



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

**PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA
#nextgenerationitalia**

Position Paper CNA

25 gennaio 2021

SOMMARIO

1. PREMESSA: RECOVERY L'OCCASIONE PER AGGIUSTARE L'ITALIA	1
2. LE SCELTE PER L'ITALIA: VERSO IL 2030	3
2.1. Un nuovo modello di sviluppo	3
2.2. La questione demografica	4
2.3. Giovani e scuola	5
3. COLLEGARE IL PIANO AL MONDO PRODUTTIVO	7
4. CONSIDERAZIONI SUL METODO	9
5. LE CONDIZIONI EUROPEE DEL RECOVERY PLAN.....	10
6. OSSERVAZIONI AL PNRR.....	11
6.1. Le riforme	12
6.1.1. Riforma fiscale	13
6.1.2. Riforma politiche attive lavoro.....	14
6.1.3. Riforma della PA.....	14
6.2. Missioni e Linee di intervento.....	15
6.3. Missione 1 Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura	16
6.4. Missione 2 Transizione Verde e Transizione Ecologica.....	17
6.5. Missione 3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile.....	18
6.6. Missione 4 Istruzione e Ricerca.....	20
6.7. Missione 5 Inclusione e Coesione.....	20
6.8. Coinvolgere capitali privati.....	21
7. CONCLUSIONI.....	22
APPENDICE.....	Errore. Il segnalibro non è definito.

NOTA

Le considerazioni contenute nel presente documento sono riferite al testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021.

Il Piano è stato costruito sviluppando le Linee Guida varate dal Governo a settembre 2020. Il PNRR si articola in 6 Missioni, che raggruppano 16 Componenti funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo.

Le Componenti si articolano in 48 Linee di intervento per progetti ritenuti a maggiore impatto sull'economia e sul lavoro.

Il Parlamento ha ricevuto il PNRR ed è tenuto ora ad esprimere il proprio orientamento. Nello specifico, alle Commissioni Bilancio di ambo le Camere è devoluto il compito di coordinare i pareri adottati dalle singole Commissioni parlamentari, redatti sulla base delle audizioni in corso di svolgimento.

Dopodiché, sempre alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato spetta la responsabilità di stilare una relazione conclusiva, tale da essere tradotta in una proposta di risoluzione da sottoporre al voto delle rispettive Assemblee.

In ultima istanza, a seguito dell'approvazione, il PNRR – entro il 30 aprile – viene formalmente trasmesso alla Commissione Europea, con la quale sono già in corso delle consultazioni informali completato con il dettaglio dei progetti che lo compongono redatti seguendo gli schemi previsti dalla Commissione.

La crisi di governo non interrompe l'iter del provvedimento ma, ovviamente, riaffida al nuovo esecutivo la possibilità di integrare e correggere il testo del 12 gennaio e al tempo stesso di sviluppare i progetti che lo comporranno.

Importante, quindi, è l'interlocuzione con le Commissioni parlamentari di questi giorni e altrettanto lo sarà quella che nelle prossime settimane si potrà sviluppare con il Governo avanzando nostre proposte progettuali.

1. PREMESSA: RECOVERY L'OCCASIONE PER AGGIUSTARE L'ITALIA

Il Recovery Fund (o Next Generation Eu) approvato dal Consiglio assieme al bilancio europeo (Multiannual Financial Forecasts), segna un salto di qualità nella risposta dell'UE ai devastanti effetti economici della pandemia che con l'allentamento dei vincoli ai bilanci degli Stati membri e dei regimi degli aiuti di Stato, con la rinnovata iniziativa della Banca Centrale Europea e con la messa a disposizione di copiosi fondi dedicati (RF, MES, SURE...) segna l'evoluzione dell'Unione Europea verso una vera Unione politica.

Come il Next Generation EU rappresenta una svolta di portata storica per l'Europa, così il PNRR deve rappresentare per l'Italia una netta discontinuità nella capacità di programmare e realizzare riforme e investimenti orientati alla modernizzazione e al rafforzamento del potenziale di crescita dell'Italia.

L'occasione storica per affrontare e sciogliere i numerosi nodi che da oltre 20 anni zavorrano la crescita economica dell'Italia. Scontiamo ritardi nella ricerca e nel processo di diffusione della conoscenza, limiti nella valorizzazione delle nuove tecnologie, un sistema infrastrutturale obsoleto e incompleto, una pubblica amministrazione inadeguata, una giustizia lenta.

Ritardi drammaticamente amplificati dalla pandemia che ha accentuato divari sociali e territoriali e che ha posto l'Italia di fronte alla sfida più imponente dal secondo dopoguerra ad oggi. Non ci sono case, città e infrastrutture distrutte, ma abbiamo un tessuto economico-sociale a cui sono state inferte ferite e lacerazioni così profonde che, in alcuni casi, rischiano di compromettere seriamente interi comparti e filiere.

Abbiamo ora l'opportunità, forse irripetibile, per realizzare investimenti e riforme che consentano al Paese di avviarsi stabilmente sul percorso di una crescita solida, duratura, sostenibile; migliorare le condizioni di vita dei cittadini e non trasformare il debito in un macigno per le prossime generazioni. Per far fronte al Covid-19 e alle sue conseguenze è stato necessario un aumento consistente del debito pubblico. Finora la BCE ha garantito

le emissioni di titoli. Dopo servirà la fiducia degli investitori, da consolidare attraverso una ripresa duratura.

Il Recovery Fund rappresenta anche una grande responsabilità per la politica: sottrae all'Italia l'alibi della mancanza di risorse per realizzare ciò che da anni sappiamo di dover fare. Questa volta le risorse ci sono, in misura adeguata ai bisogni. Per 5 anni disporremo di circa 40 miliardi da dedicare a spesa in conto capitale per capitoli per troppo tempo trascurati.

Il Piano non esaurisce, quindi, gli interventi che il governo dovrà continuare ad assicurare per realizzare i progetti di sostegno all'economia già individuati. Tra questi le misure contenute nel Piano Straordinario per *Made in Italy*, approvato nel 2020, gestito dall'ICE Agenzia e dalla SIMEST, a sostegno della promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, che dovrà ottenere risorse adeguate e sempre più orientate alla proiezione sui mercati esteri delle imprese di piccole dimensioni.

2. LE SCELTE PER L'ITALIA: VERSO IL 2030

Il Piano Nazionale richiama l'obiettivo della Resilienza a fianco di quello delle Ripresa. Resilienza non va intesa come capacità di resistere alle insidie del presente e tornare a ciò che eravamo prima della pandemia.

L'Italia che dobbiamo ridisegnare con l'impiego responsabile e intelligente delle risorse, dovrà essere profondamente diversa da quella alle nostre spalle. Gli anni '20 del terzo millennio ci devono proiettare verso il futuro. Guai se non riuscissimo a cogliere questa occasione per trasformare e modernizzare il Paese e inserirlo nelle nuove traiettorie di sviluppo.

2.1. Un nuovo modello di sviluppo

In questi mesi difficili abbiamo sperimentato che si può lavorare, produrre beni e offrire servizi a distanza dai mercati. Una sperimentazione che permette di affrontare il tema della ricollocazione territoriale delle attività produttive o di una nuova attenzione ai distretti. Il rilancio di una politica distrettuale potrebbe preludere ad una politica di collaborazioni, aggregazioni, messa in rete di imprese, modalità indispensabili per la

miglior partecipazione alle dinamiche globali ed alla possibilità di intercettare le catene globali del valore.

Questo porterebbe ad innescare diverse combinazioni positive. Alleggerire il peso sui centri urbani del traffico e dell'inquinamento, valorizzazione del patrimonio immobiliare presente in maniera diffusa sul territorio nazionale, attenzione all'ambiente e conseguente prevenzione contro il dissesto idrogeologico.

Modalità che generano nuove esigenze di connessione, di infrastrutture, nuovi modelli di mobilità, nuovi servizi e maggiori investimenti in conoscenza.

Dobbiamo compiere il balzo in avanti per disegnare una nuova Italia, digitale e connessa con le grandi direttrici della produzione, degli scambi e del turismo, che valorizzi la propria peculiarità dei territori e recuperi le aree interne.

Un'Italia che superi il *digital divide*, potenzi la rete infrastrutturale per una mobilità moderna e ambientalmente sostenibile, con reti di servizi accessibili da ogni luogo, e una P.A. efficiente, non ridondante.

Un Paese che rimetta al centro la propria storia policentrica, la cui forza millenaria è stata la capacità di valorizzare le differenze e le specializzazioni. Un Paese che diventi più attraente, capace di valorizzare l'enorme e unico patrimonio culturale e artistico.

Un Paese in cui le imprese, in particolare quelle più piccole e fino ad oggi più penalizzate dalla mancanza di un contesto favorevole al miglioramento della produttività, trovino condizioni di crescita e nuove opportunità di valorizzazione delle produzioni, facendo leva sulla qualità, sull'identità e l'unicità.

2.2. La questione demografica

Ormai è sempre più confermato come la crisi demografica possa accompagnare una crisi economica e di *welfare*.

Il nostro Paese è ormai alle prese con un costante calo demografico e un rapido invecchiamento della popolazione. Dal 2015 siamo entrati in una fase di declino demografico pari a 200.000 cittadini all'anno. Lato invecchiamento, invece, se nel 2019 l'incidenza sulla popolazione degli *over* sessantacinque era pari a circa il 22% di essa,

ISTAT stima che nel 2030 raggiungerà quota 27,5, fino ad attestarsi attorno al 32,9% nel 2040.

Bisogna invertire la rotta con un nuovo piano di *welfare* e nuove politiche per l'immigrazione.

Sul primo piano si rende necessario aumentare fortemente gli investimenti in asili nidi e scuole materne e servizi per l'infanzia partendo soprattutto dai territori.

Tra questi investimenti quelli legati all'edilizia scolastica, anche grazie alle nuove norme potranno essere di supporto alla realizzazione di un patrimonio immobiliare pubblico sempre più sostenibile.

Vi è poi il bisogno di un efficace regolamentazione dell'immigrazione economica e della conseguente definizione di una avveduta politica per il lavoro, forse non rientrante direttamente nelle misure sostenibili attraverso il Recovery Plan, ma che – al pari di quanto già fatto da altri Paesi – dovrebbe risultare funzionale alle esigenze, sempre più crescenti, delle realtà produttive.

Non pensiamo solamente all'occupazione di basso livello, ma attraverso politiche mirate che veda coinvolto il mondo universitario possono essere predisposti piani e programmi mirati per l'attrazione di studenti dall'estero, una iniezione di contaminazione di cui il nostro sistema economico ha ormai necessità.

2.3. Giovani e scuola

IL PNRR interviene con lo scopo di ridurre il *mismatch* di competenze tra scuole e mondo del lavoro.

Per quanto riguarda l'istruzione professionale e tecnica il PNRR mira ad allineare i *curricula* degli istituti tecnici e professionali alla domanda promanante dai territori produttivi del Paese. A tal fine è necessario il coinvolgimento delle imprese e delle parti sociali a livello locale e sui territori per una definizione condivisa dei percorsi di studio, al fine di garantire che gli stessi incontrino le effettive esigenze formative del mondo produttivo.

Importante anche l'attenzione dedicata all'orientamento nelle scuole superiori, al fine di accompagnare gli studenti in una scelta consapevole in merito al percorso di studi ed all'inserimento nel mondo del lavoro.

Apprezzabile il rafforzamento del sistema degli ITS e delle lauree professionalizzanti, nonché la loro integrazione con il tessuto imprenditoriale dei singoli territori. Si tratta, infatti, di percorsi formativi che mirano specificamente a rispondere alla domanda, proveniente del mondo produttivo, di nuove ed elevate competenze tecniche e tecnologiche, necessarie per promuovere i processi di innovazione e per sostenere il fabbisogno di innovazione e di trasferimento tecnologico, soprattutto per le piccole imprese.

La semplificazione delle procedure per l'abilitazione all'esercizio delle professioni, rendendo l'esame di laurea coincidente con l'esame di stato dovrebbe velocizzare l'accesso al mondo del lavoro da parte dei laureati.

Un imponente lavoro deve essere poi dedicato al tema giovani, a come costruire un percorso che porti al mondo del lavoro sia come dipendenti che come imprenditori.

Tutto questo non può che passare da una più stretta correlazione e integrazione tra scuola e lavoro, tra mondo dell'istruzione e formazione e imprese.

A tal fine è necessaria una revisione forte degli Istituti Tecnici e Professionali. Dobbiamo rivedere la formazione dedicata al mondo della produzione riportando al centro la manifattura. Dobbiamo preparare nuovi tecnici, ma anche pensare alla nostra tradizione artigianale riportando attenzione alla manualità.

Non dovrebbe poi essere trascurato un percorso di avvicinamento anche per i Licei prevedendo ad esempio un periodo di permanenza in azienda durante la pausa estiva.

Al contempo è necessario accompagnare i giovani verso una maggiore competenza digitale e creare anche per il comparto turistico e dei servizi una compagine professionale adeguata ai tempi contemporanei.

Altro fronte su cui intervenire è quello del fronte universitario. L'accademia deve essere portata a sviluppare un maggior confronto con il mondo delle PMI e definire costanti programmi di *internship* per gli studenti durante tutto il percorso universitario.

3. COLLEGARE IL PIANO AL MONDO PRODUTTIVO

Next Generation EU rappresenta il “vaccino” per il futuro dell’Italia, un Paese dal corpo molto provato, in cui i virus della mancata crescita, della cattiva burocrazia, della povertà educativa, dell’elevato debito pubblico - solo per citarne alcuni - proliferano e si riproducono innescando una spirale molto pericolosa.

Il Recovery Fund dovrà, quindi, essere dedicato agli investimenti in programmi di riforma, infrastrutture e capitale umano. Investimenti prioritari per migliorare stabilmente il benessere economico e sociale del Paese.

Pensiamo:

- al completamento, l’ammodernamento e la messa in sicurezza delle reti infrastrutturali (telecomunicazioni, stradali, ferroviarie, idriche...) e dei servizi pubblici (scuole, ospedali...). Investimenti in infrastrutture complementari alle vocazioni produttive delle aree nelle quali vengono costruite;
- all’efficientamento dell’amministrazione pubblica, che deve dotarsi di mezzi e competenze adeguate;
- ad una scuola di grande qualità e ad un sistema universitario all’avanguardia, per una offerta educativa inclusiva e all’altezza della storia e delle legittime ambizioni dell’Italia;
- alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, alla tutela dell’ambiente e del territorio;
- al sostegno degli investimenti delle imprese private per consentire il recupero di produttività nei settori della manifattura e dei servizi;
- al presidio di legalità che rappresenta il presupposto per lo svolgimento di qualunque attività economica.

Interventi che al di là degli effetti immediati e diretti possono cambiare l’aspetto e il futuro del Paese, accelerando l’uscita dalla crisi innescata dal Covid e ricreando quel clima di fiducia in grado di rimettere in circolo risorse private, creatività e voglia di fare.

Bisogna evitare di ripetere gli errori fatti in passato nell’utilizzo dei Fondi strutturali, disperdendo le risorse in tanti rivoli senza riuscire a capitalizzarne i benefici. La

disponibilità di risorse ingenti obbliga a selezionare progetti che richiedono l'impiego di mezzi cospicui per essere portati a termine in tempi ristretti.

Il PNRR non deve essere una somma di idee scollegate ma la traduzione di una visione condivisa dei prossimi anni per far parte del gruppo di paesi più avanzati e rispettosi dell'ambiente.

Rilevante per il successo del Recovery Fund sarà la capacità di connettere gli investimenti al mondo produttivo che, come noto, in Italia è in massima parte composto da imprese di piccole e micro dimensioni.

Una politica industriale che progetti interventi a taglia unica, su un modello ideale ma non reale, sarebbe destinata a non produrre i risultati attesi.

Da qui sorge la necessità che le piccole imprese siano destinatarie di interventi specifici come la stessa Commissione Europea ha riconosciuto nella recente Comunicazione che modifica ulteriormente il cosiddetto Temporary Framework.

Una strategia che affronti in modo incisivo alcune criticità oggi ancor più evidenti:

- difficoltà ad accedere ad incentivi e finanziamenti, a causa dell'eccessiva complessità delle procedure e dei criteri di ammissibilità;
- persistenti asimmetrie nell'accesso al credito, provocate anche dalla scomparsa di modelli bancari tradizionali;
- complessità di accesso al mercato degli appalti pubblici;
- oneri amministrativi superflui, elevati costi di conformità, tassazione gravosa, concorrenza sleale;
- difficoltà a rimanere o ad accedere alle catene del valore globali, a nuovi mercati.

A fronte di queste criticità, vanno individuate e perseguite politiche ed iniziative capaci di supportare efficacemente le imprese, a partire da quelle di minore dimensione.

Il Recovery Plan italiano deve rimettere al centro proprio questa Italia, deve segnare una nuova rotta per lo sviluppo del Paese, che rischia di smarrire sé stesso rincorrendo modelli che mal si conciliano con la nostra identità.

Serve attenzione all'Italia migliore. Quella che, silenziosamente, ogni giorno si rimbecca le maniche lontano dai riflettori, quella laboriosa, pragmatica, quella che trasforma i valori delle comunità nella forza creatrice del lavoro, nelle eccellenze che tutto il mondo ci

invidia. L'Italia dell'Artigianato e delle piccole imprese, dei territori, dell'humus culturale nel quale affondano le nostre radici.

Quell'Italia che deve essere supportata sul fronte dell'internazionalizzazione favorendo l'entrata nelle imprese di nuove competenze, aggiornate ed adeguate.

I tre assi strategici individuati a livello europeo per la costruzione dei progetti relativi al Next Generation Eu, vale a dire digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale, se correttamente declinati sono in grado di riposizionare il nostro modello di sviluppo, valorizzando le specificità che ci caratterizzano:

- comunità coese che si sviluppano in centri abitati di piccole e medie dimensioni;
- specializzazione dei territori per vocazione produttive derivanti dalla storia, dalla cultura, dalle risorse naturali e paesaggistiche;
- sostenibilità delle produzioni data dalla forte connessione tra le piccole imprese e il territorio;
- forte attenzione alla qualità e all'unicità delle produzioni. La volontà di realizzare un lavoro "a regola d'arte", "ben fatto" è il nostro tratto distintivo;
- un'offerta turistica composita che può coinvolgere tutto il Paese in ogni periodo dell'anno.

4. CONSIDERAZIONI SUL METODO

Riteniamo che per affrontare questa sfida sia necessario uno sforzo collettivo, che coinvolga tutto il Paese a partire dal sistema delle imprese, naturale terminale degli indirizzi di politica economica e industriale e motore del cambiamento per una crescita sostenibile ed inclusiva. In quest'ottica auspichiamo un costante confronto con le istituzioni per contribuire a realizzare gli obiettivi indicati nel PNRR collaborando nella definizione e monitoraggio dei progetti per una nuova Italia, nella costruzione delle fondamentali e non rinviabili riforme per eliminare i colli di bottiglia che impediscono di liberare le energie positive del nostro sistema imprenditoriale.

Occorre il contributo di tutti; è necessario muovere dalla convinzione assoluta che bisogna mettere al centro dell'agire il bene delle nuove generazioni, quelle che hanno

pagato il prezzo più alto della pandemia e rischiano di vivere in un tempo sospeso, sia nel presente che nel futuro.

È compito delle parti sociali adoperarsi con tutte le energie per rafforzare le fondamenta della “casa” comune e, nel contempo, renderla più sicura, moderna, accogliente, efficiente e sostenibile.

La stessa Unione Europea nel Regolamento che definisce caratteristiche ed elementi del Piano nazionale, prevede che il Piano stesso debba contenere una sintesi delle consultazioni con le autorità locali e regionali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e altri *stakeholder* rilevanti, per la preparazione e per l’implementazione del piano, evidenziando come gli *input* raccolti siano stati integrati nel Piano.

5. LE CONDIZIONI EUROPEE DEL RECOVERY PLAN

Le risorse del Recovery Plan non sono prive di vincoli e condizionalità, espressamente contenuti nel Regolamento UE che verrà approvato formalmente all’inizio di febbraio e che darà il via alla presentazione dei Piani degli Stati membri.

Il Regolamento stabilisce il quadro generale delle caratteristiche e delle regole di funzionamento dello strumento.

Il dispositivo per la Ripresa e la Resilienza si articola su sei pilastri: transizione verde; trasformazione digitale; crescita e occupazione intelligenti, sostenibili e inclusive; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza; politiche per la prossima generazione, bambini e giovani, anche in materia di istruzione e competenze.

Almeno il 37 % della spesa per gli investimenti e le riforme prevista in ciascun piano nazionale per la ripresa e la resilienza deve essere destinato al conseguimento degli obiettivi climatici. Almeno il 20 % alla transizione digitale.

I Piani nazionali devono rispondere alle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese nell’ambito del semestre europeo.

I principi europei collocano il Recovery Plan all’interno di una “facility”. Il che significa che il governo, accanto al progetto, deve anche stabilire gli obiettivi economici che esso può generare, al raggiungimento dei quali avviene l’erogazione finale delle risorse. Una differenza cruciale rispetto all’impostazione e alla gestione dei tradizionali fondi europei.

Il 13 % dell'importo totale assegnato a ciascuno Stato membro sarà messo a disposizione come prefinanziamento, previa approvazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza. L'anticipo che l'Italia potrà ottenere è di 20-21 miliardi per consentire l'avvio dei primi progetti. Il rimanente 87% è condizionato al raggiungimento degli obiettivi. Entro dicembre 2021, la Commissione Europea definirà gli indicatori che serviranno agli stati membri per rendicontare la realizzazione del Piano.

L'orizzonte temporale per gli obiettivi da raggiungere è di sei anni, quindi relativamente breve. Il che impone una forte pressione per una esecuzione rapida ed efficiente degli interventi. Non potremo quindi continuare al ritmo dei fondi strutturali, considerato che l'Italia ha speso ad oggi solo il 38% dei 44,8 miliardi ottenuti per il periodo 2014-2020.

Come noto, per l'Italia il Piano prevede circa 209 miliardi, di cui 127,4 in prestiti e 81,4 in sussidi. È una quota importante, che ci carica di una enorme responsabilità. La Commissione Ue si indebita per 750 miliardi, raccogliendo risorse sul mercato e dovrà prima o poi ripagare gli investitori internazionali. E saranno i paesi membri, inclusa l'Italia, a farlo attraverso il bilancio comunitario. Una ragione in più per spendere bene.

6. OSSERVAZIONI AL PNRR

La seconda versione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è un documento di indirizzo politico, che identifica gli obiettivi, in coerenza con le indicazioni europee: green economy, sostenibilità ambientale, parità di genere, digitalizzazione, coesione sociale, riforma della pubblica amministrazione, potenziamento della ricerca.

Il Piano va valutato congiuntamente alle altre iniziative a valere su risorse proprie dello Stato e sulle altre risorse di provenienza europea, a partire da quelle che deriveranno dal ciclo di programmazione 2021/2027.

In questa delicatissima fase, devono essere assicurati i livelli massimi di sinergia e di complementarità tra le risorse disponibili, al fine di garantirne la migliore efficacia.

In tal senso, non vi è evidenza nel PNRR delle necessarie relazioni con gli atti programmatici delle Regioni a valere sul prossimo ciclo di programmazione che, come sappiamo, sono particolarmente importanti nelle aree meno sviluppate del Paese.

Si impone, altresì, una più chiara definizione delle priorità e delle conseguenti declinazioni degli interventi, che devono essere assolutamente coerenti con gli obiettivi che si intendono raggiungere, nonché effettivamente cantierabili e misurabili.

Al pari del piano francese “France Relance” è necessario mettere a fianco delle misure proposte un calendario, indicatori di risultato, previsioni d’impatto, possibili ricadute ed esempi di progetti, una modalità assente nel documento del Governo italiano.

Condivisibile l’impostazione che vede un maggiore impegno nel sostegno ad investimenti pubblici, più incisivi nel garantire un effetto leva significativo sul PIL in tempi stretti. Si rende però necessario accompagnare a questi interventi una azione di forte semplificazione e di snellimento delle procedure, al fine di non compromettere l’efficienza degli interventi. Il rispetto di una tempistica certa e puntuale nella realizzazione degli interventi stessi, occorre ricordarlo, rappresenta un elemento dirimente nella gestione dei fondi del Piano.

Altrettanto condivisibile lo sforzo atto a ricercare coerenza tra le azioni promosse dal Piano e misure già attivate, così da contenere il debito pubblico.

Su questo terreno da qui ad aprile, termine per la presentazione del Piano a Bruxelles, è necessario che si sviluppi un confronto con tutti gli attori economici chiamati a dare consistenza al progetto di rilancio del Paese.

6.1. Le riforme

Il documento varato dal governo appare incompleto in tema di riforme (condizione vincolante per beneficiare delle risorse). A parte il capitolo giustizia, il documento si limita a titoli generici per quanto riguarda la necessità di interventi strutturali su fisco, lavoro, formazione e pubblica amministrazione. Riforme centrali per lo sviluppo e come quelle della giustizia e della pubblica amministrazione sono capitoli decisivi anche per l’efficienza della spesa.

Si tratta in realtà di riforme praticamente a costo zero, per le quali le risorse del Recovery Plan non sarebbero strettamente necessarie. Ma la condizionalità del piano e l’orizzonte temporale ristretto potrebbero essere fattori decisivi nel vincolare la politica a metterle finalmente in atto.

Nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri è stato cancellato il tema della *governance*. Restando alle indicazioni della Commissione la risposta minima è l'individuazione di un referente ("coordinatore" come lo chiama la Commissione europea) nell'ambito del Governo con chiare deleghe nella selezione dei singoli progetti e poteri di gestione rispetto a tutte le amministrazioni coinvolte. In altri termini, deve essere chiaro che tale profilo vada individuato all'interno della compagine di Governo, agendo in stretto raccordo con Parlamento e parti sociali.

Le decisioni, come già sottolineato, andrebbero poi verificate in un confronto costante e approfondito con enti locali, parti sociali e *stakeholder* privati. Una consultazione da non limitare alla lista dei progetti, ma da estendere anche alle riforme, cioè alle scelte necessarie per riformare le amministrazioni pubbliche, la giustizia, la burocrazia, il mercato del lavoro, il sistema fiscale.

6.1.1. Riforma fiscale

Il PNRR afferma che la riforma fiscale prevederà una revisione complessiva dell'imposta (IRPEF) sul reddito delle persone fisiche nel segno dell'equità e della progressività, accompagnata da una costante azione di lotta all'evasione e incentivazione della *tax compliance*. Una riforma finalizzata a ridurre le aliquote sui redditi da lavoro, dipendente ed autonomo, in particolare per i contribuenti con reddito basso e medio-basso.

È importante correggere l'iniquità della tassazione IRPEF tra le diverse tipologie di reddito a svantaggio degli autonomi (imprese personali e professionisti) che sussiste in prevalenza nei livelli bassi di reddito (fino a 40 mila euro). Iniquità ampliata dal luglio 2020 dalla stabilizzazione dall'ulteriore detrazione di 480 euro per i lavoratori dipendenti con reddito tra i 28 mila e i 40 mila euro.

L'equità della tassazione può essere realizzata solo attraverso una riforma complessiva dell'ordinamento tributario, che ponga in equilibrio i presupposti impositivi con le tassazioni correlate ed i regimi di imposizione speciali. Di pari passo con il necessario equilibrio tra equità del prelievo e semplificazione del sistema tributario eliminando gli oneri amministrativi e finanziari sostenuti dalle imprese per facilitare l'attività di verifica e controllo dell'amministrazione finanziaria (split payment, reverse charge, ritenuta 8%).

6.1.2. Riforma politiche attive lavoro

Per quanto riguarda le tematiche relative al mondo del lavoro, il PNRR interviene esclusivamente sulle politiche attive di lavoro e formazione.

Rispetto alle linee guida del 15 settembre 2020 non c'è alcun richiamo al taglio del costo del lavoro, alle produttività ed alla contrattazione collettiva. È venuto meno anche ogni richiamo alla riforma degli ammortizzatori sociali.

Quanto alle misure di politica attiva del lavoro, nel PNRR si rinvia al programma nazionale "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL), già previsto nella Legge di Bilancio. Vengono individuati obiettivi e principi senza che, però, venga delineato nel dettaglio il funzionamento di tale programma.

Sicuramente è apprezzabile che si punti ad un rafforzamento dei Centri per l'impiego. Al contempo occorre, però, anche valorizzare il ruolo fondamentale che le Agenzie per il Lavoro hanno svolto e possono continuare a svolgere grazie alla loro conoscenza delle dinamiche del mercato del lavoro, specialmente per quelle costituite all'interno delle associazioni di rappresentanza delle imprese.

Importante è il rafforzamento dei sistemi di collegamento e integrazione tra l'erogazione delle misure di sostegno al reddito e gli interventi per il ricollocamento e il reinserimento nel mercato del lavoro, demandato inizialmente all'assegno di ricollocazione.

In generale è apprezzabile che ci sia una maggiore attenzione per il profilo formativo sia in caso di cessazione del rapporto che nel corso dell'intero rapporto, attraverso un potenziamento della formazione continua con il coinvolgimento di tutti i soggetti che operano in tale ambito. Anche in questo caso, però, è necessaria una più precisa definizione delle misure e del loro funzionamento. Nel fare ciò è indispensabile valorizzare il ruolo dei fondi interprofessionali per la formazione continua.

6.1.3. Riforma della PA

In tema di riforma della Pubblica Amministrazione, c'è da dire che, nel corso degli ultimi decenni, le buone intenzioni manifestate dal legislatore nell'opera di razionalizzazione del sistema non sono certo mancate. Ma, specie in tema la semplificazione dei procedimenti

amministrativi connessi all'avvio e allo svolgimento dell'attività di impresa, occorre fare di più, ingaggiando una credibile lotta alla cosiddetta "burocrazia difensiva". La rotta seguita dagli sviluppi delle riforme licenziate negli ultimi anni esige correzioni essenziali e aggiornamenti costanti. Gli esempi virtuosi non mancano: il ricorso alla modulistica unica ha semplificato – e non poco – il percorso di avvio di molte attività. Ma in ordine al funzionamento dei SUAP – ad esempio – prassi informali, inadeguatezza della formazione del personale, complicazioni burocratiche e soprattutto ritardi sul terreno della integrale digitalizzazione del sistema di interfaccia con le imprese rischiano, nell'applicazione della normativa, di annullare dall'interno tanto l'efficacia della riforma e degli interventi ad essa collegati.

I miglioramenti, del resto, si conseguono solo attraverso il dialogo fra le istituzioni e i soggetti rappresentativi del tessuto produttivo. L'amministrazione torni a muovere i passi nella direzione auspicata dal mondo dell'impresa: garantire l'agire efficiente dell'apparato pubblico così da accompagnare la ripartenza dell'economia. Anche perché, come ebbe a scrivere Giannini nel lontano 1979: "È certo causa di amarezza constatare che lo Stato non sa di sé stesso ciò che il più semplice imprenditore sa della propria impresa".

6.2. Missioni e Linee di intervento

Il PNRR si compone di 6 missioni e 47 linee di intervento. La sensazione, tuttavia, è che dal documento non emerga con chiarezza una visione del Paese di lungo termine.

Continua a prevalere una eccessiva frammentazione degli interventi, a partire dalla transizione green che conta ben 30 linee di interventi e quasi 70 miliardi di investimenti (di cui oltre la metà già previsti nella NADEF), con alcune approssimazioni in termini di misurazione degli effetti.

Le 47 linee di intervento sono altrettanti contenitori di numerosi progetti spesso eterogenei che è difficile ricondurre ad una visione complessiva.

6.3. Missione 1 Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura

Questa missione rappresenta uno degli assi portanti del Piano che pone al centro gli interventi per la digitalizzazione e per la modernizzazione della PA, e il sostegno all'innovazione del sistema produttivo.

Decisiva sarà l'effettiva modernizzazione della PA, condizione fondamentale, insieme alla interoperabilità delle banche dati, per supportare un quanto mai necessario processo di semplificazione e di sburocratizzazione.

Altrettanto importante il supporto garantito al Piano Transizione 4.0, già avviato con le disposizioni contenute nella recente Legge di Bilancio, che hanno disposto un significativo potenziamento delle misure del Piano stesso. Può forse essere l'occasione questa per migliorare l'intervento e per prevederne un dispiegamento temporale più ampio.

Al contempo, il ricorso alle risorse europee per sostenere investimenti più qualificati, dovrebbe, a nostro avviso, essere accompagnato da un impegno da attuarsi con risorse proprie, per continuare a supportare forme di investimento più trasversali. Pensiamo innanzitutto ad incentivi per l'acquisto di beni strumentali nuovi, quali il vecchio superammortamento, funzionali ad un coinvolgimento a più ampio spettro del nostro sistema produttivo.

L'impegno alla realizzazione in tempi brevi delle infrastrutture necessarie a sostenere una forte accelerazione del processo di digitalizzazione deve essere perseguito con tenacia: si tratta di una condizione pregiudiziale e non accessoria al buon esito del percorso.

Si segnala qualche preoccupazione in merito al consueto, purtroppo, richiamo alla eccessiva frammentazione del nostro sistema produttivo e alla necessità di lavorare per forme di aggregazione verticali attraverso un sostegno alle filiere.

Non possiamo non rilevare il permanere di un approccio pregiudiziale nei confronti delle piccole imprese: la composizione del nostro tessuto imprenditoriale non si discosta dalla media che si registra in ambito europeo, e tra Stati a noi paragonabili, solo la Germania si discosta in modo significativo dalla media.

Il tema del sostegno alle filiere può celare, inoltre, processi di irrigidimento nelle relazioni già non paritetiche tra i diversi soggetti della filiera stessa, favorendo ulteriori

gerarchizzazioni nella gestione dei rapporti tra imprese più grandi ed imprese subfornitrici.

Non dobbiamo certamente snaturare le peculiarità del sistema economico italiano, quanto piuttosto far crescere le piccole imprese nella sfida della competitività, non necessariamente secondo un puro concetto dimensionale, quanto puntando su fattori vincenti come la qualità e l'innovazione.

Merita, inoltre, un approfondimento il tema della messa in campo di un Fondo dei Fondi. Se l'obiettivo è quello di intercettare risorse private, comprese quote importanti del risparmio privato che seguita a crescere, occorre ingaggiare i maggiori player nazionali, sia tra i soggetti gestori del risparmio, sia tra le grandi aziende, a partire da quelle di origine pubblica che continuano ad operare in regime quasi monopolistico, quali quelle nel campo dell'energia e delle telecomunicazioni.

Una attenzione particolare va riservata al Turismo che, pur avendo ricevuto importanti indennizzi in questa fase, è verosimile che sarà l'ultimo settore a ripartire.

6.4. Missione 2 Transizione Verde e Transizione Ecologica

A questa Missione viene indirizzata la quota più alta delle risorse, per esplicita indicazione dell'Unione Europea. Pochissime erano state finora le risorse stanziare per la transizione verde delle imprese o, negli anni più recenti, per attuare la strategia dell'economia circolare, con la sola eccezione di alcune note agevolazioni stanziare negli anni sul fronte dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili.

Positivo, quindi, questo cambio di rotta indotto dalla nuova consapevolezza dello stretto collegamento tra ambiente, crescita economica e competitività delle imprese.

Nei contenuti della missione emergono molti punti critici.

Dei 69 miliardi dedicati a questa missione, solo 36 sono indirizzati su nuove iniziative. Quasi la metà, dunque, andrà a finanziare interventi già esistenti.

Il capitolo più povero, non solo in termini di risorse (solo 6 miliardi su 69) ma anche in riferimento ai contenuti del Piano, è quello dedicato ad impresa verde ed economia circolare. In particolare il tema rifiuti prevede solo il rafforzamento degli impianti che non può garantire da solo un ruolo proattivo alla transizione.

Non si comprende inoltre, in questo capitolo, il riferimento al finanziamento per migliorare l'organizzazione ed il funzionamento del sistema di controllo e tracciabilità dei rifiuti, che non ha nulla a che fare con gli obiettivi del PNRR.

Risultano articolati un po' meglio i due capitoli dedicati all'energia (FER ed efficienza energetica), che almeno in termini generali appaiono coerenti con il percorso di decarbonizzazione che l'Italia si è data con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e che dovrà aggiornare alla luce dei nuovi obiettivi Europei. Si tratta, inoltre, delle due voci a cui vengono indirizzate le maggiori risorse di tutta la missione (rispettivamente 18 e 19 miliardi).

È certamente interessante il ruolo che viene assegnato all'idrogeno verde che può rappresentare un'opportunità per accelerare il percorso di decarbonizzazione, riducendo il ricorso al gas come risorsa di transizione, a cui il PNIEC assegnava invece un ruolo probabilmente troppo elevato.

Anche al capitolo della tutela del territorio è dedicata una quota significativa di risorse (15 miliardi). In effetti il tema della riqualificazione e manutenzione del territorio, nonché della prevenzione dal rischio idrogeologico, connessi peraltro ad altri ambiti strategici di interesse del piano come ad esempio le infrastrutture, il turismo, la valorizzazione della "bellezza del Paese", rappresentano certamente un nodo strategico a cui è corretto dedicare un'attenzione particolare.

Occorre però evidenziare come negli anni e con diversi strumenti si è cercato di destinare risorse a questi obiettivi, con scarsissimo successo. Esiste, in tale ambito, un problema di *governance* che va affrontato se non si vuole correre il rischio di sprecare anche questa ennesima opportunità.

6.5. Missione 3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile

Buona parte delle risorse previste per questa missione sono destinate alla realizzazione di opere ferroviarie. Se non si velocizzano tempi e procedure, è molto alto il rischio di non rispettare i tempi previsti per la realizzazione del Piano.

In merito alle azioni previste per Intermodalità e logistica, volendo immaginare una effettiva integrazione del sistema portuale, il primo passo dovrebbe essere caratterizzato dal superamento delle eccessive autonomie in capo alle singole autorità portuali.

Più in generale, bisogna osservare come l'obiettivo di realizzare un sistema infrastrutturale di mobilità moderno (oltre agli interventi su grandi opere strategiche come la TAV) significhi anche mantenere la rete stradale ed infrastrutturale, che invece sconta da troppi anni una mancata programmazione degli interventi di manutenzione a scapito della sicurezza e con pesanti ripercussioni sui costi di gestione delle imprese, costrette ad allungare percorrenze e tempi di consegna. A nostro avviso, si rende necessario un miglioramento del Piano sotto questo punto di vista, con indicazioni più puntuali ed incisive.

Per quanto attiene alle nuove infrastrutture, riteniamo che un'attenzione particolare debba essere rivolta a quelle dedicate alla distribuzione urbana, soggette peraltro a rapide e profonde trasformazioni indotte *in primis* dall'incremento esponenziale dell'*e-commerce*. Per tale motivo, segnaliamo la necessità di intervenire sugli *hub* logistici che, soprattutto a ridosso delle fasce cittadine, sono praticamente inesistenti. Nello specifico, evidenziamo che la loro individuazione e messa a disposizione potrebbe avvenire anche attraverso la riconversione di edifici dismessi o da cambi di destinazione d'uso che siano collocati in prossimità dei grandi centri cittadini, in modo tale che la distribuzione finale possa avvenire con veicoli a basso impatto ambientale, generando effetti positivi per la collettività in termini di minor impatto ambientale.

Con riferimento al Progetto integrato porti d'Italia, ne sottolineiamo la valenza strategica, anche in ragione della configurazione dell'Italia quale piattaforma logistica naturale nel mezzo del Mediterraneo. Sono di tutta evidenza, infatti, le potenzialità di incremento dei flussi di merce, soprattutto dall'est e dal Medio Oriente. Tuttavia, ci preme evidenziare che per evitare il congestionamento della viabilità di collegamento ai porti, va favorita ed accelerata la messa in sicurezza delle infrastrutture viarie deputate al raggiungimento di porti ed interporti.

6.6. Missione 4 Istruzione e Ricerca

Convincente il titolo “Dalla ricerca all’impresa”, meno le iniziative indicate. Le peculiari caratteristiche del nostro sistema produttivo portano a ritenere indispensabile un rinnovato protagonismo della ricerca pubblica, da un lato, e la messa in campo di strumenti e misure atte a favorire davvero il trasferimento tecnologico, dall’altro.

Gli eccessivi riferimenti a contesti imprenditoriali tanto diversi, come già accennato il sistema produttivo tedesco rappresenta una vera peculiarità in Europa, non aiutano ad individuare percorsi che sappiano adattarsi al nostro contesto.

A nostro avviso, serve un investimento importante, anche in termini di risorse, sui protagonisti della ricerca pubblica, ed un approfondimento condiviso in merito a percorsi, modalità e strumenti che possano facilitare le relazioni tra questo mondo e il sistema delle imprese.

Rileviamo, inoltre, la necessità di un più convinto sostegno allo strumento degli ITS, Istituti tecnici superiori che formano figure professionali dotate di un’alta specializzazione tecnologica che consentono un inserimento qualificato nel mondo del lavoro.

In questo caso, davvero il confronto è impietoso: in Germania gli ITS accolgono attualmente 900.000 studenti, in Italia se ne contano solo 15.000.

6.7. Missione 5 Inclusione e Coesione

Rispetto all’azione Interventi speciali di coesione territoriale, si segnala la necessità di una maggiore incisività, volta a sostenere le aree interne del Paese. Occorre recuperare lo spirito che aveva animato il dibattito a seguito del sisma che ha colpito l’Italia centrale nel 2016/2017 richiamando l’urgenza di un grande progetto volto a ricucire parti del Paese che si sono sempre più distanziate.

Occorre pensare ad una effettiva integrazione tra gli strumenti a disposizione, prevederne il potenziamento e dare vita ad un disegno coordinato volto a sostenere effettivamente aree ormai marginali, vittime da anni del fenomeno dello spopolamento, e supportare l’offerta di servizi materiali e immateriali per cittadini e imprese.

6.8. Coinvolgere capitali privati

Nella strategia indicata dal documento emerge inoltre una esorbitante presenza pubblica, mentre manca ogni riferimento al coinvolgimento del capitale privato a sostegno di investimenti strategici, ignorando la necessità da parte degli investitori istituzionali di individuare rendimenti soddisfacenti rispetto ai tassi spesso negativi sui bond governativi per remunerare il risparmio delle famiglie che durante la crisi è aumentato di decine di miliardi. Un ammontare che si trasformerà in consumi con la stessa lentezza con cui si riuscirà a debellare il virus.

Anche se rilevanti nelle dimensioni, i fondi destinati all'Italia non saranno sufficienti per una grande trasformazione e modernizzazione del Paese, se non si riuscirà a coinvolgere il capitale privato di famiglie, imprese e investitori, e nel PNRR non si scorgono strumenti per favorire l'effetto leva della mobilitazione di queste risorse. Sarebbe inoltre un passo indietro pensare che la modernizzazione del Paese passi esclusivamente attraverso un grande piano pubblico. Al riguardo sono tutti da misurare i benefici attesi dall'attivismo statale nell'economia come la nazionalizzazione di Alitalia e ex-Ilva, l'ingresso nelle telecomunicazioni in nome della rete unica e l'imminente ingresso nel perimetro pubblico del principale operatore autostradale.

Le misure contenute per il miglioramento dell'efficientamento energetico degli edifici pubblici e privati, la realizzazione delle opere infrastrutturali e la loro manutenzione, il tema della rigenerazione e riqualificazione urbana delle aree interne del Paese sono solo alcuni degli interventi che possono vedere le nostre imprese protagoniste per il raggiungimento degli obiettivi che l'Europa ci chiede nei prossimi anni.

In tale prospettiva, muoverebbe la decisione di prorogare la misura del 110% – cosiddetto *superbonus* – almeno al 31 dicembre 2023. E ciò per rispondere alla esigenza di assicurare certezza nella programmazione di interventi particolarmente complessi. La scelta di prolungare la durata del *superbonus*, infatti, appare decisiva, in un momento in cui è indispensabile porre le basi per una ripresa strutturale dell'economia, a partire da misure capaci di riattivare il lavoro di un interrelato e quanto più esteso circuito di filiere produttive.

7. CONCLUSIONI

Condividiamo gli obiettivi individuati nel PNRR ma invitiamo il Governo e il Parlamento a non frammentare e disperdere le tante risorse in progetti destinati a non lasciare un segno. Per compiere il salto in avanti occorre uno sforzo di concentrazione su poche, ma fondamentali direttrici, e garantire coerenza tra le azioni, qualità progettuale, efficienza e velocità nella realizzazione degli interventi previsti dal Piano. È altresì essenziale programmare in modo chiaro il percorso di realizzazione delle “riforme” propedeutiche a determinare un contesto favorevole alla puntuale attuazione degli interventi frutto del PNRR.

Solo così sarà possibile modificare la geografia economica dell’Italia, per collocarla all’interno dei grandi flussi globali della produzione, del commercio e del turismo, e riaffermare i punti di forza come l’inclusività, un sistema universale di tutele e la qualità della vita.

Per la realizzazione del PNRR i rappresentanti delle imprese devono potersi mettere al lavoro per costruire un Paese nuovo.

Il Governo deve valorizzare l’intermediazione sociale. È tempo che coinvolga le migliori energie del Paese per costruire un nuovo “Rinascimento italiano”, in cui la ricerca, l’innovazione, la digitalizzazione, la connessione (materiale e immateriale) tra territori e persone, il lavoro di qualità, la cura della persona, l’istruzione, la formazione, diano slancio e un volto nuovo all’Italia.

La riuscita dell’intero programma dipenderà, in ogni caso, dall’attenzione che verrà riservata alla valutazione d’impatto, all’aggiornamento e alla eventuale correzione delle misure adottate. In tale prospettiva, si fa decisiva – sin da ora – l’istituzione di uno strumento fondamentale per la fase di implementazione del piano italiano: vale a dire, una cabina di regia composta da rappresentanti del Governo, delle regioni, degli enti locali e delle associazioni imprenditoriali. L’incisiva collaborazione tra differenti livelli di governo e l’opportuno coinvolgimento dei soggetti rappresentativi del tessuto produttivo configurano due aspetti cruciali per il successo della strategia italiana di rilancio del sistema Paese.

Prendiamoci il futuro!

