



CONFINDUSTRIA

Programma Nazionale di Riforma 2020

*Nota di sintesi e
commento*

8 luglio 2020

Nota di Aggiornamento

Premessa e valutazione generale

Con il PNR 2020¹ il Governo traccia una linea di continuità tra gli interventi già varati per rispondere alla crisi sistemica generata dal COVID-19 e la programmazione che dovrà definire, nei prossimi mesi, la rotta per il rilancio del Paese, anche in coordinamento con le iniziative annunciate in sede europea e, in particolare, con il Next Generation EU (NGEU).

Infatti, nelle intenzioni del Governo, il PNR costituisce anche una prima riflessione verso il programma di ripresa e resilienza (*recovery plan*) che l'Italia presenterà alla Commissione europea ai fini dell'accesso all'NGEU. Nonostante la scadenza sia idealmente fissata ad aprile 2021, l'intento del Governo è quello di pubblicare tale piano a settembre dell'anno in corso.

Tuttavia, il contenuto programmatico e operativo del PNR appare più un parziale aggiornamento delle sue precedenti edizioni, che una completa revisione della strategia di riforma strutturale del Paese, come richiederebbe lo straordinario impatto generato dal COVID-19 in termini di crisi economica, finanziaria e sociale.

Il superamento di tale crisi comporta, invece, la definizione di una nuova strategia di *policy*, basata su azioni efficaci, tempi certi di attuazione e interventi particolarmente incisivi, capaci di invertire il ciclo recessivo e, allo stesso tempo, porre il Paese su un sentiero effettivo di stabile e consolidato recupero di produttività.

Al contrario, il PNR contiene molte e condivisibili linee di intervento, ma non individua priorità e strumenti tali da delineare una strategia complessiva per la ripresa economica.

Ad esempio, l'annunciata riforma del sistema fiscale resta per il momento confinata a meri principi ispiratori e ad indirizzi estremamente generici (es. *"riforma tributaria che migliori l'equità e l'efficienza e sia coerente con il principio di progressività sancito in Costituzione"*). Sempre a titolo di esempio, il PNR non indica gli strumenti per costruire un sistema finanziario moderno, efficiente e trasparente, che resta una priorità per il nostro Paese. Altrettanto generiche, e a tratti deludenti, le notazioni dedicate al mercato del lavoro, con particolare riferimento alle politiche attive e alla contrattazione collettiva, nonché al sistema degli ammortizzatori sociali.

In altri termini, il PNR non sembrerebbe prefigurare quello shock necessario per l'attuale fase congiunturale della nostra economia, in uno scenario globale ancora molto debole e incerto. Rimane, in ogni caso, fondamentale riuscire ad erogare davvero la spesa programmata e rispettare un cronoprogramma ben scandito, anche per utilizzare al meglio le opportunità derivanti dalle iniziative europee.

Di seguito, una sintesi e alcuni primi commenti sui capitoli di maggiore interesse.

Quadro macroeconomico

Il PNR segnala il netto peggioramento del quadro macroeconomico italiano a partire dal mese di marzo del 2020. In particolare, è evidenziata la fortissima contrazione del PIL annuo, che nelle stime governative si assesterebbe a -8% nel 2020, con un rimbalzo atteso del 4,7% nel 2021. Il

¹ La presente nota è stata elaborata sulla base della bozza di PNR 2020 circolata nei primi giorni del mese di luglio.

tasso di disoccupazione ha registrato in incremento dal 10% del 2019 all'11,6% nel 2020, con riduzione di 0,6 punti nel 2021.

In proposito, le elaborazioni del nostro CSC confermano in Italia la **ripartenza economica** è difficile e fragile, sia per l'industria che per i servizi. Gli ultimi dati congiunturali confermano che, nonostante la graduale fine del *lockdown* dal 3 maggio e la possibilità di riapertura dell'attività, a giugno la risalita non è completa. È apprezzabile, ma parziale, nell'industria, che aveva registrato un tonfo ed era già in difficoltà prima del COVID. Meno nei servizi, dove alcuni comparti potevano riaprire proprio a giugno e sono in difficoltà dopo il tracollo subito.

Il problema è la domanda, che resta bassa, per vari beni e servizi, frenando le imprese che hanno riaperto e facendo accumulare scorte.

La produzione industriale è scesa del 19% in aprile, dopo il -28% registrato a marzo, con cali marcati soprattutto nei settori del tessile-abbigliamento, gomma-plastica, mezzi di trasporto. Nonostante il recupero parziale che il CSC stima in maggio e giugno, il 2° trimestre registrerà un calo superiore al -21% in termini di produzione.

Si conferma, perciò, che il 2° trimestre è ormai compromesso per il PIL italiano, con un crollo stimato a circa -9,0%, dopo il -5,3% nel 1° trimestre. Questo sarà il punto di minimo della recessione, perché con la risalita faticosamente avviata si creano le condizioni per registrare un rimbalzo nel 3° trimestre. In termini annui, la perdita sarà comunque enorme: -9,6% secondo le ultime stime CSC di maggio; a luglio, la Commissione UE ha ribassato la previsione per l'Italia a -11,2% nel 2020.

La ripartenza è frenata dalla bassa fiducia, sia per i consumi che per gli investimenti. A giugno la fiducia dei consumatori resta ridotta e i giudizi sull'opportunità di acquisto di beni durevoli molto negativi: brutto segnale per i consumi. Ancora compressa anche la fiducia tra le imprese manifatturiere, con gli ordini dei produttori di beni di consumo e di capitale che restano molto limitati: arduo programmare nuovi investimenti produttivi in tale contesto.

Nel **mercato del lavoro**, le ore lavorate sono in caduta: già a metà maggio le ore autorizzate di CIG "COVID" erano salite oltre il picco del 2010. Il ricorso alla CIG permetterà un aggiustamento al ribasso delle ore lavorate per occupato, con una sostanziale tenuta dei posti di lavoro nel corso di quest'anno. A maggio gli occupati sono calati a ritmo meno sostenuto rispetto ad aprile (-84mila).

Buone notizie vengono dal **credito**: in aprile si è rafforzato l'aumento dei prestiti alle imprese (+1,7% annuo), con il costo fermo ai minimi (1,1% in media), grazie ai primi effetti delle misure per la liquidità. È importante, però, che questo flusso di credito prosegua con maggior vigore, per far fronte alle necessità create dal crollo dei fatturati, che ha prosciugato la liquidità.

Preoccupa che l'**export** e il **turismo** siano in rosso per l'Italia. L'esportazione di beni è crollata di un ulteriore 35% in aprile dopo il -17% a marzo. La caduta è diffusa ai principali mercati, più forte per beni di investimento e di consumo durevole, i cui acquisti possono essere posticipati. Gli ordini esteri indicano risalita da maggio, ma su livelli ancora molto bassi. I flussi turistici si sono interrotti già a marzo: -83,4% annuo le spese dei viaggiatori stranieri.

Lo scenario mondiale, del resto, resta ancora debole e incerto, con il commercio che fatica. Le Borse sono in recupero parziale e il petrolio segnala una lenta ripresa. L'Eurozona è ancora nel

tunnel e il Regno Unito in forte difficoltà. Anche negli USA la ripartenza è debole e solo la Cina è in timida risalita, mentre altri grandi paesi emergenti sono tuttora nel mezzo della crisi.

Mercato del lavoro, scuola e competenze

Politiche attive del lavoro

Il Programma si limita a riproporre l'obiettivo, già contenuto nella legge istitutiva del Reddito di Cittadinanza (che risale al gennaio del 2019), di potenziare i centri per l'impiego come risposta al calo dell'occupazione.

Ancora una volta si ripropongono le disposizioni sul Reddito di Cittadinanza come fondamento delle politiche attive, nonostante il sostanziale fallimento di questa legge in termini di creazione di nuova occupazione.

C'è un generico e indeterminato accenno all'utilizzo dell'assegno di ricollocazione, che, viceversa, dovrebbe costituire il perno di politiche attive efficaci.

Contrattazione collettiva

Viene confermata la volontà di introdurre un salario minimo legale, ma non si chiarisce minimamente con quali modalità. Altrettanto generica è l'affermazione della promozione del dialogo con le Parti sociali, da realizzare anche attraverso la riforma della rappresentanza, ancora una volta senza indicare alcun criterio al riguardo. Viene però citata la sottoscrizione della convenzione con l'INPS per l'implementazione del Testo Unico del 2014.

Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

In tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, si prevede che *“attraverso il dialogo con le parti sociali e istituzionali verranno, inoltre, promossi diversi interventi in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro (...). L'obiettivo è quello di dare completa attuazione e aggiornare il Testo Unico per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro specialmente nella fase di riapertura post pandemia (...).”*

Sicuramente la completa attuazione e l'aggiornamento del TU del 2008 è un obiettivo condivisibile, anche al di là del collegamento con il COVID-19, così come anche il rafforzamento del sistema di prevenzione e protezione. Il PNR non declina, tuttavia, nemmeno le linee di fondo, l'orientamento, sul quale si dovrebbe muovere l'azione, non consentendo di cogliere la “straordinarietà” che caratterizzerebbe il piano che si intende lanciare.

Per essere coerente con le necessità delle imprese, essa dovrà muoversi verso la profonda semplificazione degli adempimenti (distinguendo tra adempimenti formali e misure realmente cautelari), la valorizzazione del principio di determinatezza e tassatività in linea con la norma introdotta nella legge n. 40/2020 (volta a riempire di contenuto le norme generiche), la sostituzione degli obblighi generici con norme cautelari di natura modale (come sottolineato da tempo dalla giurisprudenza di legittimità), la valorizzazione della funzione ispettiva in chiave di supporto prima che sanzionatoria (reintroducendo strumenti di supporto alle imprese volti al

corretto adempimento degli obblighi di sicurezza), l'intervento deciso su temi e urgenze da tempo all'attenzione del Governo e delle parti sociali (richiamati nell'accordo del 12 dicembre 2018 tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL e nei documenti comuni presentati al Governo dalle parti datoriali all'avvio dei tavoli richiamati nel PNR).

In relazione alla valorizzazione dello smart working, va approfondita la declinazione degli obblighi di salute e sicurezza, che nella legge n. 81/2015 non sono stati correttamente declinati, tenuto conto della assenza di una postazione lavorativa e del tempo di lavoro.

Orario di lavoro

Si ribadisce la necessità di "rimodulare" l'orario di lavoro e di introdurre nuove modalità di svolgimento della prestazione (si allude al lavoro agile) e si cita il Fondo Nuove Competenze, introdotto con il c.d. DL "Rilancio", che dovrebbe consentire di sottoscrivere intese che favoriscano la formazione professionale a parità di salario. Le modalità di finanziamento di questo Fondo, cui potrebbero contribuire anche i Fondi interprofessionali, non sono state condivise da Confindustria.

Formazione

Il tema della formazione rientra tra le priorità individuate nel capitolo "Mercato del lavoro, scuola e competenze", dichiarando i due obiettivi sulla scuola: il superamento delle vulnerabilità del sistema scolastico, anche in termini di infrastrutture materiali e immateriali e la formazione continua (riferita in modo specifico agli operatori della scuola, insegnanti e personale ATA).

Le priorità per il futuro della scuola sono il digitale (connettività delle scuole, disponibilità dei *devices* specie tra le fasce deboli, didattica a distanza) e la formazione del personale. Il PNR si concentra molto sulla formazione degli insegnanti, sia iniziale che continua: quella iniziale anche ricorrendo all'innovazione dei percorsi universitari che abilitano all'insegnamento, quella continua che continua deve essere "obbligatoria e strutturale" e collegata ai territori. Riferimenti anche alla necessità di una correzione dei contratti e l'inserimento di maggiori criteri di premialità. Premialità che viene individuata anche come priorità per una maggiore efficienza dell'attività di dirigenti scolastici e personale ATA. Il PNR si dichiara apertamente in contrasto con il precariato nella scuola e individua la necessità di ricorrere a concorsi ordinari e straordinari per assumere insegnanti.

Tra le priorità condivisibili, oltre a quelle su digitale e formazione degli insegnanti, quelle relative alla selezione efficace degli insegnanti (ma non è chiaro come impostare un'azione rapida di concorsi pubblici), nonché la necessità di una continuità scolastica degli stessi, che dovranno svolgere la loro attività didattica per almeno 5 anni nella stessa scuola.

Riferimenti che non convincono, invece, quelli a una piattaforma "ministeriale" per la didattica a distanza (meglio individuare criteri standard che le piattaforme devono avere per essere "didattiche", preservando così il pluralismo dell'offerta) e l'assenza di sostanziali riferimenti alla collaborazione tra scuola e mondo delle imprese.

Il PNR fa anche un riferimento all'università e alla necessità di aumentare il numero di laureati, specie nella fascia 25-34 anni. Si fa un generico cenno agli ITS, mentre emerge il favor del documento nei confronti delle "Lauree Professionalizzanti" individuati come strumento per adattare insegnamenti e apprendimenti a esigenze dei mercati del lavoro. Tale affermazione non è ammissibile per due ragioni: i) il fatto che il ciclo di sperimentazione delle prime 14 "Lauree Professionalizzanti" non si è ancora concluso (introdotte a fine 2018, non si è ancora in grado di valutarne i risultati, specie quelli occupazionali, essendo percorsi triennali); ii) il fatto che la didattica offerta nell'ambito delle "Lauree Professionalizzanti" è strutturalmente rigida (i docenti sono solo interni all'università) e non c'è il livello di collegamento con i fabbisogni delle imprese e le robuste dosi di alternanza e ricorso alle tecnologie abilitanti che garantiscono invece gli ITS.

Ammortizzatori sociali e sistema previdenziale

La crisi sanitaria conseguente al COVID-19 ha messo in luce in questi mesi la fragilità del sistema degli ammortizzatori sociali.

Con riferimento agli strumenti di sostegno al reddito, l'intento del Governo di operare una revisione organica del sistema, pur condivisibile, andrebbe declinato più dettagliatamente.

In un sistema razionale di protezione sociale, gli strumenti di sostegno al reddito andrebbero articolati in relazione al differente obiettivo che si intende perseguire e raggiungere. Occorre dunque operare su due fondamentali versanti: il potenziamento della Naspi e un intervento di razionalizzazione sulla cassa integrazione guadagni, tenendo conto della finalità che si intende perseguire ad esito di un periodo di difficoltà economico-finanziaria, vale a dire la salvaguardia aziendale o la gestione delle ricadute occupazionali derivanti dalla mancata ripresa dell'attività aziendale. Entrambi questi istituti - Naspi e cassa integrazione guadagni - presuppongono e necessitano che il sistema delle tutele si orienti da subito verso efficaci ed efficienti forme di politiche attive del lavoro.

Con riferimento agli strumenti di sostegno alla disoccupazione, in caso di utilizzo del nuovo meccanismo di sostegno comunitario SURE, si auspica che l'erogazione economica venga finalizzata al raggiungimento di obiettivi specifici e misurabili evitando così la dispersione dell'aiuto.

Per quel che concerne il sistema pensionistico, il Governo non ha ancora avviato il confronto con le parti di rappresentanza datoriale in merito agli esiti della sperimentazione di Quota 100 che termina a fine 2021. Nelle future scelte del Governo deve rimanere prioritario l'obiettivo del mantenimento degli equilibri finanziari del sistema pensionistico prefissati dalla Riforma Fornero nel rispetto dell'equità intergenerazionale.

Tassazione, agevolazioni fiscali e lotta all'evasione

Il PNR propone una **revisione del tax design del sistema fiscale**, principalmente rivolta all'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF), e orientata a trasferire il cuneo fiscale sul lavoro su altre voci reddituali per favorire i ceti medi e le famiglie con figli; continuando l'azione avviata dal 1° luglio 2020 con l'introduzione del "nuovo" bonus IRPEF per i lavoratori dipendenti.

Tale obiettivo, che risponde a una precisa raccomandazione della Commissione Europea, è in linea con le richieste avanzate da Confindustria di una forte **riduzione del cuneo fiscale e contributivo** sul lavoro, con particolare attenzione sui giovani neoassunti. Si osserva, però, come l'intenzione di raggiungere tale risultato, nel rispetto degli obiettivi di ridurre il debito pubblico, possa comportare il rischio che ciò si traduca, di fatto, in un trasferimento del carico fiscale ai danni di altre categorie reddituali (da non escludere, ad esempio, un inasprimento della tassazione sui redditi di impresa, o ferme di prelievo generalizzato sul valore aggiunto).

Si evidenzia la scelta del Governo di introdurre a decorrere dal 1° gennaio 2020 un'imposta sui servizi digitali (cd "**web tax**") volta a colpire i ricavi lordi di grandi gruppi multinazionali (fatturato globale oltre 750 milioni), per la quale è riaffermata la disponibilità dell'Italia ad un dietrofront al raggiungimento di un accordo internazionale sui principi di tassazione dell'economia digitalizzata. Su tale accordo, si ricorda, si stanno concentrando i lavori G20-OCSE, con un orizzonte di definizione fissato (prima della pandemia) al termine del 2020. Vale la pena in ogni caso segnalare come la scelta italiana di introdurre l'imposta in pendenza dei lavori ha già suscitato tensioni internazionali. Gli Stati Uniti, nel mese di giugno, hanno infatti avviato un'indagine interna che potrebbe condurre a ritorsioni di natura commerciale nei confronti dell'Italia (e di altri paesi europei tra cui Francia e Austria) già alla fine dell'estate. Inoltre, si ricorda che sul negoziato internazionale in sede OCSE pesa l'annuncio nelle scorse settimane di una temporanea sospensione della partecipazione americana ai lavori, che potrebbe affossarne le possibilità di riuscita.

Nell'ambito della riforma fiscale, si dà conto della volontà di razionalizzare le **spese fiscali (cd. tax expenditures)** con particolare attenzione ai **sussidi ambientalmente dannosi** (cd. SAD), in base agli esiti dei lavori della Commissione Interministeriale istituita con la Legge di Bilancio per il 2020. Al riguardo, merita segnalare che, dalle analisi effettuate da Confindustria dei dati del rapporto MEF 2019 sulle *Tax expenditures* emerge che, rispetto a un ammontare complessivo delle spese fiscali (circa 62,5 miliardi di euro per il 2020), una quota rilevante (circa 43 mld di euro, circa il 69% del totale) è dovuta alle misure agevolative in materia IRPEF. Sebbene sia, per certi aspetti, auspicabile una razionalizzazione delle diverse misure agevolative - peraltro, ulteriormente incrementate con le misure emergenziali adottate a causa dell'emergenza COVID e anche in un'ottica di semplificazione del sistema, o di "concentrazione" delle misure di sostegno su taluni specifici obiettivi di politica economica e industriale, nonché di maggiore intelligibilità del sistema e della sua progressività - merita segnalare che qualsiasi taglio deve essere attentamente valutato nell'ambito di una complessiva riforma del sistema, al fine di evitare un generale incremento della pressione fiscale su famiglie e imprese.

Per quanto concerne invece i SAD, l'analisi ha evidenziato che la maggior parte di essi riguarda il campo energetico (12,2 miliardi di euro) ed è legata ad esenzioni e riduzioni delle accise, aliquote agevolate IVA o a sussidi diretti al settore agricolo e della pesca. In proposito, si ribadisce anzitutto la necessità di prevedere un maggior coinvolgimento delle Associazioni rappresentative delle attività interessate, come anche quello di prevedere misure concrete, e non solo teoriche, di agevolazione fiscale, volte alla riconversione produttiva dei comparti che verranno toccati dalla revisione dei SAD. In secondo luogo, si evidenzia che molte delle misure di fiscalità energetica classificate come SAD riguardano misure fiscali adottate per ridurre il carico fiscale o parafiscale sulle *commodity* energetiche. I principali destinatari di queste misure

riguardano settori energivori a rischio delocalizzazione (come definiti da varie Comunicazioni UE). Se la riforma prevista dal PNR prevede di spostare i benefici dalle imprese (eliminando i SAD) alle famiglie, non si tratta di una politica per la crescita, bensì di una scelta di politica sociale, con relativo incremento del costo dei fattori. Inoltre, poiché molte delle agevolazioni sono state accordate in osservanza di Comunicazioni e Regolamenti UE, sarebbe opportuno coordinare le linee di intervento sul piano allocativo con gli altri Paesi europei, per evitare di distorcere la concorrenza.

Nel PNR il Governo ripropone tra i principali obiettivi quello della riduzione del tax gap avvalendosi degli strumenti di **contrasto all'evasione fiscale** quali gli indici sintetici di affidabilità (ISA), la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi, da completare con sistemi di contrasto di interessi (es. lotteria fiscale) e con una maggiore diffusione dei pagamenti elettronici, a cui si aggiungono quelli settoriali di recente introduzione in materia di appalti, nel settore dei carburanti e in quello dei giochi. L'attenzione del Governo si concentra, poi, su due linee di intervento, finalizzate all'efficientamento dell'attività dell'Amministrazione finanziaria e il miglioramento della *compliance*.

Il primo intervento passa attraverso il miglioramento della qualità dei controlli da perseguire mediante un ricorso sempre più intenso degli strumenti di rilevazione di dati finanziari e fiscali (es. country by country reporting, fatturazione elettronica). Inoltre, il Governo si prefigge di rendere più efficace l'attività di riscossione riducendo i tempi di lavorazione delle cartelle, introducendo tecniche di selezione dei debitori più solvibili e facilitando lo scambio di informazioni tra agenti della riscossione ed enti impositori. Si ribadisce, inoltre, di non voler prevedere nuovi condoni sottolineandone gli effetti negativi sulla *compliance* e l'attività di riscossione stessa.

Al riguardo, si ricorda che Confindustria, pur consapevole degli oneri che avrebbero gravato le imprese, ha condiviso l'introduzione di sistemi tracciabili delle operazioni rilevanti ai fini IVA (dalla Fatturazione elettronica alla trasmissione telematica dei corrispettivi), nella convinzione che questo avrebbe potuto contrastare, attraverso il sapiente utilizzo dei dati raccolti, alcuni dei fenomeni di evasione IVA, nonché avrebbe potuto contribuire ad una maggiore digitalizzazione dei processi amministrativi aziendali e, quindi, del loro efficientamento.

Tuttavia, non si può non sottolineare come gli investimenti operati dalle imprese non si siano ancora tradotti nei vantaggi di semplificazione promessi: ne è un esempio la recente proroga dello split payment fino al 30 giugno 2023. Occorre, quindi, continuare a rimarcare la necessità di approdare nel minor tempo possibile alle semplificazioni che avrebbero dovuto accompagnare l'introduzione della fatturazione elettronica, in termini di soppressione degli adempimenti divenuti sovrabbondanti, o di adempimenti la cui esecuzione andrebbe automatizzata grazie ai dati raccolti dall'Amministrazione finanziaria.

Per quanto concerne gli ISA, invece, appare opportuno evidenziare come l'efficacia di tali strumenti presuntivi di controllo, che si basano sull'analisi dei dati economici, potrebbe essere fortemente limitata negli anni 2020 e 2021 per effetto delle distorsioni generate nell'economia dalla pandemia di COVID-19.

Più in generale, non si può non sottolineare come il contrasto dell'evasione fiscale, che è fenomeno complesso, richiede la messa in campo di molteplici strumenti la cui definizione

dovrebbe sempre partire dai lavori analitici già a disposizione, che ci forniscono uno spaccato del fenomeno. Gli strumenti utilizzati dovrebbero essere proporzionati al fenomeno da contrastare, altrimenti l'alternativa è l'introduzione, come avvenuto, di strumenti di contrasto abnormi, eccessivamente gravosi per tutte le imprese e inefficaci rispetto all'obiettivo prefissato: ne è un recente esempio la disciplina, introdotta a fine anno, in materia di controllo delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente nei contratti di appalto e fornitura con prevalente impiego di manodopera. In proposito, e a riprova della sproporzione di taluni interventi, va segnalato, peraltro, che la Commissione Europea, con la comunicazione del 22 giugno scorso, ha negato l'autorizzazione all'Italia per l'introduzione del *reverse charge* sulle prestazioni di servizi effettuate tramite contratti di appalto con prevalente impiego di manodopera, misura che accompagnava quella in materia di controllo delle ritenute.

Innovazione, Industria 4.0 e digitalizzazione

Nel PNR si fa ampio richiamo alla necessità di aumentare gli **investimenti in ricerca e innovazione** come una delle leve per lo sviluppo del Paese e il superamento dell'attuale crisi.

Nell'ambito del rilancio degli investimenti pubblici si sottolinea l'impegno a incrementare la spesa pubblica per la ricerca e per l'istruzione, in special modo terziaria, in misura pari complessivamente a 0,4 punti percentuali di PIL nei prossimi tre anni. Parte della maggiore spesa sarà destinata al finanziamento di progetti di ricerca che perseguano obiettivi di sostenibilità ambientale e digitalizzazione e che contestualmente abbiano un rilevante effetto sull'incremento della produttività.

Si opererà inoltre per stimolare livelli più elevati di investimenti del settore privato, facendo leva su strumenti nazionali ed europei.

Come sottolineato da Confindustria, si ribadisce che le azioni di politica industriale saranno raccordate con le politiche e gli strumenti europei, in particolare la Strategia Industriale per l'Europa recentemente proposta dalla Commissione UE.

Si prevede altresì di **rafforzare l'intero sistema di incentivi agli investimenti e all'innovazione** in modo da fornire un quadro prevedibile ed attrattivo. Si richiama in modo esplicito l'intenzione di potenziare ed estendere gli incentivi del piano Transizione 4.0 anche in chiave di attrazione internazionale di investimenti, per un periodo almeno triennale e incrementando le aliquote agevolative sul credito d'imposta in una logica di forte attivazione di risorse private, soprattutto sugli impieghi a maggior contenuto di innovazione e rischio.

Il PNR richiama poi l'esigenza di un coordinamento delle attività di ricerca del Paese, citando però solo l'istituzione di un'Agenzia Nazionale per la Ricerca (introdotta dal precedente Governo e peraltro non ancora attiva) con funzioni di coordinamento e monitoraggio delle attività svolte da Università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati, incrementando la sinergia, la cooperazione e l'integrazione tra di essi e con le istituzioni e il sistema economico e produttivo, in relazione agli indirizzi e agli obiettivi strategici nazionali della ricerca e dell'innovazione.

Vengono sottolineati i risultati positivi dello strumento dei **Contratti di Sviluppo**, che si intende potenziare, e viene ribadita la strategicità di sostenere la partecipazione italiane agli *Important Projects of Common European Interest (IPCEI)* sulle catene di valore del futuro già approvati in

sede europea e la volontà di aumentare le risorse a disposizione di tali progetti strategici di interesse europeo, alimentando una ancor più ampia e qualificata partecipazione di imprese italiane, sia capo-filiera che PMI, a questi progetti. Tale intervento è quanto mai urgente, perché al momento mancano circa 900 milioni di euro di stanziamento per rispettare gli impegni già presi verso la Commissione Europea, gli altri Stati membri e le imprese italiane per la partecipazione ai due progetti IPCEI già varati, microelettronica e Batterie.

Infine, il processo di **digitalizzazione** è trattato sia a livello “verticale” (sanità, turismo, istruzione, trasporti), di progetti Paese da consolidare e/o da avviare (Strategia BUL, 5G, voucher connettività, pagamenti elettronici, digitalizzazione PA, piattaforme digitali), che di tecnologie abilitanti (Strategie per l’AI e la blockchain, big data, cloud). Da sottolineare come emergano forti i concetti di interoperabilità e razionalizzazione delle risorse ICT, che sono tasselli fondamentali del percorso di digitalizzazione del Paese.

Nel complesso, dal PNR emerge come il Governo sembra aver compreso che la modernizzazione e l’efficientamento del Paese non possa più prescindere da una svolta decisa e consapevole verso il digitale, ragionando in termini di un ecosistema da sviluppare e consolidare, dalle infrastrutture di rete ai servizi della PA, dallo sviluppo delle tecnologie abilitanti alle sfide fiscali per l’economia digitale, passando per la semplificazione amministrativa e procedimentale.

Transizione ecologica

L’attenzione riservata dal PNR al tema della sostenibilità rappresenta la conseguenza di quanto definito con la Legge di Bilancio 2020, all’interno della quale sono state stanziare, su base pluriennale, consistenti risorse per la transizione ecologica.

Nel Rapporto del 31 marzo scorso, il CSC ha stimato che tale aumento di investimenti pubblici e la contestuale attivazione di investimenti privati avrebbe un effetto positivo cumulato sul PIL del 3,5% in 5 anni, rispetto allo scenario base. Tale risultato non comprende un effetto di *spillover* derivante dall’attivazione di un simile piano di investimenti messo in atto dagli altri paesi europei, con tempi e risorse sempre in linea con i fondi strutturali 2014-20 e il relativo tasso di cofinanziamento nazionale. Tale effetto “europeo” è quantificato in un punto aggiuntivo di PIL alla fine dei 5 anni².

Ritrovare altrettanta attenzione nel PNR che, per sua natura, si concentra su obiettivi di medio-lungo periodo, lascia ben sperare su quella che è la visione del Governo su ambiente e sostenibilità: *“L’aumento degli investimenti pubblici e il rafforzamento degli incentivi agli investimenti privati saranno affiancati da riforme volte a rafforzare la competitività dell’economia e a migliorare l’equità, l’inclusione sociale e la sostenibilità ambientale”*.

² Per stimare il volume di investimenti pubblici attivabili, il CSC ha preso come riferimento l’utilizzo di fondi strutturali nel periodo 2014-20 e il relativo tasso di cofinanziamento nazionale; il flusso di investimenti annui era ipotizzato crescente nel tempo, ricalcando il progresso nell’implementazione dei fondi strutturali dello scorso QFP. Per l’Italia ciò implicherebbe 75,1 miliardi di investimenti pubblici aggiuntivi in 5 anni, di cui 30,5 finanziati con risorse pubbliche nazionali: circa lo 0,3% del PIL in media annua, contro lo 0,6% della simulazione nel PNR. Per raggiungere un aumento complessivo degli investimenti coerente con quello dello scenario PNIEC (circa 19 miliardi annui), il CSC ha considerato un’attivazione ampia degli investimenti privati, in linea con i dati storici.

In tal senso, è positiva l'istituzione del Fondo destinato ad operazioni finanziarie da parte del MEF, declinato principalmente attraverso la concessione di garanzie e, per le stesse finalità, la partecipazione indiretta in capitale di rischio e/o debito, anche di natura subordinata. Il Fondo è orientato a creare un effetto leva, attirando finanziamenti di natura pubblica e privata per investimenti verdi ed ha una significativa per un ammontare complessivo di 4,24 miliardi per il periodo.

Si segnalano inoltre come positivi, soprattutto per l'effetto leva e moltiplicatore nella creazione di lavoro e valore, il Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni Centrali (sono stati allocati 20,8 miliardi dal 2020 al 2034) e il Fondo per rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale dei Comuni (4 miliardi dal 2025 al 2034). A tali fondi si aggiungono, per citare i più rilevanti, i contributi assegnati ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana (8,5 miliardi nel 2021-2034) e per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio (8,8 miliardi nel 2021-2034), nonché alle Regioni (circa 3,3 miliardi nel 2021-2034) per interventi di viabilità e messa in sicurezza, nonché per lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico.

Tali stanziamenti testimoniano la consapevolezza del Governo che la sostenibilità ambientale sia un percorso lungo, che va quindi sostenuto sistematicamente, non solo con interventi di tipo regolatorio, ma anche finanziario.

Sul punto, però, preme segnalare che se consideriamo che il solo PNIEC (che non include investimenti per l'economia circolare e gli altri obiettivi ESG) prevede circa 50 mld di euro di investimenti all'anno per il periodo 2021-2030, una dotazione 1,06 miliardi di euro all'anno del Fondo Green Deal appare del tutto insufficiente.

Il PNR afferma che l'obiettivo ambientale in materia di **Green New Deal** sarà triplice: strategie di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico; contrasto e riduzione dell'inquinamento e delle sue conseguenze sulla salute; promozione di forme di economia circolare. In tal senso, è importante che le imprese siano messe in condizione, e sostenute, nell'affrontare la transizione ecologica con la giusta gradualità e con mezzi economici e burocratici adeguati, anche se - è bene ricordarlo - il raggiungimento di obiettivi ambientali rappresenta ormai un asset fondamentale delle strategie d'investimento di molte imprese.

Si segnala, in particolare, per quanto riguarda i **processi di decarbonizzazione**, l'assenza di uno specifico riferimento alla volontà di sviluppare impianti di *Carbon Sequestration and Storage*, necessari per raggiungere gli obiettivi di *carbon neutrality*.

Inoltre, il rilancio produttivo e la riconversione in chiave più sostenibile e decarbonizzata del complesso siderurgico di Taranto presuppone adeguate garanzie sul costo della commodity gas. Ciò risulta contraddittorio con il superamento della degressività sulla fiscalità gas relativa ai sussidi ambientalmente dannosi.

Positivo l'intento di stabilire come priorità del Governo alcuni ambiti del *Green Deal* europeo, attraverso misure per **l'efficienza energetica in campo edilizio** (aumentando l'utilizzo di fonti rinnovabili e riducendo il contributo del riscaldamento domestico alla formazione di polveri sottili dannose per la salute e, al contempo, favorendo il contrasto alle situazioni di 'povertà energetica' delle famiglie), misure per **combattere il dissesto idrogeologico** e per favorire lo **sviluppo di un'industria sostenibile**, misure volte a favorire la mobilità sostenibile e lo sviluppo

di energia pulita, oltre a una serie di strumenti trasversali come le politiche di supporto pubblico al processo di innovazione (**Piano Transizione 4.0**).

Soprattutto per quanto riguarda l'obiettivo dello sviluppo di un'industria sostenibile, il PNR fa riferimento ad un **piano della plastica** che, si suppone, si allineerà alle misure contenute nei provvedimenti europei sul tema, come il nuovo Piano d'azione per l'economia circolare o la Direttiva sulle plastiche monouso (cd. SUP). In ogni caso, è auspicabile che il Governo affronti la questione incentivando l'innovazione tecnologica, sia di processo che di prodotto e accompagni, come detto, con gradualità le imprese a raggiungere quelli che sono gli impegni dettati dall'Europa, valutando anche di posticipare la Direttiva SUP per meglio coordinarla con gli altri dossier europei in materia di economia circolare.

Per realizzare ciò, è apprezzabile il fatto che si parli di "incentivi" volti a favorire l'aumento di investimenti privati in innovazione tecnologica e tutela dell'ambiente.

Per quanto riguarda l'attuazione del PNIEC, come dimostrato da Eurostat l'Italia ha un gap di competitività sul **prezzo dell'elettricità e del gas naturale** strutturale rispetto agli altri Paesi Europei. Il gas è fondamentale, perché fino al 2030 determinerà il prezzo dell'energia elettrica nella maggioranza delle ore delle borse elettriche.

Sul piano della concorrenza, il mercato elettrico presenta delle gravi inefficienze di funzionamento emerse con l'emergenza COVID: il costo del bilanciamento e della sicurezza della rete ha raggiunto circa il 66% del costo del KWh. Inoltre, sia nel mercato gas che nel mercato elettrico una parte del differenziale di competitività è dovuto a scelte allocative tra famiglie e imprese con riferimento sia alla fiscalità che alla parafiscalità.

All'interno di PNR sarebbe auspicabile trovare almeno delle proposte in grado di superare l'**energy divide**: basterebbero semplici soluzioni regolatorie sui transiti *cross border gas (market coupling* di cui si parla nel PNR solo per il mercato elettrico), per superare il differenziale rispetto ai paesi del centro europea; la proposta di adeguare i criteri allocativi di fiscalità e parafiscalità al benchmark adottato dai principali paesi europei.

Infine, si segnala negativamente la mancanza di un'adeguata strategia da parte del Governo, sia economica che operativa, legata alla promozione e allo sviluppo capillare sul territorio delle opere di **bonifica, riqualificazione e reindustrializzazione dei siti contaminati**. Va sicuramente implementata, nell'ottica del rilancio e della crescita sostenibile dell'economia del Paese, anche un importante piano strategico nazionale per le opere di bonifica, con una corrispondente dotazione finanziaria commisurata all'entità degli interventi da mettere in atto.

Investimenti pubblici

Temi fondamentali del PNR 2020 sono la modernizzazione del Paese, la transizione ecologica e l'inclusione sociale, la cui declinazione operativa pone come obiettivo più qualificante il raggiungimento nei prossimi quattro anni di un livello di investimenti pubblici superiore al 3% del PIL, rispetto ad un andamento tendenziale, definito dal DEF 2020, che però già nel 2020 sarebbe previsto al 2,5% e al 2021 al 2,6%.

Si tratterebbe di una crescita degli investimenti pubblici che deve tener conto della forte riduzione del PIL nel 2020, della contenuta ripresa del 2021 e dei quasi 58 miliardi di euro di investimenti spalmati sugli anni 2020-2034 già previsti dalla Legge di Bilancio per il 2020; a questi, aggiungendo solo le sovvenzioni del NGEU derivanti dal profilo temporale dei pagamenti previsto dal Bilancio UE (le cui stime di risorse pagate all'Italia risultano piuttosto contenute negli anni iniziali del periodo 2021-24), si arriva effettivamente a superare il 3% del PIL nel 2021, ma resta il dubbio se questo risultato possa essere coerente con una decisa azione di rilancio economico.

Una parte molto rilevante della programmata ripresa degli investimenti pubblici riguarda le infrastrutture, per le quali il PNR 2020 prevede di attivare due azioni fondamentali:

- semplificazione delle procedure amministrative di pianificazione e autorizzazione delle opere pubbliche;
- concentrazione degli investimenti sui seguenti settori infrastrutturali: telecomunicazioni, trasporti, energia, ciclo idrico; economia circolare; rischi idrogeologici e sismici; protezione dell'ambiente; aree verdi urbane e riforestazione.

Semplificazioni procedurali e amministrative degli appalti pubblici

Il primo passo per attuare il piano di rilancio consisterà un provvedimento, già esaminato dal Governo, per la semplificazione, allo scopo di rimuovere gli ostacoli che hanno rallentato gli investimenti in opere pubbliche.

Prioritariamente, l'azione si concentrerà sull'accelerazione delle opere pubbliche già finanziate e in fase avanzata di progettazione, attraverso lo snellimento delle procedure e degli iter autorizzativi, senza compromettere le esigenze di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Altre misure riguardano la delimitazione del reato di abuso d'ufficio e della responsabilità erariale degli amministratori, il sostegno delle amministrazioni locali e regionali alla progettazione e all'attuazione, l'attuazione di appalti sostenibili trasparenti e con tempi certi, anche intervenendo sul complesso delle disposizioni vigenti per introdurre, nel rispetto delle direttive europee, gli strumenti di flessibilità che consentono la celerità delle procedure e la semplificazione documentale, nonché l'integrazione dei processi autorizzativi.

In tema di appalti, l'obiettivo è quello di pervenire ad un quadro giuridico chiaro e semplificato per gli amministratori e gli operatori economici, superando gli elementi di criticità ed incertezza.

Si conferma l'introduzione di un **regolamento unico di attuazione del Codice dei contratti pubblici** (CCP) che consentirà, da un lato, semplificazioni di ordine procedimentale e, dall'altro, di disporre di una disciplina omogenea e coordinata che, superando le criticità derivanti dalla dispersione normativa, conseguenti all'adozione dei decreti ministeriali e delle linee guida vincolanti ANAC, garantirà maggiori certezze di ordine interpretativo ed applicativo.

Sono, inoltre, previste misure necessarie a superare i rilievi formulati dalla Commissione UE sul mancato rispetto dei tempi di pagamento e modifiche finalizzate ad assicurare la conformità dell'ordinamento nazionale a quello europeo, in materia di cause di esclusione degli operatori economici e di subappalto.

Sul piano congiunturale e temporaneo, è prevista la prosecuzione delle misure del DL 18 aprile 2019, n. 32 (cd. “sblocca-cantieri”) per il ricorso a **procedure di appalto semplificate** sotto la soglia comunitaria e l'introduzione di ulteriori misure di procedure semplificate anche per quelli sopra la soglia e, per opere di maggiore impegno e complessità, l'impiego di forme di commissariamento straordinario per accelerarne l'attuazione.

Sono previste anche iniziative dirette a creare le condizioni utili per un concreto ed efficiente coinvolgimento di risorse private, laddove ne sussistano i presupposti, nella realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità, attraverso schemi di partenariato pubblico privato e di *leasing* pubblico.

Infine, con l'avvio dell'attività della struttura di missione InvestItalia si vuole favorire il rafforzamento della capacità di programmazione, pianificazione e di accelerazione della spesa per investimenti pubblici, sia a livello centrale che locale.

Priorità infrastrutturali

La programmazione infrastrutturale si concentrerà soprattutto sulle **telecomunicazioni** e sui **trasporti** (ferrovie, strade, ponti, aeroporti, porti e intermodalità), anche con riguardo ad un piano per la *smart mobility* e al trasporto pubblico a basse emissioni, oltre che all'energia, alle risorse idriche e all'ambiente.

Per infrastrutture e servizi di trasporto, il PNR intende promuovere la realizzazione di un sistema integrato e resiliente, per rilanciare la competitività delle imprese, delle città e dei territori, migliorando la qualità della vita dei cittadini, riducendo il divario tra aree del Paese e perseguendo obiettivi di sostenibilità (decarbonizzazione, economia circolare, uso razionale e efficiente delle risorse naturali, contenimento del consumo di suolo e tutela del paesaggio).

Una particolare attenzione è dedicata alla modernizzazione del sistema logistico, attraverso l'offerta di servizi capaci di sostenere le attività produttive e commerciali, facendo leva sui quattro corridoi TEN-T che interessano il territorio italiano.

Per l'infrastrutturazione ferroviaria si punta all'evoluzione dell'Alta Velocità (AV) evolverà verso l'Alta Velocità di Rete (AVR). L'obiettivo è quello di garantire a tutte le principali aree urbane tempi di accesso a Roma non superiori alle 4 ore e mezza e di integrarne la funzionalità con i servizi ferroviari regionali, rinnovandone il parco rotabile.

Riguardo le risorse, il PNR prevede di realizzare gli interventi infrastrutturali prioritari, i cui costi ammontano a circa 196 miliardi, di cui 129 miliardi già programmati. Rispetto a questi, l'obiettivo è di accelerare l'attuazione gli interventi già in corso e quelli cantierabili, i cui costi complessivi sono di 95 miliardi, di cui 77 già disponibili. Per la mobilità urbana, risultano già assegnate risorse per 3,7 miliardi e altri 1,3 miliardi saranno assegnati per il completamento di linee metropolitane e a nuove linee tramviarie e filoviarie.

Trasporti e logistica

Sulla parte dedicata alla logistica e ai trasporti, il PNR è centrato fortemente sulla **mobilità sostenibile** e sul **trasferimento modale**.

Riguardo all'infrastrutturazione dedicata al sistema logistico, il PNR punta molto sull'intermodalità, come volano della ripresa e della competitività nazionale e internazionale delle nostre imprese e territori, ma anche di strutture dedicate al cargo aereo.

Riguardo ai trasporti, agli impegni finanziari assunti dal Governo e contenuti in diverse leggi (Legge di Bilancio 2020: 20 milioni per il 2021 per il marebonus e 14 milioni per il 2020 e 25 milioni per il 2021 per il ferrobonus; DL 124/2019, art. 53, comma 1: 12,9 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 per rinnovo del parco mezzi delle imprese attive sul territorio italiano iscritte al REN e all'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per c/terzi), si affiancheranno provvedimenti diretti ad aggiornare il Piano Nazionale Aeroporti, garantendo integrazione tra gli aeroporti e i loro territori in una logica intermodale, e si interverrà sui diritti aeroportuali di tutti gli aeroporti, ivi compresi i maggiori scali oggetto di contratti di programma (cd. "in deroga"), affinché siano determinati secondo i modelli tariffari dell'ART. Inoltre, si prevede l'attuazione della riforma delle ASDP ed interventi che prevedono l'elettrificazione delle banchine (*cold-ironing*), con il progetto Porti Verdi. Sono già disponibili e in corso di assegnazione risorse per il rinnovo sostenibile del parco dei mezzi navali per i collegamenti con le isole minori.

Nel TPL, l'obiettivo di garantire servizi più efficienti e di qualità sarà perseguito anche attraverso il superamento della spesa storica nella ripartizione del Fondo TPL e l'applicazione del costo standard come parametro di riferimento per la remunerazione dei servizi. Da sottolineare la previsione di un sostegno alle imprese di trasporto per compensarle dalla riduzione dei ricavi tariffari legati al calo della domanda sia di passeggeri che di merci.

Con specifico riguardo alle **concessioni autostradali**, si darà ulteriore impulso al processo di revisione, al fine di garantire una maggiore trasparenza, competitività tra gli operatori e il corretto equilibrio tra l'interesse pubblico e l'interesse imprenditoriale, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti. La rete autostradale dovrà essere adeguata alla progressiva diffusione dei veicoli elettrici, tramite la dotazione di colonnine per la ricarica veloce.

Mezzogiorno e Coesione

Il PNR 2020 riserva un'attenzione specifica alla politica di Coesione, sia di matrice europea che nazionale e ad alcune misure dedicate al Mezzogiorno.

L'emergenza economica e sanitaria innescata dalla pandemia COVID-19 ha spinto Unione europea e Governo italiano ad una modifica sostanziale, seppure temporanea, delle regole di utilizzo dei fondi strutturali europei (Fondi SIE) e, a cascata, del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).

Il PNR contiene una ricognizione delle misure adottate e delle linee di intervento future che si intraprenderanno.

La *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) adottata dalla Commissione europea ha permesso l'utilizzo di risorse UE per l'emergenza sanitaria, grazie ad una modifica delle regole di funzionamento dei "Fondi strutturali e di investimento" (Fondi SIE). Al fine di liberare risorse aggiuntive per le spese legate all'emergenza e per interventi in funzione anticrisi, si è resa necessaria una riprogrammazione anche per il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Per gli anni 2020 e 2021 le risorse FSC rinvenienti dalle precedenti 3 programmazioni (2000-2006, 2007-2014,

2014-2020), che potranno essere utilizzate per fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale, nel rispetto dei vincoli di destinazione territoriale previsti.

Sempre con riferimento al FSC, è stato previsto un aumento delle anticipazioni nell'ambito dei Piani Operativi delle Amministrazioni Centrali e dei Patti per lo sviluppo, con la possibilità di richiedere il 20% delle risorse assegnate ai singoli interventi, qualora questi ultimi siano dotati di progetto esecutivo approvato.

Riguardo alle misure specifiche indotte dall'emergenza COVID-19, gli interventi adottati hanno riguardato: la "Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne", con un incremento delle dotazioni di 120 milioni di euro (60 milioni di euro per l'anno 2020 e 30 milioni rispettivamente per il 2021 e il 2022); la maggiorazione dell'incentivo del "credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo" per le imprese operanti nel Mezzogiorno; un contributo a fondo perduto a copertura del fabbisogno di circolante (15.000 euro per le attività di lavoro autonomo e libero-professionali esercitate in forma individuale; 10.000 euro per socio, fino ad un importo massimo di 40.000 euro, per ogni impresa) delle imprese nate con l'iniziativa "Resto al Sud"; un finanziamento di 120 milioni di euro a favore degli Enti operanti nel "terzo settore" del Mezzogiorno, di cui 20 milioni riservati ad interventi per il contrasto alla "povertà educativa".

Oltre alla precedente ricognizione, il PNR sintetizza le tre principali linee di intervento, tra loro fortemente correlate, che attengono alle politiche di coesione territoriale: il Piano Sud, il contributo dei Fondi Strutturali Europei, la programmazione 2021-2027 del FSC. Su tutte e tre le linee di intervento sarà, però, opportuno avviare una rapida riflessione per essere necessariamente riviste in funzione delle esigenze più urgenti e nella prospettiva della programmazione complessiva della politica di coesione 2021-27.

Accesso al credito, sistema bancario e pagamenti elettronici

Il PNR esplicita l'intenzione del Governo di creare le condizioni affinché si realizzi un sistema finanziario moderno, efficiente e trasparente e di mettere a punto una strategia che preveda:

1. la prosecuzione del percorso, già avviato, di **riduzione dei crediti deteriorati** e l'incoraggiamento di una ulteriore spinta verso la digitalizzazione;
2. il potenziamento del **sistema di finanziamento alle piccole e medie imprese** (PMI) attraverso il Fondo di Garanzia e la Cassa Depositi e Prestiti tramite garanzie e controgaranzie dello Stato;
3. il potenziamento del **sistema di finanziamento alle realtà imprenditoriali medio-grandi**.

Tuttavia, non vengono individuati specifici interventi per perseguire la strategia annunciata.

In tema di NPL, il PNR segnala che lo sforzo sarà quello di contenere gli effetti che potranno derivare dalla attuale crisi pandemica sui bilanci delle banche, ma a tal fine si rinvia a una gestione prudentiale di accantonamenti che le banche, in autonomia, stanno già effettuando precauzionalmente.

Nel PNR viene inoltre affermata l'intenzione di favorire l'ulteriore consolidamento e recupero di efficienza e redditività del settore con la creazione di una banca di dimensioni e capacità

adeguate alle esigenze di credito del Mezzogiorno, iniziativa che fa verosimilmente riferimento all'operazione che ha riguardato la Banca Popolare di Bari.

Per quanto riguarda gli altri obiettivi, il PNR si limita a ricordare i diversi interventi già messi in campo con i diversi decreti emergenziali sino a oggi varati (DL Cura Italia, DL Liquidità e DL Rilancio) e non contiene alcuna indicazione su strumenti e soluzioni da approntare per sostenere nel medio periodo le imprese che usciranno fortemente indebitate – dunque indebolite – dalla crisi.

In particolare vengono ricordate, tra le altre misure: la moratoria di legge; il rafforzamento del Fondo di garanzia per le PMI; la Garanzia Italia di Sace; il potenziamento dell'attività di SACE a sostegno dell'esportazione e dell'internazionalizzazione delle imprese; gli interventi di CDP nel finanziamento delle imprese con la "Piattaforma imprese": la sottoscrizione semplificata dei contratti bancari; l'incentivo per le banche a cedere i crediti incagliati o deteriorati mediante la conversione delle Attività Fiscali Differite (DTA) in crediti di imposta; la possibilità per lo Stato (prevista nel DL Rilancio) di porre la propria garanzia su passività di nuova emissione.

In merito a tali misure non vi sono tuttavia indicazioni in merito a eventuali e auspicabili interventi volti a rafforzarne la portata o prorogarne la durata. In proposito, si sottolinea che Confindustria ha in particolare sottolineato la necessità di: prorogare la moratoria delle PMI ed estenderne la portata alle Midcap e alle imprese con procedure concorsuali non liquidatorie; prorogare le misure straordinarie di intervento del Fondo di garanzia per le PMI e rendere strutturali l'innalzamento dell'importo massimo garantito a 5 milioni e l'estensione a imprese con un numero di dipendenti fino a 499.

Mancano poi specifici riferimenti in merito alla messa in opera di due misure potenzialmente rilevanti previste dal DL Liquidità e dal DL Rilancio e non ancora attuate. Si tratta: del Patrimonio Rilancio, che sarà gestito da CDP e sulle cui modalità di intervento nel capitale delle imprese non vi sono indicazioni, e dell'intervento di cui all'articolo 2 del DL liquidità che prevede che SACE è autorizzata a rilasciare garanzie sotto qualsiasi forma per finanziamenti concessi alle imprese italiane nel limite di 200 miliardi. Si ritiene che tra gli interventi da realizzare debbano rientrare, ferma la compatibilità con le regole europee sugli aiuti di Stato, operazioni di "rifinanziamento" finalizzate estinguere-allungare i debiti contratti a 6 anni per far fronte all'emergenza e operazioni di sottoscrizione di obbligazioni e altri titoli di debito emessi da PMI e mid cap (anche attraverso operazioni di portafoglio) e interventi sulle filiere.

In tema di finanza alternativa al credito, che negli ultimi anni è stata al centro di un processo di riforma che va continuato, ci sono solo alcuni riferimenti parziali e frammentari a strumenti già esistenti. Vengono infatti citati esclusivamente l'avvio dell'operatività del Fondo Nazionale Innovazione, per sostenere la crescita complessiva del mercato del Venture Capital e strumenti già messi in opera quali le Società di Investimento Semplice (Sis) e i PIR. Non vi sono cenni in merito allo sviluppo del Fintech e a interventi, anche di natura fiscale, per favorire un maggior ricorso delle imprese ai mercati finanziari e dei capitali e un maggiore contributo degli investitori internazionali al finanziamento dei programmi di sviluppo delle imprese.

Si annuncia poi l'intenzione del MEF di valutare l'introduzione dei green bond, senza fornire alcun cenno in merito alle finalità e modalità di realizzazione di tale intervento.

Il Governo intende altresì incentivare il maggiore utilizzo dei **pagamenti elettronici**. Il contenimento dei costi legati all'accettazione di pagamenti con carte di debito e credito rappresenta un importante stimolo alla diffusione di tali strumenti di pagamento: a tale scopo è stato lanciato il Piano Italia Cashless, che si compone di vari strumenti fra cui incentivi specifici agli esercenti e alle attività commerciali.

Le iniziative volontarie di riduzione dei costi prevedono il coinvolgimento di tutti i soggetti che intervengono nella filiera delle commissioni bancarie: emittenti di carte di debito e credito, soggetti convenzionatori (acquirer), circuiti di pagamento, centri applicativi.

A complemento del **Piano Italia Cashless** si sta attivando – come già previsto nel decreto fiscale – una progressiva riduzione della soglia all'utilizzo del contante.

Riforme istituzionali, giustizia e concorrenza

Il Governo, anche alla luce dell'esperienza legata all'emergenza sanitaria, intende proseguire nella realizzazione dell'**autonomia differenziata** attraverso due principali linee: definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia e di strumenti perequativi, con attenzione anche a quelli infrastrutturali, al fine di ridurre i divari territoriali. Ciò al fine di coniugare l'attuazione del regionalismo differenziato con i principi di solidarietà e coesione nazionale.

Si tratta di un'intenzione condivisibile, da verificare nelle modalità attuative e nelle tempistiche, che risponde a un'esigenza più volte espressa da Confindustria: l'autonomia costituisce un'occasione per tutto il Paese, se declinata in nome dell'efficienza e dell'equità, salvaguardando gli equilibri finanziari tra Regioni ed evitando risvolti negativi sul piano della fiscalità. Inoltre, l'autonomia può essere l'occasione per migliorare la qualità della legislazione e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, evitando, al contempo, nuovi vincoli all'attività economica, e dedicando particolare attenzione alla salvaguardia dei principi di omogeneità legislativa e amministrativa tra i territori.

Il PNR, oltre a ribadire alcuni obiettivi largamente condivisi (es. Agenda per la semplificazione; attuazione del principio 'once only'), si sofferma su alcune misure che dovrebbero essere oggetto del **DL Semplificazioni**, a partire dal contrasto alla cd. burocrazia difensiva (reato di abuso d'ufficio e responsabilità erariale degli amministratori) e dallo snellimento delle procedure amministrative e della pianificazione e autorizzazione dei lavori pubblici.

In attesa del testo ufficiale del DL, si ribadisce la necessità di superare alcune resistenze in merito ad alcune misure di semplificazione che impattano su interessi sensibili (es. VIA e tutela dell'ambiente; rilascio della documentazione antimafia), i cui livelli di tutela non sarebbero messi in discussione da procedure più snelle e meglio proporzionate anche rispetto alle esigenze di cittadini e imprese.

È inoltre condivisibile la scelta di un **piano di assunzioni** da realizzare tramite un sistema di profilazione orientato alle competenze, soprattutto a quelle trasversali e digitali. Si tratta di un intervento utile per superare anche la cultura legalistico-formale che caratterizza la nostra PA. Poche e frammentarie, al contempo, le notazioni dedicate alla valutazione del merito dei

dipendenti pubblici, altro profilo essenziale in chiave di rilancio della capacità amministrativa, più volte oggetto di tentativi di riforma, ma rimasto sempre “al palo”.

Viene altresì considerato necessario il potenziamento della **Piattaforma PagoPA** (per i pagamenti di cittadini e imprese alla Pubblica Amministrazione) e alla diffusione dello SPID, il sistema di identificazione digitale. Riguardo a PagoPA, va tuttavia segnalato che Confindustria ha richiesto, anche insieme alle grandi imprese che gestiscono servizi di pubblica utilità, una proroga del termine superato il quale sussisterà l'obbligo per le imprese di utilizzare la stessa Piattaforma per effettuare i pagamenti alla PA o, con esclusivo riferimento ai fornitori di servizi di pubblica utilità, di prevedere la facoltà di incassare tramite tale strumento il pagamento delle bollette da parte dei cittadini. Ciò soprattutto in ragione dei ritardi di adeguamento, conseguenza dell'emergenza determinata dal COVID-19, da parte delle amministrazioni pubbliche, delle imprese che dovranno effettuare i pagamenti e, in particolare delle imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità che dovranno implementare anche la parte relativa agli incassi.

Il PNR manifesta altresì l'obiettivo di rendere **l'amministrazione giudiziaria più moderna ed efficiente**. Al riguardo, si rileva che la durata dei procedimenti civili e penali, seppur diminuita negli ultimi anni, è ancora eccessiva e che pertanto dovrà essere ridotta, attraverso interventi di riforma processuale e interventi di tipo ordinamentale.

Si condivide l'intenzione del Governo, in linea con le istanze che Confindustria porta avanti da anni, di intervenire con una revisione complessiva del sistema, attraverso un'azione integrata di riforme destinata a incidere sul processo sia penale che civile e sull'organizzazione giudiziaria. Al riguardo, è apprezzabile che siano all'attenzione del Parlamento due leggi delega per la riforma del processo civile e penale, anche in chiave di semplificazione e riduzione dei tempi.

Al contempo, è positivo che il PNR evidenzi la necessità di un aggiornamento del Codice civile per riflettere i cambiamenti economici e sociali degli ultimi decenni, nonché di una riforma e riorganizzazione del diritto commerciale al fine di allineare le norme in materia di governo societario ai migliori standard nazionali.

In proposito, oltre a interventi di carattere ordinamentale, Confindustria ribadisce la centralità di interventi sul versante organizzativo, spingendo su digitalizzazione, specializzazione e cultura manageriale da parte dei capi degli uffici, ma anche investendo in modo più oculato le risorse disponibili (es. rafforzando gli ambiti del diritto penale dell'economia e della materia concorsuale). Con particolare riferimento al diritto penale, Confindustria ribadisce anzitutto l'esigenza di accompagnare il richiamato processo di riforma del processo penale, con una revisione della nuova disciplina della prescrizione, in vigore dal 1° gennaio 2020, sul presupposto che una riforma così rigida rischia di minare i principi fondamentali su cui si basa lo stato di diritto ed è contraria ai principi di presunzione di innocenza, nonché di efficienza e ragionevole durata dei processi. Al riguardo, appare necessario rivedere la nuova disciplina in modo da temperare le opposte esigenze sottese a questo istituto, ovvero la possibilità di esercizio dell'azione punitiva da parte dello Stato e il diritto dell'imputato di ottenere una sentenza in tempi ragionevoli. È fondamentale, quindi, valutare con attenzione il quadro complessivo degli interventi di riforma per evitare ulteriori elementi di distorsione ed inefficienza del sistema, in danno diretto di cittadini e imprese.

Inoltre, in tema di **corruzione**, si condivide la necessità di proseguire nell'azione di contrasto del fenomeno, di cui si occupa anche il PNR, ma si ribadisce la necessità che tale azione faccia leva su strumenti di carattere preventivo e, soprattutto, su regole che assicurino il buon andamento e l'imparzialità delle PA: trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa, incompatibilità degli incarichi dirigenziali, codici di comportamento. Negli ultimi anni, invece, il diritto penale dell'economia è stato oggetto di rilevanti interventi di modifica che hanno incentrato la reazione sul rafforzamento della repressione. Nell'ambito di una più ampia strategia di salvaguardia dei livelli di sicurezza e legalità delle attività economiche, è dunque importante che le politiche legislative siano orientate non solo a sanzionare ma a creare un contesto operativo meno permeabile all'illegalità e capace di garantire condizioni più favorevoli alla crescita economica, all'occupazione e al benessere, dei singoli e delle comunità.

Il PNR accenna soltanto al tema della disciplina della **crisi d'impresa** nel paragrafo relativo agli ammortizzatori sociali e al sistema previdenziale. In particolare, viene rilevato che, riguardo agli strumenti di sostegno alla disoccupazione e alla crisi d'impresa, uno degli obiettivi è quello di favorire un migliore utilizzo dei fondi europei in termini di efficacia ed efficienza finanziaria. Si tratta, evidentemente, di una lacuna, considerando l'impatto che, anche in termini di numerosità dei procedimenti, l'emergenza COVID-19 avrà sul sistema delle procedure concorsuali.

Con riferimento a **concorrenza e liberalizzazioni**, il PNR evidenzia un elevato grado di regolamentazione e una scarsa concorrenza in alcuni comparti dei servizi e nelle industrie a rete. A tal fine, il Governo intende intervenire sugli ostacoli ingiustificati allo sviluppo delle reti 5G per promuovere la concorrenza nei mercati delle comunicazioni elettroniche, a partire dall'esigenza di garantire uniformità all'iter autorizzativo per la realizzazione di impianti di telecomunicazione, definendo chiaramente le procedure e i moduli da utilizzare e chiarendo le disposizioni che possono dar luogo a dubbi interpretativi e applicativi. Anche in questo caso, per realizzare un processo essenziale di ammodernamento del Paese, è necessario che il Governo non ceda a resistenze di carattere localistico, spesso non dettate da esigenze di tutela della salute pubblica.

Infine, nell'ambito delle politiche per l'eliminazione dei **divari di genere**, il PNR rileva la programmazione di interventi volti a promuovere la piena partecipazione delle donne ai processi decisionali. In particolare, il Piano richiama la Legge di Bilancio 2020 che, per i membri degli organi sociali delle società quotate, ha prorogato da tre a sei mandati le disposizioni in tema di tutela del genere meno rappresentato e rafforzato il criterio di riparto diretto a garantire l'equilibrio tra generi nell'ambito di tali organi.

Tra gli obiettivi indicati dal Governo vi è anche il rafforzamento degli strumenti di trasparenza retributiva (trasmissione del rapporto periodico sulla situazione del personale maschile femminile, cui sono assoggettate le imprese con oltre 100 dipendenti ogni due anni), al fine di eliminare i divari retributivi (*gender pay gap*) dovuti alle discriminazioni di genere, anche in linea con la recente "Strategia europea per l'uguaglianza di genere 2020-2025" della Commissione UE. Confindustria, insieme a BusinessEurope, ha partecipato alla consultazione pubblica promossa dalla Commissione e a un'audizione, tenutasi lo scorso 25 giugno. In quella sede è stato ribadito che la parte non spiegata del *gender pay gap* non può essere assunta in linea di principio come dovuta a discriminazione. È stato chiesto altresì di salvaguardare le prerogative e l'autonomia delle parti sociali in tema di politiche salariali, non essendo favorevoli all'introduzione di strumenti legislativi vincolanti a livello comunitario.