CONFINDUSTRIA

Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza

(Doc. XXVII, n. 18)

Camera dei Deputati

Commissioni Bilancio, Tesoro e Programmazione; Attività produttive, Commercio e Turismo; Lavoro pubblico e privato

Audizione Parlamentare

29 gennaio 2021

Gentili Presidenti, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per averci invitato a questo ciclo di audizioni sulla Proposta del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvata dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio.

1. Scenario e valutazione generale

Lo scenario dinanzi a noi resta drammatico e, purtroppo, siamo ancora nel pieno della seconda ondata pandemica, nonostante l'avvio delle campagne vaccinali. Nelle intenzioni del Governo, il PNRR ha l'ambizione di segnare "*una discontinuità decisiva per lo sviluppo sostenibile, la digitalizzazione e l'innovazione, la riduzione dei divari e delle diseguaglianze*".

Pur registrando alcuni passi avanti rispetto alle precedenti versioni, il testo rimane ancora **lontano dal livello di dettaglio** richiesto dalla Commissione Europea. C'è solo un'allocazione delle risorse per macro-temi e l'individuazione degli obiettivi generali che s'intendono raggiungere, ma mancano i progetti con cui le risorse verranno spese e, per ciascuno di essi, gli strumenti, il cronoprogramma per la sua realizzazione, i costi e gli impatti su PIL e occupazione, che rendono preferibile un progetto rispetto ad altri.

Un esempio: in materia di sanità territoriale, è condivisibile l'intenzione di potenziare la rete ospedaliera con un massiccio piano di realizzazione di presidi di prossimità, per creare un filtro verso le cure per acuti. Ma occorre che il Governo chiarisca, con dati e informazioni, come questi interventi contribuiscano ad accrescere la produttività complessiva della rete, eventualmente chiudendo ospedali per acuti non più coerenti coi nuovi fabbisogni, e quanto questa operazione impatti sulla spesa corrente e sulla sua sostenibilità.

Significative, anche se non affiancate da un'adeguata analisi di impatto, le risorse riconducibili al sistema produttivo. Diverse le lacune e, soprattutto, **manca una visione strategica di politica industriale**, in quanto su macro-finalità come la transizione energetica il Piano dedica ampio sostegno agli interventi - pur necessari - sulle fonti energetiche alternative, ma meno attenzione a investimenti in R&S, rinnovo dei mezzi di trasporto e adeguamenti alle tecnologie già disponibili per la riduzione delle emissioni. Peraltro, il dibattito parlamentare dovrebbe essere l'occasione per sostenere la **resilienza** delle imprese, a partire dai settori più colpiti dalla crisi, come quello turistico-alberghiero.

Evidente la **mancanza di una di struttura di *governance*** del Piano, che sarà determinante per la sua efficacia attuativa.

Partendo da qui, e pur consapevole del clima di forte incertezza legato al quadro politico e alla pandemia, mi soffermerò di seguito sulle precondizioni necessarie per il successo del PNRR e, a seguire, sulle proposte per rafforzarne l'impatto sul sistema produttivo. Infine, accennerò ad alcune lacune, che il dibattito parlamentare potrà aiutare a colmare.

2. Riforme, sincronismo istituzionale e coinvolgimento degli attori sociali

Abbiamo più volte ribadito come l'efficacia del PNRR dipenda da una strategia complessiva, fondata su poche, chiare priorità ed efficaci riforme su PA, giustizia, lavoro, fisco.

Si tratta di superare gli storici "**colli di bottiglia**", che da decenni impediscono al Paese di incamminarsi su un sentiero di convergenza verso i principali competitor e la cui rimozione può dare un forte impulso alla crescita.

In proposito, apprezzabili le misure in tema di **giustizia** che, oltre a interventi sulla disciplina del processo civile e penale, prefigurano un'azione decisa anche sul versante organizzativo. Tuttavia, dovrebbero assumere più intenso rilievo le iniziative per una maggiore specializzazione dei giudici, specie in ambiti come quello fiscale e concorsuale.

Frammentari e parziali gli indirizzi di **riforma fiscale**. Registriamo il riferimento alla riforma di "*alcune componenti del sistema tributario italiano*", in particolare dell'IRPEF, ma non vi è traccia di altre azioni, pur necessarie, per restituire equità, semplicità e coerenza al sistema di prelievo, coordinando la tassazione del lavoro con quella del capitale e sui redditi di impresa, modernizzando la base imponibile IRES e riducendone l'aliquota nominale per attrarre nuovi investimenti. Neppure vi è traccia di una decisiva spinta a quel virtuoso processo di digitalizzazione degli adempimenti che, in sinergia con investimenti in un'amministrazione fiscale solida, è determinante anche nel contrasto all'evasione. Si tratta di interventi che dovrebbero essere supportati da azioni di coordinamento fiscale a livello europeo più incisive di quelle attuate negli ultimi 20 anni, cui il documento non fa cenno.

Ma soprattutto, il Piano è carente di due ingredienti tra loro correlati: la **riforma del sistema amministrativo** e la ***governance***. Si tratta di carenze non giustificabili, visti i tempi di elaborazione del documento e i nostri ritardi rispetto all'utilizzo dei fondi strutturali europei.

Più in dettaglio, in tema di capacità amministrativa, il Piano si concentra su alcuni interventi puntuali, in sé condivisibili, ma dovrebbe essere l'occasione per elaborare un nuovo modello

organizzativo della PA, basato sul superamento della frammentazione e sulla valutazione della *performance* dei dipendenti pubblici, determinanti per incrementarne la produttività.

In linea con le nostre proposte, il Piano prevede anche la sperimentazione di modalità innovative di gestione dei procedimenti complessi, facendo leva su *pool* interdisciplinari trasversali alle PA coinvolte. Questa modalità andrebbe utilizzata per fluidificare anzitutto i procedimenti legati al Piano, a partire dalla valutazione di impatto ambientale, che rimane un punto debole dei processi decisionali pubblici, incompatibile con gli obiettivi europei.

Ma il tema della riforma amministrativa incrocia quello della **governance**.

È necessario che il Paese riscopra il valore dell'efficacia e del sincronismo istituzionale, superando contrapposizioni e frammentazioni nel rapporto fra centro e periferia, tra mondo pubblico e attori privati.

In termini operativi, questo sincronismo potrebbe concretizzarsi, in fase di esecuzione del Piano, attraverso l'individuazione, per ciascun intervento, di un unico responsabile, con il compito di coordinare un **team dedicato**, composto dalle migliori professionalità selezionate nelle amministrazioni - centrali e territoriali - coinvolte nella realizzazione dei progetti. Si tratta, quindi, di introdurre una nuova modalità operativa per attivare la cooperazione fra le varie componenti della PA ed evitare veti incrociati sui temi decisivi per il rilancio del Paese, come lo sviluppo delle reti infrastrutturali, energetiche e di telecomunicazione.

A livello centrale, l'eventuale costituzione di una Cabina di regia politica presso la Presidenza del Consiglio dovrebbe essere coadiuvata da una struttura tecnica, composta da esperti nominati dalle più alte cariche istituzionali, con compiti di coordinamento e monitoraggio dei team ed eventuale attivazione di poteri sostitutivi, in caso di inerzie.

Al contempo, il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi del Piano richiede un sistematico (e non episodico) coinvolgimento degli **attori sociali**. Chiediamo di colmare rapidamente questa carenza, condividendo dati e informazioni e ingaggiando *in itinere* le parti sociali nella valutazione d'impatto dei progetti, oltre che nel monitoraggio degli effetti prodotti.

3. Alcune scelte condivisibili e prime proposte di rafforzamento

Scorrendo il Piano, vi si ritrovano indirizzi di intervento, potenziamenti di politiche già in corso e nuove misure, in molti casi coerenti con le proposte di Confindustria.

Penso al rafforzamento del Piano **Transizione 4.0** e al rilancio degli investimenti nell'ambito dell'edilizia privata attraverso il **superbonus 110%**.

Sui temi della **Ricerca, Sviluppo e Innovazione**, gli interventi previsti rispondono alle proposte di Confindustria per: il potenziamento del credito d'imposta; il rafforzamento degli ecosistemi della ricerca in una logica pubblico-privato; l'avvio di iniziative partenariali e il supporto alla partecipazione italiana ai grandi progetti europei.

Positiva anche la previsione di politiche dedicate alle **filiere industriali**, anche se gli interventi previsti appaiono ancora generici. In tal senso, è auspicabile un supplemento di confronto con gli operatori di alcune filiere innovative. Si pensi, ad esempio, all'industria farmaceutica, che attraverso un sistema di regole e incentivi mirati potrebbe rendere operativi investimenti aggiuntivi per oltre 4 miliardi nel periodo 2021-2024, con un incremento potenziale dell'occupazione di 8 mila addetti (25 mila considerando l'indotto).

Condivisibile il sostegno alla transizione digitale e all'innovazione del sistema produttivo, anche attraverso gli investimenti in cybersecurity, nell'ammodernamento e completamento delle reti ad altissima capacità in fibra ottica e 5G che, peraltro, andrebbero potenziati per assicurare parità di accesso al mercato e ai servizi digitali in ogni area del Paese.

Queste linee di intervento potrebbero essere arricchite da alcune **proposte progettuali**, che Confindustria sta già elaborando, e che rispondono a specifiche esigenze del nostro tessuto produttivo.

Mi riferisco, in primo luogo, al rafforzamento del **capitale umano**: abbiamo il record di NEET in Europa (2 milioni), con un ascensore sociale bloccato per le fasce deboli; una disoccupazione giovanile stabile al 30%; un numero di laureati (in particolare STEM) e di diplomati ITS insufficiente rispetto ai fabbisogni delle imprese.

Pertanto, proponiamo di rafforzare le Missioni dedicate a istruzione e inclusione con tre progetti: *i)* creare **STEAM Space** in tutte le 7.239 scuole medie italiane, anello debole del sistema scolastico, per garantire l'efficacia dell'orientamento e della formazione 4.0 degli insegnanti; *ii)* rafforzare, nelle scuole superiori, la **filiera alternanza-apprendistato** attraverso la semplificazione dell'istituto dell'apprendistato di primo livello e la creazione di rapporti stabili tra scuole e imprese; *iii)* potenziare le dotazioni tecnologiche degli ITS, per un loro sviluppo coerente con la necessaria riforma, da progettare con le università, della **filiera terziaria professionalizzante**, strategica per la riduzione dello *skill mismatch*.

Un ulteriore ambito di intervento è rappresentato dall'**economia circolare**, rispetto alla quale il Piano prevede, tra l'altro, interventi volti a ridurre l'uso di materie prime di cui il Paese è carente e sostituirle, progressivamente, con materiali di scarto o da riciclo. Un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime è essenziale per sviluppare

capacità tecnologiche autonome in ambiti chiave per la transizione ecologica e la decarbonizzazione.

Si inserisce in questo contesto il nostro progetto sul **riciclo chimico**, che consente - tramite diverse tipologie di trattamento - di riciclare e recuperare rifiuti che oggi non valorizziamo, in modo da innalzare le nostre *performance* in linea con gli obiettivi europei. Il traguardo, ambizioso sul piano ambientale, è diventare leader a livello internazionale in una tecnologia che consentirebbe di "chiudere il cerchio" per molte filiere produttive, in modo da azzerare i conferimenti in discarica entro il 2030.

Una terza idea progettuale riguarda il macro-tema dell'**economia del mare** e punta con decisione sulla transizione tecnologica ed energetica nella mobilità marittima e nella movimentazione logistico-portuale. A questo comparto, tra i più rilevanti per emissioni e per le difficoltà finanziarie di sostituzione dei mezzi di trasporto e delle dotazioni logistiche su standard coerenti con gli obiettivi del *Green Deal*, sono dedicate solo limitate e occasionali misure di sostegno agli investimenti di rinnovo e adeguamento tecnologico a fonti alternative dei mezzi di trasporto, che andrebbero invece estesi a tutti i segmenti della mobilità marittimo-portuale, nell'ambito di una strategia di politica industriale dedicata, dalla R&S alla sperimentazione, fino alla produzione e alla domanda pubblica e privata.

4. Le lacune da colmare

Come accennavo, il Piano presenta anche evidenti lacune, che rischiano di minare non solo gli ambiziosi obiettivi di transizione digitale ed ecologica, ma anche il rafforzamento delle filiere tecnologiche, determinante per migliorare il nostro posizionamento nelle catene del valore europee e globali.

Manca, anzitutto, un capitolo dedicato alla definizione di misure per la **patrimonializzazione delle imprese** e il loro accesso ai mercati finanziari e dei capitali, fondamentali per sfruttare appieno le leve di politica economica e industriale indicate dal Piano stesso. È essenziale cogliere questa occasione per mettere a punto una vera e propria strategia nazionale, trasversale e ad ampio spettro, dedicata in particolare a PMI e MidCap.

Servono poi interventi di natura fiscale a sostegno della patrimonializzazione, da calibrare meglio rispetto a quelle di recente introdotte, rimuovendo una serie di paletti e condizioni di accesso, e vanno proseguite e rafforzate le azioni per far affluire capitali pazienti nel sistema produttivo e infrastrutturale del Paese, stimolando un maggior investimento di famiglie e

investitori istituzionali. Al contempo, non è più rinviabile un Piano di ampio respiro per favorire lo sviluppo dei canali Fintech, così da consentire a un numero sempre maggiore di imprese di accedere a fonti finanziarie alternative.

Rispetto ai **temi energetici**, non emergono dal Piano specifiche indicazioni sullo sviluppo dell'autoproduzione di energia da fonte rinnovabile nel settore industriale, attraverso appositi fondi che potrebbero essere utilizzati per attenuare il rischio prezzo con riferimento ai contratti a lungo termine e favorire investimenti consortili all'interno dei distretti industriali (*industrial energy community*).

Riguardo all'idrogeno, grave la lacuna sul c.d. idrogeno *blue*, ottenuto con *steam reforming* del gas naturale. L'idrogeno *blue* consente di generare importanti economie di scala, con lo sviluppo complementare delle soluzioni tecnologiche per cattura e stoccaggio del carbonio. La cattura del carbonio è una tecnologia dirompente nella prospettiva di raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica per i settori ad alta intensità di emissioni, asse portante del sistema manifatturiero italiano.

In tema di efficienza energetica, l'indirizzo di *policy* è troppo focalizzato sul solo settore residenziale e terziario. Se consideriamo che i settori industriali sottoposti all'*Emission Trading Mechanism* (ETS) dovranno ridurre le emissioni di CO2 del -63% al 2030, mancano riferimenti all'utilizzo dei fondi per i settori produttivi mediante interventi di cogenerazione e supporto all'innovazione di processo, per evitare il rischio di delocalizzazione.

Assenti anche le misure incentivanti per il **risanamento** e la **reindustrializzazione** dei siti "orfani" contaminati, che potrebbero essere riconvertiti, previa bonifica, per la localizzazione di una parte della capacità impiantistica necessaria alla transizione energetica e all'economia circolare, nel rispetto degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo.

Neppure si intravede nel Piano il riferimento a una riforma che rilanci il ***procurement* strategico**, rendendo strutturale e sistematico il ricorso agli appalti innovativi. A tal fine, il PNRR dovrebbe prevedere risorse, da un lato, per finanziare appalti pubblici di innovazione per lo sviluppo di soluzioni non ancora presenti sul mercato; dall'altro, per incentivare l'acquisto da parte della PA di soluzioni innovative che abbiano completato il percorso di ricerca e sviluppo, non ancora introdotte o di recente introduzione sul mercato.

In tema di **Coesione territoriale e Mezzogiorno,** il PNRR, pur dedicando maggiore attenzione rispetto alle precedenti bozze, manca in gran parte di indicazioni precise. L'aver integrato nella base finanziaria una quota rilevante delle risorse del Fondo Sviluppo e

Coesione - con i suoi meccanismi allocativi che riservano l'80% al Sud - può incidere positivamente su questo aspetto, ma la genericità del suo impiego lascia molto perplessi.

Il Piano opera poi un'integrazione delle risorse React-EU che, pur destinate per 2/3 al Mezzogiorno, andrebbero indirizzate soprattutto per dare continuità alla programmazione operativa regionale 2014-2020 e coprire il ritardato avvio di quella 2021-2027, allineando cioè il passaggio tra i due cicli nel sostegno a interventi per l'emergenza sanitaria e la transizione energetica e digitale delle PMI.

In tema di **infrastrutture e trasporti**, al netto dei vincoli posti a livello europeo sui comparti stradale e aereo, la pur condivisibile concentrazione di investimenti pubblici per la mobilità sostenibile sul comparto ferroviario evidenzia però una limitata attenzione al comparto marittimo-portuale e alle opportunità di sviluppo del Mezzogiorno offerte dall'economia del mare, rispetto alla quale sarebbe auspicabile una reale attivazione e messa in rete delle ZES.

Riguardo agli obiettivi di miglioramento del **mercato del lavoro**, riveste un ruolo determinante la riforma degli ammortizzatori sociali, mentre nel Piano vi è solo un flebile riferimento. Vogliamo ribadirlo, ancora una volta anche in questa sede, è una riforma urgente e non più procrastinabile.

Lo scorso luglio Confindustria ha trasmesso al Governo una proposta dettagliata che coniuga, in maniera organica, la riforma degli ammortizzatori sociali e quella delle politiche attive, aprendo al coinvolgimento delle Agenzie private per il lavoro. L'obiettivo della proposta è la valorizzazione del capitale umano e l'aumento dell'occupabilità, impiegando utilmente anche i periodi di riduzione o sospensione dal lavoro con adeguate iniziative di formazione e riqualificazione. In altre parole, non solo garantire al lavoratore il sostegno al reddito, ma anche l'occupabilità.

Sotto questo profilo, è determinante valorizzare lo strumento dell'assegno di ricollocazione. Inoltre, nell'ambito dei processi di reindustrializzazione e riorganizzazione connessi a percorsi di politica industriale è sempre più evidente l'esigenza di modificare gli strumenti di apprendimento e riorientare le competenze professionali delle persone oggi occupate. Uno strumento utile a tale fine è il contratto di espansione, che nel Piano non viene citato e di cui andrebbe, invece, ampliato il campo di applicazione (a oggi limitato alle imprese con almeno 250 dipendenti), consentendone l'utilizzo anche alle piccole imprese (es, con almeno 15 dipendenti).

Non riscontriamo nel Piano questa visione. E non sono chiari gli impegni di spesa che il Governo intende riservare agli interventi in tema di ammortizzatori sociali e di politiche attive, né la loro scansione temporale. Al contrario, il rilancio delle politiche industriali richiede un'estrema chiarezza sia sulle risorse disponibili, che sui tempi di attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali e del potenziamento delle politiche attive.

Insufficienti anche gli interventi per lo **sviluppo dell'internazionalizzazione**, in quanto mancano misure di sostegno dell'export e alla promozione del *Made in Italy* e, più in generale, alla definizione di una strategia rispetto alle aree in cui l'Italia dovrebbe posizionarsi come *player* di sviluppo sostenibile, anche valorizzando il patrimonio fieristico.

Infine, vale la pena sottolineare che molti degli interventi previsti, anche quelli di infrastrutturazione pubblica, potrebbero qualificarsi come **aiuti di Stato** e, pertanto, essere sottoposti ai limiti e alle condizioni imposte dalla relativa normativa europea. Sul punto occorre avviare con urgenza un confronto con la Commissione UE, in quanto dobbiamo scongiurare che gli ambiziosi obiettivi e programmi di ripresa e resilienza possano essere limitati da vincoli europei, nati per tutelare il mercato interno da possibili distorsioni, ma riferiti a tempi "ordinari", ben lontani da quelli che ci troviamo ad affrontare.

Gentili Presidenti, Onorevoli Deputati, mi avvio a concludere, con il messaggio che il mondo delle imprese vuole consegnarvi.

Gli effetti della pandemia e del lockdown nel 2020 sono stati dirompenti sull'economia italiana, causando una caduta record del PIL. Quella del quarto trimestre spinge al ribasso le stime di crescita anche per il 2021 e le riporta, al momento, a un modesto +3,8%.

Alla fine di questa crisi epocale, ci ritroveremo un'economia e una società molto diverse da quelle del 2019. Senza riforme e politiche ben disegnate per fornire i beni pubblici necessari ad ampliare le opportunità e ridurre i divari, aumenteranno le diseguaglianze e i rischi di marginalizzazione dell'Italia nel contesto competitivo internazionale. Se non affronteremo quei "colli di bottiglia" che ho richiamato poc'anzi, il punto non sarà tornare a prima del 2019, ma scivolare indietro.

L'auspicio è, dunque, che il dibattito parlamentare sia l'occasione per rendere il PNRR all'altezza della sfida storica che rappresenta per l'intero Paese. Un piano credibile, che indichi una prospettiva chiara, può cambiare le aspettative di lavoratori e imprese, dando

slancio alla ripresa e, quando finirà l'emergenza, rendendola duratura. Di una ripresa a tassi di crescita sostenuti abbiamo assoluto bisogno: per compensare le perdite legate a questa crisi, per non lasciare indietro nessuno e per mantenere il nostro debito pubblico sostenibile.

Grazie per l'attenzione.