare, permettere di semplificare la gestione delle commesse. Infatti, la norma offre la possibilità di equiparare la realizzazione di opere strategiche con il mondo delle manutenzioni, permettendo di riunire sotto un unico general contractor la maggior parte delle attività (e.g. ispezione,

<sup>14</sup> Agevolati dalla riforma attuata con il "D.L. Semplificazioni" che ha recepito anche le pertinenti disposizioni in materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali.



progettazione, supervisione) e semplificarne l'attuazione. Pieno utilizzo si deve fare di questa opportunità.

**Riforme e Investimenti;** solo una riforma delle procedure e una rivitalizzazione delle strutture dall'amministrazione pubblica che le sovrintendono possono portare alla realizzazione delle opere previste e finanziate dal PNRR.



## V. 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. Egualmente quindi questo tema costituisce una delle sei missioni del PNRR italiano: "Istruzione, formazione, ricerca e cultura"<sup>15</sup>.

Non basta però iniettare risorse finanziarie nel sistema educativo. Occorre intervenire sull'organizzazione scolastica, misurarne impatto e qualità, attrarre i migliori talenti e coinvolgere la società nel suo insieme nella missione educativa. Senza questi interventi le risorse pubbliche rischiano di non produrre effetti.

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; ii) Garanzia di accesso ai nidi per il 50% dei bambini; iii) Creazione di un fondo per i gap educativi; iv) Creazione di una rete di Fraunhofer dell'istruzione; v) Massiccio piano di edilizia scolastica.

Qui di seguito, invece, si forniscono esempi di 4 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. Al di là dei temi specifici, si suggerisce che questa impostazione sia seguita per tutte le misure identificate nell'ambito del PNRR.<sup>16</sup>

### Progetto 1: Fraunhofer dell'Education

Il documento "Next Generation Italia" proponeva di mutuare lo schema del Fraunhofer Institute, utilizzato in Germania per la ricerca applicata, destinandolo in Italia per facilitare la cooperazione pubblico-privato nell'education.

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). 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,

<sup>15</sup> Per questo motivo nei suoi documenti, in particolare il Piano Next Generation Italia e il successivo Documento Esecutivo, M&M ha proposto una serie di azioni nel settore dell'istruzione e della formazione.

<sup>16</sup> Sarebbe inoltre opportuno immaginare alcune misure « ponte » di formazione che facciano da « ponte » tra la fine delle moratorie sui licenziamenti e la concreta possibilità di utilizzare le risorse della RRF. Un programma specifico di transizione potrebbe essere messo in campo, utilizzando, ad esempio, risorse SURE.



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 coworking) a altri privati, garantendosi così rendite per sostenere l'attività.
- Infine, si possono ipotizzare investimento 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 complementarità 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.

FORMA<sup>17</sup> 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 Neet<sup>18</sup> (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.

<sup>17</sup> FORMA, associazione italiana a cui aderiscono i principali enti di formazione professionale

<sup>18</sup> NEET, Neither in Employment or in Education or Training, indica persone non impegnate nello studio, né nel lavoro né nella formazione



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 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

#### Progetto 4: Rientro e Circolazione di Capitale Umano

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. Con 6 milioni di iscritti all'AIRE (evidente sottostima del numero dei residenti effettivamente all'estero), ed un flusso in uscita in crescita, parlare di "brain circulation" è quantomeno ottimistico, fintanto che non siano stati implementati strumenti che agevolino il rientro duraturo degli emigrati e l'arrivo di stranieri qualificati.

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.

**Riforme e Investimenti:** anche per i singoli progetti presentati gli investimenti devono essere accompagnati



da un quadro di riforme e incentivi.

## VI. 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.

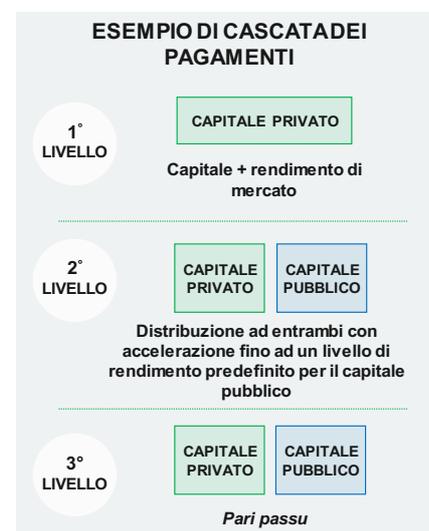
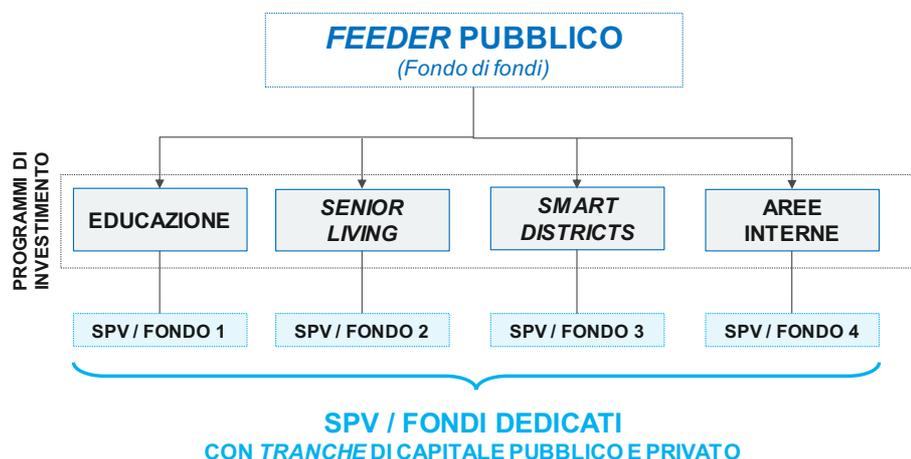
Per consentire un programma accelerato e scalabile occorre agire su tre aree prioritarie : 1) Funding; 2) Abilitation; 3) Execution.

### 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

La rigenerazione urbana implica un processo di trasformazione fisica che 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. 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 dl 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**.

## Appendice – Impact investing: caratteristiche e utilizzo

I contratti basati sull'*outcome*, come quelli di *impact investing*, appartengono alla “famiglia” dei PPP in quanto hanno come oggetto sostanziale un sinallagma non più basato sulla prestazione, ma piuttosto sul risultato. In estrema sintesi si tratta di contratti mediante i quali, da un lato, la Pubblica Amministrazione smette di comprare prodotti e prestazioni ed inizia a comprare “risultati” preventivamente condivisi tra le parti contraenti e puntualmente identificati e misurati attraverso indicatori di performance (KPI) e, dall'altro, gli operatori economici smettono di assumere obbligazioni di mezzi ed iniziano ad assumere obbligazioni di risultato, a favore degli utenti finali. Semplificando possiamo affermare che l'oggetto degli *outcome based contract* è senz'altro il trasferimento di rischio operativo: ovvero il rischio di raggiungere i KPI contrattualmente convenuti con la pubblica amministrazione che viene interamente trasferito all'operatore economico.

Se a tutto ciò aggiungiamo una ulteriore primalità, ossia una quota di prezzo aggiuntivo, collegata alla produzione di un “*outcome*”, inteso quale beneficio di carattere generale, con effetti economici che determinano benefici non solo sull'amministrazione concedente, ma su una collettività di cittadini/contribuenti e se riusciamo a cristallizzare questo maggior valore prodotto sotto indicatori chiari e facilmente comprensibili e misurabili, si arriva alla configurazione dell'impianto concettuale e giuridico sottostante i cd. strumenti di *impact investing* (come ad esempio i social impact bond). In buona sostanza si tratta di una triangolazione tra l'amministrazione concedente, l'operatore economico che assume le obbligazioni di risultato (KPI) e un soggetto terzo che finanzia in tutto o in parte l'operatore economico.

L'amministrazione concedente è garantita in quanto pagherà sia il corrispettivo che l'*outcome* solo al raggiungimento del risultato e nella misura prestabilita; tuttavia il finanziatore (che ha assunto il rischio finanziando l'operatore) avrà il massimo interesse e metterà in campo tutte le azioni, preventive e di monitoraggio affinché l'operatore economico raggiunga sia l'esito che l'*outcome*, al fine di garantirsi il recupero dell'investimento ed il rendimento atteso. Ebbene questa ultima circostanza rappresenta il vero elemento di novità rispetto al modello tradizionale di *procurement* pubblico in quanto aggiunge una leva, non solamente in termini di risorse investite, per la massimizzazione di risultati concreti che la PA non ha nell'appalto tradizionale. In definitiva all'appalto di prodotti e servizi sulla base di fabbisogni predeterminati aggregati su base territoriale o aziendale va dunque sostituita una concessione che trasferisca rischi ed investimenti dal pubblico al privato, spalmando la spesa sul conto economico in un periodo abbastanza lungo da consentire rientro degli investimenti e remunerazione del capitale investito al privato, e, soprattutto, pagando solo per i benefici, ad es. gli esiti clinici e di salute rilevati sul singolo paziente o la riduzione della dispersione scolastica o altri *outcome* sociali, macroeconomici e di welfare collettivo effettivamente conseguiti.

In estrema sintesi gli elementi di vantaggio per la PA che si cimenti con OBC e strumenti di finanza ad impatto



sono essenzialmente riconducibili (i) ad una allocazione ottimale delle risorse finanziarie (si pagano solo i risultati ottenuti) e (ii) ad un interesse rafforzato (operatore economico + finanziatore) ad ottenere il massimo del risultato possibile al fine di massimizzare gli incentivi. Basti pensare che il finanziatore nei Social Impact Bond (SIB) ma anche in altri strumenti di *project finance*, ad esempio, ha il potere di sostituire l'operatore economico che non performi in maniera adeguata.

L'ultima revisione del codice dei contratti pubblici sembra andare proprio nella direzione proposta, nell'intento di convogliare quante più possibile risorse private nell'ambito dell'intervento pubblico. In particolare, è stato previsto, al comma 17 bis dell'art. 183 la possibilità per investitori istituzionali e banche di sviluppo di presentare proposte ad iniziativa privata nell'ambito del PPP.

Oltre ai classici settori di interesse economico generale, questi strumenti potranno essere davvero preziosi nel far fronte alle importanti sfide che ci aspettano in tema di sanità, istruzione e formazione, dispersione scolastica, immigrazione, *social housing* e, più in generale, per tutto ciò che concerne le tematiche legate al *welfare* e alla protezione dei diritti sociali. In sintesi, questi strumenti appaiono ormai assolutamente indispensabili per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile che sono richiesti nell'ambito della RRF. Per mantenere fede a questi importanti e ambizioni impegni, l'attrazione e l'utilizzo di capitali privati, anche in Italia, è dunque ormai imprescindibile.