



CONFINDUSTRIA

Commissioni Riunite Bilancio e Politiche
dell'Unione europea

Senato della Repubblica

1° Ottobre 2020

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

**Proposta di "Linee guida
per la definizione del Piano
nazionale di ripresa e
resilienza"**

A cura di:
Francesca Mariotti

Direttore Generale di Confindustria

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'opportunità di poter fornire il contributo di Confindustria sulle "Linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza".

Affrontare le conseguenze economico-sociali della pandemia è sfida estremamente complessa, i cui esiti dipenderanno dal rafforzamento del processo di integrazione europea e dall'apporto concreto di tutte le forze politiche, economiche e sociali. Questo shock, al pari della grande crisi finanziaria del 2008 e di quella dei debiti sovrani, ha reso più fragili gli equilibri economici, acuendo le diseguaglianze di crescita e aumentando le tensioni tra Paesi.

Abbiamo però l'occasione per intraprendere un percorso nuovo.

Infatti, a livello europeo, il *Next Generation EU* (NGEU) costituisce un inedito Progetto di ricostruzione post-pandemica, basato su una combinazione di sovvenzioni e prestiti finanziati da debito comune. È essenziale che l'UE ne assicuri ora un'efficace attuazione e vi affianchi il rilancio di alcune politiche, tra cui il mercato interno e la *Capital Markets Union*, nonché il ridisegno dei propri meccanismi istituzionali, per coniugare al meglio rappresentatività ed efficacia dei processi decisionali.

A livello nazionale, oltre a gestire con equilibrio l'attuale fase di graduale ritorno alla normalità, occorre che l'attenzione di tutte le forze politiche e sociali sia concentrata sul **Piano nazionale di ripresa e resilienza**, con cui daremo seguito a NGEU. Infatti, il nostro auspicio è che contenga proposte di riforma e di investimento in grado di innescare una reale azione di rilancio e modernizzazione del Paese.

Le imprese sono pronte a fare la loro parte, con impegno e responsabilità.

In questi mesi tormentati, abbiamo riflettuto sulle grandi direttrici di trasformazione, cercando di costruire un progetto di medio termine per il progresso possibile e necessario dell'Italia. Il frutto di questo lavoro è condensato in un volume, presentato nel corso dell'Assemblea annuale di Confindustria tenutasi due giorni fa e che invieremo alle Commissioni per contribuire alla costruzione di un progetto condiviso.

Qui mi limiterò a richiamare, in sintesi, quattro sfide essenziali.

Utilizzo volutamente il termine "sfida", perché evoca il coraggio nell'affrontare situazioni avverse, come richiede lo sforzo collettivo necessario a superare la crisi economico-sociale in atto, da parte di tutti gli attori coinvolti. E mi riferisco, per un verso, alla capacità delle imprese di declinare con ancor maggiore intensità i paradigmi dell'efficienza economica, insieme a quella di contribuire a un sistema produttivo più sostenibile e inclusivo. Per altro verso, alla capacità delle istituzioni

pubbliche di garantire libertà e di favorire il potenziale degli individui e delle imprese, assicurando alle comunità mezzi e luoghi per una convivenza responsabile e giusta.

1. La sfida della transizione (digitale ed ecologica)

Le tecnologie digitali non solo hanno già modificato molti aspetti della società, *in primis* le modalità di lavoro e la comunicazione, ma stanno incidendo profondamente sulla logica di funzionamento della manifattura, modificando processi, prodotti e modelli di *business*.

Peraltro, la modernizzazione in chiave digitale della nostra economia è la premessa imprescindibile perché possa realizzarsi anche la sua compiuta transizione ecologica, perché la raccolta in tempo reale e l'analisi sistematica di dati di produzione e di consumo consentono un uso più intelligente (e quindi efficiente) delle risorse naturali.

L'Italia affronta la duplice sfida della digitalizzazione e della transizione ecologica potendo contare su un sistema industriale solido e vitale, capace di superare gli impatti della globalizzazione dei mercati e della grande recessione globale, rinnovando le sue logiche di funzionamento secondo un percorso di specializzazione verso produzioni di più alta qualità, apprezzate in tutto il mondo.

Occorrono ora politiche mirate per orientare e supportare la transizione digitale e quella ecologica, così da proseguire nel processo di ammodernamento già avviato.

A tal fine, riguardo alla **transizione digitale** occorre, dal lato della domanda di beni e servizi:

- dare **continuità al Piano Transizione 4.0**, che è riuscito a garantire l'evoluzione tecnologica delle imprese e il rilancio degli investimenti privati, puntando su specifiche direttrici, vale a dire stabilizzazione degli incentivi per almeno un triennio; immediata fruibilità del credito d'imposta per le imprese, introducendo ove possibile il meccanismo dello sconto in fattura e della cedibilità al sistema finanziario; innalzamento delle aliquote, in particolare per gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione e per i progetti 4.0 ed economia circolare;
- utilizzare gli **appalti innovativi** per orientare le imprese sui fabbisogni prestazionali e tecnologici della PA, prevedendo, sia per le PA centrali che periferiche, un obiettivo minimo di spesa, non inferiore all'1% delle risorse annue per beni e servizi, da destinare all'acquisto di soluzioni innovative.

Dal lato dell'offerta, occorre assicurare all'Italia un ruolo di primo piano nello sviluppo delle tecnologie, non solo digitali, presupposto essenziale per la

partecipazione alle grandi catene del valore globali e per il sostegno del nostro export. A tal fine, in una logica di filiera, andrebbero potenziati i partenariati industriali su **progetti innovativi**, così da consolidare collaborazioni tra imprese e sistema di ricerca pubblico. Infatti, la definizione di grandi partnership pubblico-privato rappresenta il punto di azione congiunta dell'ecosistema industriale e della R&I, mettendo in sinergia diversi strumenti e fonti di investimento, pubbliche e private, nazionali ed europee.

In questo contesto, è emblematico il caso degli **IPCEI** (*Important Project of Common European Interest*), che è essenziale promuovere a livello europeo e finanziare a livello nazionale. Infatti, far parte di questi progetti, attraverso la creazione di solidi e stabili partenariati, significa consentire alle imprese italiane di stare al vertice delle catene del valore dell'industria europea, così da poter competere a livello globale. Si dovrà operare secondo una nuova declinazione della logica di filiera, non vista più come verticale di settore, bensì trasversale, cioè centrata su uno snodo tecnologico considerato primario per più ambiti tematici e produttivi.

Come anticipato, questo processo di cambiamento tecnologico va affiancato con un impegno a lungo termine sulla **transizione ecologica**, per raggiungere gli ambiziosi obiettivi europei. Infatti, il *Green New Deal* della Commissione prevede di raggiungere la neutralità climatica (emissioni nette zero) nei prossimi 30 anni.

L'esigenza di coniugare sostenibilità e competitività richiede linee di intervento multidimensionali, lungo diverse direttrici di *policy*: decarbonizzazione, fiscalità energetica, regolamentazione dei mercati dell'energia,

sviluppo delle fonti rinnovabili ed efficienza energetica. Mi limito qui ad accennare alcuni principi-cardine:

- una maggiore **armonizzazione a livello europeo** dei meccanismi volti a favorire gli investimenti in innovazione di processo, al fine di evitare distorsioni che potrebbero compromettere la competitività intra europea dei principali settori a rischio di delocalizzazione;
- la **gradualità** nella promozione degli obiettivi di sostenibilità, attraverso una politica industriale che, senza scadere nel dirigismo, orienti progressivamente il sistema produttivo verso la riconversione, mediante adeguati incentivi e non, invece, con un approccio punitivo verso determinati prodotti (ad esempio, *plastic tax*) o l'imposizione di standard e vincoli in assenza di soluzioni tecniche alternative rispetto a quelle esistenti (ad esempio, per alcuni materiali l'avvio a smaltimento è tuttora l'unica forma di gestione tecnologicamente fattibile);

- l'abbattimento delle **barriere non tecnologiche**, derivanti da un approccio restrittivo di legislatore ed enti preposti al rilascio delle autorizzazioni, che di fatto rallentano o, addirittura, bloccano il processo di transizione;
- il potenziamento della **dotazione impiantistica** del Paese, perché non può esistere economia circolare senza impianti. Proprio in questo ambito, il sistema Paese deve riconoscere che, prima dello smaltimento in discarica, esiste una soluzione altamente tecnologica e rispettosa dell'ambiente e della salute, ovvero il recupero energetico dei rifiuti, che va attuato in coordinamento con le operazioni di riciclo e recupero di materia.

Detto delle due principali leve di transizione del sistema produttivo, vorrei evidenziare che le risorse pubbliche non sono l'unico canale da attivare per sostenere, sul piano finanziario, i relativi investimenti. Occorre puntare sul riequilibrio della **struttura finanziaria delle imprese**, che in Italia resta sbilanciata verso il credito bancario, attraverso il rafforzamento patrimoniale e la diversificazione delle fonti.

A tal fine, occorre intanto individuare soluzioni per dare sollievo alle imprese costrette a far ampio ricorso a prestiti garantiti per l'emergenza Covid, anche modificando il *Temporary Framework* sugli aiuti di Stato della Commissione UE per consentire alle imprese di allungare la durata del piano di ammortamento dei finanziamenti - concessi o da concedere - coperti con garanzia pubblica, almeno a 15 anni e senza aumenti dei premi di garanzia o del tasso di interesse.

Inoltre, bisogna favorire l'accesso di PMI e *mid cap* a fonti finanziarie alternative, attraverso semplificazioni regolamentari, garanzie, sviluppo di fondi per la quotazione delle PMI, azioni e misure per accrescerne la cultura finanziaria e promuovere lo sviluppo dei canali Fintech.

Infine, per sostenere il credito bancario va arginata la stretta della regolamentazione finanziaria internazionale, prevedendo un quadro organico di incentivi per lo sviluppo della finanza sostenibile.

2. La sfida della sostenibilità sociale

Accanto agli ambiziosi obiettivi legati alle due principali transizioni in atto (digitale ed ecologica), ve ne sono altri parimenti essenziali in tema di solidarietà e inclusione sociale. Infatti, le politiche di sviluppo sostenibile implicano un modello di crescita economica che sia socialmente inclusiva, oltre che ecologicamente sostenibile.

Di fronte alle sfide imposte dalla crisi pandemica e dall'affermarsi delle nuove tecnologie e della rivoluzione digitale, risultano essenziali, anzitutto, adeguati

interventi in istruzione e qualificazione dei lavoratori, nonché un rafforzamento delle politiche attive del lavoro.

In concreto, queste sfide richiedono una revisione profonda delle politiche pubbliche in tema di competenze, conoscenze e allocazione della forza lavoro, nella consapevolezza che il cambiamento in atto potrà comportare benefici di ampia portata per l'intera società.

Accenno a due direttrici fondamentali che le politiche di medio termine dovrebbero assumere: la valorizzazione del capitale umano e l'occupabilità delle persone.

Sul primo fronte, il **capitale umano** è, e sarà, una leva strategica per lo sviluppo dell'industria italiana. A più alti livelli di qualità del capitale umano corrispondono più alti livelli di innovazione e crescita del sistema economico.

In Italia, per innalzare il livello complessivo delle competenze, occorre da un lato costruire una **filiera professionalizzante** al livello di istruzione terziaria - a partire da una riforma che potenzi gli ITS (Istituti Tecnici Superiori) - e dall'altro puntare sulle lauree nelle materie tecnico scientifiche (STEM), sempre più richieste dalle imprese, e avvicinare, così, il mondo dell'istruzione a quello del lavoro.

Sul fronte delle politiche del lavoro, è cruciale - in un mercato in continua evoluzione - potenziare le **politiche attive** per riorientare il sistema verso l'occupabilità delle persone, per prendersi cura "del lavoro e dei lavoratori" e non più solo tutelare il singolo posto di lavoro. Le linee di riforma dovrebbero avere, quale primo obiettivo, la realizzazione di un sistema di protezione sociale che aggiunga al sussidio economico un'efficace e sistematica azione per la riqualificazione e ricollocazione delle persone disoccupate o coinvolte in situazioni di crisi che presentano un chiaro risvolto occupazionale.

In tal senso, sarebbe opportuno riflettere nella direzione della "condizionalità" degli strumenti di sostegno al reddito, per cui la fruizione di almeno una quota di tale sostegno dovrebbe dipendere dalla disponibilità dei beneficiari di tali strumenti a seguire corsi di formazione e, se disoccupati, ad essere impiegati – *medio tempore* – nello svolgimento di servizi sociali.

Sempre sul tema della sostenibilità sociale, occorre evidentemente progettare piani e azioni sul **divario socioeconomico** dell'Italia rispetto all'UE e, in particolare, del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, che è in costante aumento.

Pertanto, è necessario elaborare una **strategia di coesione** che coinvolga tutte le dimensioni dello sviluppo territoriale, puntando sulla riduzione della marginalità territoriale, del disagio sociale e del degrado ambientale, con interventi capaci di invertire le dinamiche declinanti degli investimenti e dell'occupazione e di

accrescere competitività delle imprese, qualità del capitale umano, dotazione di infrastrutture e di servizi pubblici essenziali ed efficienza delle PA.

Sul piano attuativo, vanno superate le esperienze di mancato o ritardato impiego delle risorse programmate per investimenti pubblici, adottando un approccio basato su meccanismi rigorosi di redistribuzione temporanea anche tra Regioni, in cui il mancato o più lento impiego di quelle inutilizzate venga riallocato sugli interventi in grado di avanzare con più velocità ed efficacia.

Per sostenere gli investimenti produttivi nel Mezzogiorno e in altre aree svantaggiate del Paese, è decisivo definire e rendere stabili nel tempo, almeno per il ciclo di programmazione 2021-2027 o nella prospettiva del Piano Sud 2030, gli strumenti che hanno dato risultati positivi per la crescita degli investimenti e dell'occupazione delle imprese, e alimentare le dotazioni finanziarie destinate ai contratti di sviluppo. Nelle aree svantaggiate del Centro-Nord, va negoziata con le Autorità europee una revisione degli orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale, che limitano le possibilità di investimento solo alle nuove localizzazioni, e della regolamentazione del FESR, che esclude il finanziamento degli investimenti delle grandi imprese.

3. La sfida di un Paese interconnesso e veloce

Funzionali al raggiungimento degli obiettivi di coesione sociale sono anche gli investimenti in infrastrutture, necessari anche per colmare i divari territoriali e sociali.

Per quanto riguarda la **politica infrastrutturale**, occorre invertire il processo di progressivo declino degli investimenti che ormai da due decenni ne caratterizza l'andamento. A tal fine, in funzione del *Recovery Plan* nazionale, è essenziale che gli investimenti infrastrutturali:

- rispettino tempi realizzativi coerenti con le condizioni poste dalla regolamentazione del *Recovery and Resilience Facility* (RFF);
- siano decisivi per l'attuazione della più ampia programmazione infrastrutturale del Paese e presentino, possibilmente, una rilevante addizionalità rispetto agli andamenti "ordinari" previsti dalle previsioni tendenziali di spesa, per dare un contributo sostanziale alla ripresa;
- siano sostenuti da riforme strutturali da avviare nell'immediato, per arrivare a definire nel medio termine un nuovo e più efficiente quadro di riferimento operativo della politica infrastrutturale.

Parimenti essenziali sono i temi della **mobilità sostenibile** e delle **attività logistiche e di trasporto**.

È necessario che le macro-finalità dell'UE (sostenibilità, digitalizzazione e resilienza) vengano declinate per favorire il trasferimento modale e la decarbonizzazione e per promuovere l'adeguamento tecnologico e la sicurezza dei mezzi di trasporto e dei sistemi di gestione della mobilità, l'integrazione e l'interoperabilità, che presentano potenzialità rilevanti di attivazione di filiere produttive, dalla R&I, fino alla produzione industriale di mercato.

Per l'efficienza del sistema di mobilità sono determinanti anche la promozione della concorrenza e della regolazione economica dei mercati delle gestioni infrastrutturali e dei servizi di trasporto, nonché una politica industriale dedicata allo sviluppo logistico delle imprese e l'adeguamento della regolamentazione tecnica e operativa.

Accanto alle infrastrutture materiali, occorre poi completare e potenziare gli investimenti per lo sviluppo della cd. economia dei dati.

Un **“ecosistema digitale” moderno, innovativo e socialmente condiviso** rappresenta un asset strategico per favorire e sostenere l'evoluzione del sistema economico, sociale e culturale del Paese.

Le reti di ultima generazione devono essere scalabili, interoperabili e sicure, tecnologicamente “pronte” per implementare i futuri miglioramenti, sia software che hardware, che andranno a integrarsi nell'architettura infrastrutturale di base. In questo contesto, è necessario garantire su tutto il territorio, aree rurali ed extra urbane comprese, la disponibilità del servizio di banda ultralarga fisso e mobile, in linea con gli obiettivi definiti a livello europeo, e investire in R&I per sostenere il rafforzamento delle filiere industriali della *cybersecurity* e dei *big data*.

4. La sfida dell'efficienza del sistema pubblico

Un piano di medio termine per il rilancio dell'Italia richiede poi una riflessione sulla capacità di concepire e attuare le riforme.

Qualità delle istituzioni, delle regole e dei processi decisionali sono in realtà le precondizioni per realizzare un progetto di rilancio del Paese all'interno dell'UE. È evidente, infatti, che la realizzazione di un ampio programma di investimenti, legato alla strategia di lungo termine del *Green New Deal* e al Programma NGEU, richiedono uno sforzo senza precedenti al nostro sistema istituzionale per individuare gli obiettivi e assicurarne il conseguimento in tempi certi.

Prevedibilità e certezza delle regole, attuazione tempestiva ed efficace delle decisioni devono diventare il *modus agendi* quotidiano delle nostre amministrazioni.

Quanto agli ambiti di intervento, allora, andrebbero anzitutto ridisegnate le modalità di **costruzione e attuazione dei processi di riforma economico-sociale**, agendo su: la revisione dei processi legislativi, partendo nel breve dai regolamenti parlamentari e da un maggior uso delle delega legislativa; l'implementazione dell'attività di istruttoria e monitoraggio, attraverso banche dati aggiornate, consultazioni e *task force* dedicate; il rafforzamento degli strumenti di mediazione interistituzionale, che nell'immediato dovrebbe interessare il ruolo degli organi misti. Per realizzare appieno il processo di innovazione istituzionale, su questi temi occorrerà, in prospettiva, ripensare principi ed equilibri della seconda parte della nostra Costituzione.

Sul piano dell'*enforcement*, l'evidenza dimostra che il rilevante deficit di **capacità amministrativa** impedisce di tradurre in realtà le esigenze di cambiamento, quand'anche queste fossero efficacemente affrontate sul piano legislativo.

Qui occorre rivalutare, dunque, la discrezionalità dell'amministrazione, intesa come capacità di selezionare la migliore opportunità per la realizzazione dell'interesse pubblico, assumendosene la responsabilità. In tal senso, anche per sperimentare modelli innovativi ispirati alla collaborazione tra le PA e alla logica del "risultato", occorre concentrare **presso team dedicati e specializzati**, formati dai migliori tecnici delle amministrazioni centrali, regionali e locali, la gestione di alcuni procedimenti complessi e di particolare impatto per il mondo economico, a partire dalle relazioni commerciali e, quindi, dai tempi di pagamento nei rapporti con le imprese.

L'esigenza di fondo rimane, infatti, di innalzare i livelli di **produttività delle nostre PA**, anche attraverso strumenti più efficaci di misurazione delle *performance* dei dipendenti pubblici, che valorizzino i *feedback* da parte degli utenti e siano accompagnati da "sanzioni" per il mancato raggiungimento degli obiettivi.

In questo contesto, un ambito essenziale per l'attrattività e lo sviluppo riguarda il **sistema giudiziario**, *in primis* quello civile. Gli interventi dovrebbero andare dalle misure di carattere ordinamentale, già ipotizzate ma non ancora realizzate, come la delega per la riforma del processo civile, a misure di carattere organizzativo: competenze gestionali, specializzazione dei giudici (anche in ambiti specialistici, come quelli fiscale e concorsuale) e, di nuovo, digitalizzazione.

Sarà altresì indispensabile riflettere sulla programmazione e valutazione dell'efficacia della spesa pubblica, nell'ottica, ad esempio, di considerare il **sistema salute** un investimento e non un costo e, in base a questa logica, reingegnerizzare il SSN.

Al contempo, occorrerà affrontare il tema del **sistema fiscale**, che necessita di una riforma organica, ispirata a criteri di equità e di semplificazione, senza limitarsi ad

aggiungere norme, micro-bonus, adempimenti, né tantomeno ad interventi sporadici su singole imposte.

Un buon inizio sarebbe il superamento dell'IRAP, accompagnato da interventi finalizzati al taglio netto dell'imposizione sulle imprese e sui fattori produttivi, anche in chiave di competitività, per attrarre e mantenere investimenti in Italia. Inoltre, sul piano del contrasto ai fenomeni evasivi, andrebbero valorizzati gli istituti cooperativi e utilizzato al meglio l'ampio patrimonio informativo di cui l'Amministrazione finanziaria dispone, senza oneri aggiuntivi per i contribuenti.

Infine, qualunque sia il modello di ***governance*** sul quale Governo e Parlamento decideranno di convergere, non posso non evidenziare come l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza richiederà una gestione coordinata e, al contempo, sinergica da parte dei diversi livelli istituzionali coinvolti nei progetti.

Grazie dell'attenzione.