CONFINDUSTRIA

IL CORAGGIO DEL FUTURO

ITALIA 2030-2050

CONFINDUSTRIA

IL CORAGGIO DEL FUTURO

ITALIA 2030-2050

Le proposte espresse nel volume riflettono
esclusivamente le posizioni di Confindustria.

Esse hanno beneficiato dei contributi di discussione
e di ricerca da parte dei professori dell'Università
"LUISS Guido Carli", qui di seguito menzionati,
ai quali va un sentito ringraziamento

Andrew Davies
Livia De Giovanni
Sergio Fabbrini
Nicola Lupo
Bernardo Mattarella
Marcello Messori
Andrea Prencipe
Fabiano Schivardi
Maria Rita Testa

Il volume è stato chiuso
con le informazioni disponibili
al 13 settembre 2020

Edito da:

CONFINDUSTRIA
SERVIZI

Indice

Prefazione 12

Introduzione 17

CAPITOLO 1
Governance e riforme 29

1.1 L'EUROPA 29
1.1.1 Le politiche 31
1.1.2 Le Istituzioni 40
1.1.3 Verso una maggiore integrazione fiscale 43

1.2 L'ITALIA 48
1.2.1 La fiducia nei "produttori" di regole: selezione e qualità di classi dirigenti e funzionari pubblici 53
1.2.2 La fiducia nel sistema di "produzione" delle regole nel suo complesso: il tema dell'effettività 57

1.3 QUALITÀ DELLE ISTITUZIONI 61
1.3.1 Architettura istituzionale 62
1.3.2 Processi decisionali e attuativi degli investimenti 66
1.3.3 Efficacia della spesa pubblica 72
1.3.4 Servizio giustizia 79

1.4 QUALITÀ DELLE REGOLE 86

1.4.1 **Interventi sul procedimento legislativo** 86

1.4.2 **Maggior uso della delega legislativa e leggi a cadenza annuale** 88

1.4.3 **Qualità delle regole e ambito fiscale** 89

1.5 ATTUAZIONE AMMINISTRATIVA 94

1.5.1 **Revisione 231 vs inasprimento investigativo e sanzionatorio** 96

1.5.2 **Deficit di capacità amministrativa e rivalutazione della discrezionalità della PA** 98

1.5.3 **Un focus su Amministrazione finanziaria e lotta all'evasione fiscale** 99

CAPITOLO **2**

Industria, lavoro, innovazione 105

2.1 L'INDUSTRIA ITALIANA IN UN MONDO IN TRANSIZIONE 105

2.1.1 **La visione al 2030, e verso il 2050** 105

2.1.1.1 Un modello di sviluppo (le nostre radici e il nostro destino in Europa) 105

2.1.1.2 Industria motore di una crescita sostenibile ed inclusiva 106

2.1.1.3 *Homo faber*: il lavoro e la tecnologia 106

2.1.1.4 Il *welfare* come elemento distintivo di una comunità attiva e solidale 108

2.1.1.5 Uno scenario di medio e lungo termine 108

2.1.2 **I grandi driver di cambiamento** 110

2.1.2.1 La sfida demografica 110

2.1.2.2 Le nuove forme della globalizzazione e l'esigenza di un rilancio della dimensione e della competitività dell'industria europea 114

2.1.2.3 Le sfide ambientali come driver di trasformazione dell'industria: contrasto ai cambiamenti climatici, riduzione delle emissioni climalteranti; nuovo paradigma di economia circolare 120

2.1.2.4 Le tecnologie digitali e la trasformazione del lavoro 121

2.1.3 **La manifattura italiana nel confronto internazionale** 123

2.1.3.1 Le dimensioni assolute della manifattura 123

2.1.3.2 Il capitale umano 126

2.1.3.3 La scala delle organizzazioni produttive 128

2.1.3.4 Le filiere industriali: rafforzamento e integrazione nelle catene del valore europee 130

2.2 QUALI POLITICHE 132

2.2.1 **La creazione di un ecosistema della ricerca, dell'innovazione e delle nuove competenze** 132

2.2.1.1 Il quadro in Italia e in Europa 134

2.2.1.2 Rafforzare l'ecosistema della ricerca e innovazione 138

2.2.1.3 Razionalizzare, potenziare e semplificare gli strumenti a supporto della R&I 142

2.2.1.4 Attivare grandi progetti-Paese in partenariato pubblico/privato su tematiche prioritarie 148

2.2.2 **Industria 4.0** 149

2.2.2.1 Innovazione tecnologica e trend di sviluppo della manifattura 149

2.2.2.2 Livello di digitalizzazione delle imprese e obiettivi 152

2.2.2.3 *Policy* 155

2.2.3 **L'economia circolare: le ripercussioni positive sul tessuto produttivo** 160

2.2.3.1 La strada tracciata dall'Europa 164

2.2.3.2 Dove si trova l'Italia 169

2.2.3.3 Il Piano Strategico per l'economia circolare al 2030-2050 171

2.2.4 **La domanda pubblica come leva del cambiamento** 184

2.2.4.1 Impatto della domanda pubblica sulla produttività 184

2.2.4.2 Quadro istituzionale a supporto dello sviluppo della domanda pubblica di innovazione 186

2.2.4.3 Obiettivi 2030: rendere strutturale il processo di innovazione derivante dalla domanda pubblica 189
2.2.4.4 Interventi di *policy* 192
2.2.5 Sviluppo sostenibile e transizione energetica 198
2.2.5.1 Scenario degli investimenti connessi al driver decarbonizzazione ed effetti sugli investimenti 198
2.2.5.2 Proposte di *policy* sia per promuovere gli investimenti sia per tutelare la produttività dei settori a rischio di delocalizzazione 204
2.2.5.3 Lo sviluppo di filiere industriali di produzione di componenti per le tecnologie rinnovabili 209
2.2.5.4 La riforma del sistema elettrico per agevolare lo sviluppo di impianti rinnovabili a mercato 209
2.2.5.5 Lo sviluppo di politiche di offerta, domanda e infrastrutture nel campo della mobilità sostenibile 210
2.2.5.6 Lo sviluppo di misure per il contenimento del costo dell'energia per i settori *energy intensive* 211
2.2.5.7 Lo sviluppo di misure per l'integrazione del mercato europeo del gas naturale 211
2.2.5.8 La stabilizzazione delle politiche fiscali per l'efficienza energetica in ambito edilizio 212
2.2.5.9 La riforma del meccanismo dei certificati bianchi per agevolare l'efficienza industriale 214
2.2.5.10 Effetti delle proposte Sostenibilità e transizione energetica: impatti macro e micro economici sulla competitività delle imprese 216
2.2.6 Mobilità sostenibile di persone e merci 223
2.2.6.1 Sostenibilità e innovazione, investimenti e mercati 223
2.2.6.2 Le priorità di intervento 227
2.2.6.3 Un progetto strategico per l'Economia del Mare 231
2.2.7 Coesione territoriale e sviluppo del Mezzogiorno 233
2.2.7.1 Le opportunità di utilizzo delle rilevanti risorse europee e nazionali per la Politica di Coesione 233

2.2.7.2 Non dimenticare la realtà della nostra Politica di Coesione, per poterla migliorare 236
2.2.7.3 Cresce il divario socioeconomico del Mezzogiorno e aumentano le regioni "in transizione" del Centro-Nord 238
2.2.7.4 Puntare alla convergenza con un vero cambiamento operativo della programmazione 240
2.2.7.5 Un più stabile ed efficace sostegno agli investimenti produttivi 242
2.2.7.6 Più infrastrutture, servizi pubblici e legalità 244
2.2.8 Infrastrutture per la crescita, la competitività e l'equità 246
2.2.8.1 La visione di lungo e lunghissimo termine 246
2.2.8.2 Uscire dal declino infrastrutturale 249
2.2.8.3 Un nuovo inizio per andare lontano: PNR e investimenti pubblici 250
2.2.8.4 I rischi di una strategia di "corto respiro" e l'esigenza di sciogliere i nodi strutturali della politica infrastrutturale 253
2.2.8.5 Una buona politica infrastrutturale per il 2030 e oltre 257
2.2.8.6 Il rilancio degli investimenti pubblici infrastrutturali 259
2.2.9 Verso un'economia digitale scalabile, interoperabile e sicura 262
2.2.9.1 Assicurare al Paese la disponibilità di infrastrutture digitali di rete di ultima generazione 263
2.2.9.2 Promuovere gli investimenti per lo sviluppo delle reti mobili di quinta e sesta generazione 264
2.2.9.3 Promuovere lo sviluppo delle tecnologie abilitanti e l'utilizzo diffuso dei servizi digitali nel Paese 266
2.2.9.4 Assicurare la protezione cibernetica degli *asset* informatici del Paese (strategici e produttivi) 268
2.2.9.5 Potenziare l'infrastruttura nazionale per la raccolta e la gestione dei dati (*big data*) e il supercalcolo 269
2.2.10 Le politiche per l'export 269
2.2.10.1 Accordi commerciali e semplificazioni doganali 270
2.2.10.2 Export del Made in Italy 274

2.2.11 **La finanza per l'innovazione, la crescita industriale e gli investimenti immateriali** 277
2.2.11.1 La situazione attuale e i problemi da risolvere 277
2.2.11.2 Le priorità di intervento 287

2.3 PRENDERSI CURA DEL LAVORO E DEI LAVORATORI 302
2.3.1 **Occupazione e occupabilità: dal posto di lavoro al lavoro** 302
2.3.1.1 Modernizzazione delle politiche dell'educazione e potenziamento della formazione continua 304
2.3.1.2 Politiche del lavoro più attive che passive 307
2.3.1.3 Un mercato del lavoro più libero e leggero 311
2.3.1.4 Politiche mirate all'attivazione al lavoro di donne e giovani 312
2.3.1.5 Una gestione non traumatica della risoluzione del rapporto di lavoro per motivi oggettivi 316
2.3.2 **I deficit del capitale umano in Italia (anche nel digitale) e le carenze dell'offerta formativa** 317
2.3.3 **Il lavoro nell'epoca dei robot: modernizzare le competenze e l'organizzazione del lavoro** 321
2.3.3.1 Acquisire competenze tecniche, in particolare STEM, sempre aggiornate 323
2.3.3.2 L'importanza della creatività e della formazione della coscienza umana 325
2.3.3.3 Orientarsi al risultato 326
2.3.4 **Lavoro agile oltre i limiti di spazio e tempo** 330
2.3.5 **Retribuzione e partecipazione, ovvero come remunerare il lavoro del futuro** 333
2.3.6 **Preservare il *welfare state* e proteggere con il *welfare*** 346
2.3.6.1 Le povertà e le politiche per l'occupazione 347
2.3.6.2 Ammortizzatori universali fra contribuzione e fiscalità generale 348
2.3.6.3 Sanità e previdenza fra Stato e privato 349
2.3.6.4 Salute e sicurezza nel 2030-2050 353

CAPITOLO **3**
Scenario macroeconomico 361

3.1 L'ITALIA NEL DECENNIO 2020-2030 361
3.1.1 **La dinamica del PIL** 362
3.1.2 **Valori nominali e tassi di interesse** 363
3.1.3 **Gli investimenti** 364
3.1.4 **Le esportazioni e i conti con l'estero** 368
3.1.5 **La dinamica occupazionale** 370
3.1.6 **La finanza pubblica** 373

3.2 PROIEZIONI SULL'ITALIA NEL 2030-2050: IPOTESI E RISULTATI 376
3.2.1 **Elementi di base e ipotesi per le proiezioni 2030-2050 realizzate dal CSC** 377
3.2.2 **Risultati delle proiezioni 2030-2050** 379
3.2.3 **Miglioramenti rispetto allo scenario baseline 2030-2050** 380

GRAFICI PER LE PROIEZIONI 2030-2050 382

Prefazione

Il futuro, anche quello prossimo, si può subire, attraversare o invece progettare. Già prima della pandemia, correnti profonde ma impetuose di trasformazione delle nostre società erano all'opera: la globalizzazione stava mutando, il cambiamento climatico mostrava le prime conseguenze preoccupanti, le dinamiche demografiche cambiavano i tratti delle nostre società, l'innovazione tecnologica ridisegnava la vita degli individui e delle comunità.

Tuttavia, l'illusione di vivere in un presente immobile e talvolta quasi pietrificato ha impedito per anni di affrontare con coraggio queste trasformazioni nel nostro Paese. L'emergenza tragica del Covid-19 ha mandato in frantumi questa illusione, ma il rischio di subire il futuro senza indirizzarlo è tuttora elevato. Da almeno venticinque anni l'Italia cresce troppo poco, e si sta pericolosamente allontanando dai principali partner europei in termini di dinamica della produttività, dell'occupazione, del reddito pro-capite. Non possiamo attendere oltre per invertire questa deriva, e l'occasione della ripresa dopo l'irruzione della pandemia non può essere sprecata.

Abbiamo almeno due grandi impedimenti al coraggio di compiere scelte rilevanti per il futuro delle nostre e delle prossime generazioni: l'incertezza, che oggi pervade le nostre società e le vite delle persone, e la frammentazione del tessuto sociale e politico. L'incertezza riguarda naturalmente l'aspetto sanitario, ma si estende ai fenomeni ambientali, agli sviluppi tecnologici, alle dinamiche geopolitiche, alla rivoluzione in corso negli stili di consumo e nelle modalità di lavoro e di formazione. La frammentazione delle nostre società viene da lontano, è in parte fisiologica in nazioni avanzate dove coesistono una varietà di comportamenti individuali e sociali, ma diviene perniciosa se impedisce che si formino e si attuino disegni coerenti di governo del futuro.

Questo volume che Confindustria offre alla riflessione del Paese vuole essere un contributo per progettare, non subire, il futuro. Per uscire da una miopia del presente e guardare ai prossimi anni e decenni, con un'idea ben precisa del nostro Paese, di come è oggi e di come potrebbe diventare in futuro. Non presumiamo di offrire analisi e proposte per ogni aspetto della società italiana, così complessa ed articolata. Ma proponiamo un progetto che assume le grandi direttrici di trasformazione su scala globale e le interpreta in una chiave coerente di progresso possibile e necessario per l'Italia. Desidero ringraziare coloro che hanno partecipato a questo progetto, le colleghe ed i colleghi imprenditori, analiste ed analisti e tutto lo staff delle aree di Confindustria che hanno partecipato ai lavori e confezionato il volume, ed i professori dell'Università Luiss che hanno contribuito alla ricerca.

L'Europa e l'industria sono al centro del progetto. Dopo molti tentennamenti e con tuttora alcune manifestazioni di incertezza, l'Unione Europea sembra decidersi a prendere in mano il suo destino nel contesto di un ordine globale sempre più orientato al multipolarismo. L'Italia, Paese fondatore della UE, può e deve essere un attore credibile e decisivo di questo processo a condizione di assumersi la responsabilità di scelte pubbliche lungimiranti e coerenti. L'industria è centrale per le sorti del Paese, ne rappresenta il volano per una prosperità presente e futura senza la quale non può esservi benessere per gli individui e per le comunità. Imprese e lavoratori sono, con l'ingegno, il risparmio e la bellezza italiani, le leve per riprendere un percorso virtuoso di sviluppo economico e sociale interrotto da troppo tempo.

Le occasioni che abbiamo di fronte, dal programma Next-Generation EU, ai piani del Green Deal e della Digital Europe, alla Nuova Strategia Industriale, sollecitano tutti gli attori sociali e politici. In un Paese con un debito pubblico esorbitante, ogni minima

risorsa è preziosa ed i nostri giovani ce ne chiedono conto. Gli investimenti da mettere in campo sono imponenti, potranno sostenere una ripresa nel medio termine, ma condurranno l'Italia di nuovo su un sentiero alto di sviluppo solo se accompagnati da riforme profonde e coerenti. Per fare solo un esempio, gli investimenti nella trasformazione digitale richiedono un ripensamento profondo di numerosi aspetti dell'organizzazione del lavoro e della mobilità; un potenziamento della formazione vocazionale per superare il mismatch tra domanda e offerta di lavori; un salto di qualità nelle competenze del personale qualificato della scuola e della sanità per ampliare le possibilità della didattica e della telemedicina; una innovazione diffusa e profonda nelle modalità con cui operano i pubblici uffici.

La bassa produttività italiana dipende da molti fattori, e l'industria sta facendo e farà la sua parte, ma il tema della efficacia della Pubblica Amministrazione e del suo contributo allo sviluppo del Paese è ormai inderogabile. Nel volume si indicano, documentandoli, i capitoli più spinosi e le proposte realistiche per sciogliere i nodi più stringenti. L'effettività dell'azione amministrativa è il presupposto non solo per innalzare la produttività del sistema economico, ma anche per programmare in modo davvero razionale la spesa pubblica per un Paese con alto debito. Troppo spesso sentiamo parlare di investimenti solo sulla carta, o di continua riprogrammazione di fondi. Una Pubblica Amministrazione all'altezza è anche un potente fattore di contrasto delle diseguaglianze sociali e territoriali. Sanità, scuola e Università, infrastrutture per la mobilità e per il digitale, tutela dell'ambiente e del territorio richiedono certo investimenti rilevanti, che nel libro sono illustrati, ma necessitano anche una visione nuova di come gli obiettivi della PA debbano essere individuati, monitorati e conseguiti in tempi certi su tutto il territorio nazionale.

Giovani e donne pagano oggi un prezzo elevatissimo per via della crisi pandemica, in un Paese dove la natalità è già ai minimi e le proiezioni demografiche sono di un calo di 4.6 milioni della popolazione in età attiva già nel prossimo decennio. Occorre un Welfare che collochi la natalità al centro delle priorità. Ed occorre un progetto per l'occupazione di giovani e donne al cuore delle riforme fiscali, previdenziali e formative, come il volume suggerisce. Nel tempo, le ineguaglianze si contrastano con un recupero serio del principio della mobilità sociale che in Italia si è inceppata: più opportunità con più responsabilità e merito. Questo vale per i giovani che si stanno formando, e vale anche per chi ha il compito nobile e cruciale di formarli: misurare obiettivi e risultati si può, e sulla base di questo si deve orientare la bussola della premialità.

Tutti gli attori sociali e politici sono chiamati a fare la loro parte, ciascuno per il ruolo e la responsabilità che riveste. L'incertezza e la frammentazione si battono con il coraggio del futuro, che non può essere solo di una parte, di alcuni frammenti, di una fazione: le sfide che abbiamo di fronte richiedono che tale coraggio appartenga a tutti.

Il Presidente
Carlo Bonomi

Introduzione

Le sorti economiche e sociali dell'Italia fra dieci o trent'anni saranno in larga parte definite da scelte e comportamenti adottati oggi. Nella fase complessa che attraversiamo, quando viene citato Keynes (talvolta a sproposito) occorrerebbe sempre ricordare una delle sue principali intuizioni: nell'economia di mercato, il ruolo delle aspettative nel determinare gli esiti economici è fondamentale. Nessun provvedimento di politica economica, nessuna misura istituzionale, nessun capitolo di spesa, generano effetti positivi, rilevanti e durevoli senza che la strategia in cui si inscrivono venga compresa e validata dagli agenti economici. Non basteranno risorse ingenti, nè disposizioni di legge, se questo passaggio logico non sarà compreso e condiviso in tutte le sue implicazioni. Lo stiamo già sperimentando: senza una prospettiva credibile di sviluppo, il reddito anche emergenziale non si trasforma in spesa ma viene trattenuto sotto forma di liquidità; la disoccupazione aumenta nonostante le norme eccezionali introdotte; gli investimenti vengono rimandati. Se l'incertezza economica connessa con la pandemia si salda con aspettative poco convincenti sul corso della politica economica, gli attori rimandano le decisioni ed il meccanismo della prosperità rischia di incepparsi.

La stima del reddito pro-capite italiano in seguito alla crisi Covid indica meno 4.300 euro; dopo essere aumentato fino al 2007, il reddito reale medio degli italiani è tornato oggi ai livelli di fine anni Ottanta. Sulla traiettoria su cui ci troviamo, senza una inversione di rotta e al netto di nuove deprecabili emergenze, saremo destinati a far parte dei Paesi europei in ritardo di sviluppo quando invece nel 1990 l'Italia era nel gruppo di testa. Occorre prendere subito coscienza della realtà; compiere e comunicare scelte chiare rispetto agli obiettivi; ed invertire presto una deriva che altrimenti richiederebbe due decenni per recuperare i livelli di benessere di quindici anni fa.

Serve una rotta chiara per dare significato complessivo alle misure, e per tracciare la rotta serve un approdo. Questo volume configura un'idea ben precisa del nostro Paese, di come è oggi e di come potrebbe diventare in futuro. Non si tratta di un libro dei sogni e neppure di un mero elenco di proposte di interventi, anche se questi vi sono illustrati. Si tratta invece di un progetto che assume le grandi direttrici di trasformazione su scala globale, il cambiamento climatico, l'impatto delle tecnologie sul lavoro, i mutamenti della globalizzazione, le tendenze demografiche, e le interpreta in una chiave di progresso possibile e necessario per l'Italia.

L'Italia verso cui tendere è più efficiente e più attenta alla sostenibilità, un Paese dove il merito viene incoraggiato e le competenze alimentate per riavviare una mobilità sociale sempre più inceppata. Dove aumentano le opportunità per giovani e donne, e le sfere di intervento del mercato e delle Stato sono ben definite e regolate. Non abbiamo la pretesa di occuparci di ogni aspetto di una società così complessa come la nostra, ma di indicare le priorità per innescare un processo di innovazione istituzionale e costruire una traiettoria di sviluppo che ci tragga fuori dalle secche di una crescita economica nulla o asfittica, che ci condannerebbe al regresso sotto ogni profilo.

I cardini di riferimento sono due. Primo, la nostra collocazione nell'Unione in una fase in cui, dopo molti tentennamenti e con tuttora venature di timidezza, l'Europa sembra decidersi a prendere in mano il suo destino. Secondo, la centralità dell'industria per le sorti del Paese, dove non è un riflesso condizionato a definire la nostra visione bensì la convinzione che imprese e lavoratori siano, con l'ingegno e il risparmio, le leve per riprendere un percorso virtuoso interrotto da troppo tempo.

L'Unione europea destina risorse importanti, per la prima volta definite anche con un indebitamento fiscale comune, per riparare i danni di una emergenza sanitaria ed economica senza

precedenti e per modellare il futuro economico del Continente. Vanno utilizzate, tutte, per risalire la china della crisi compiendo subito le scelte di spesa e adottando le riforme che ci consentano di investire per un Paese diverso. L'Italia ha qui un importante ruolo da giocare, per partecipare da protagonista alle iniziative che saranno promosse e sfruttando appieno le potenzialità e le eccellenze del nostro Paese, a condizione che le risorse vengano orientate subito per progetti rilevanti, gestiti in modo efficiente e destinati ad aumentare il potenziale di crescita. Un Paese che torni interlocutore credibile sulla scorta dell'attuazione efficiente del Next Generation EU (il cosiddetto "*Recovery Plan*"), e protagonista nel definire le competenze esclusive dell'UE e le materie essenziali che richiedono una gestione sovranazionale e, progressivamente, una capacità governativa e fiscale dell'Unione. Da questo punto di vista, è essenziale una forte enfasi sulla tutela e sul completamento del Mercato interno, nonché sulla garanzia di un effettivo *level playing field*: con circa 450 milioni di consumatori e 20 milioni di aziende, il Mercato interno è il più grande *asset* strategico dell'UE. La globalizzazione sta in parte mutando aspetto, non solo a seguito della pandemia, e la crescita endogena del Continente europeo, con il parallelo approfondimento delle filiere produttive intra-UE, sarà una componente centrale del nostro benessere nei decenni a venire. Le Istituzioni e gli attori sociali devono convintamente sostenere queste dinamiche e devono compiere passi immediati e rilevanti per adattare il sistema-Italia agli standard europei.

I prodotti manifatturieri rappresentano il 98% delle esportazioni di beni italiani e l'80% delle esportazioni totali (compresi i servizi). Senza l'industria manifatturiera sarebbe impossibile raggiungere un equilibrio della bilancia dei pagamenti correnti, che è la condizione per sostenere la crescita di un'economia aperta nel medio e lungo periodo. In prospettiva, le nuove dinamiche della globalizzazione richiederanno un forte posizionamento delle imprese italiane nel contesto delle filiere europee, nell'ambito sia della riorganizzazione globale delle produzioni post-Covid, sia dei pro-

grammi di sviluppo UE dal *Green Deal* alla *Digital Europe*. Senza una visione chiara e condivisa da tutti gli attori economici, che ponga la produttività del sistema-Italia al centro di un progetto per riaffermare il ruolo delle nostre aziende nell'ambito delle filiere europee, coglieremo solo marginalmente i benefici delle trasformazioni tecnologiche e geo-economiche in corso. Solo in una prospettiva di mercato si riprenderà il filo interrotto della crescita italiana della quale l'export è componente indispensabile, con un raccordo migliore tra imprese italiane medie e grandi depositarie di più competenze e tecnologie, ed imprese piccole spesso partner indispensabili e flessibili a monte ed a valle delle filiere, e con le antenne ben posizionate su preferenze e sentiment dei clienti sui mercati europei e globali.

Il settore manifatturiero è anche la principale fonte di investimenti tecnologici in Italia, quindi il principale motore della crescita della produttività a lungo termine per la sua economia. Nel 2017, il 51,3% degli investimenti lordi in R&S proveniva dal settore manifatturiero, ben al di sopra del contributo dei servizi ad alta intensità di conoscenza (30,8%). Analogamente, per quanto riguarda le tecnologie integrate in nuovi macchinari e attrezzature, nello stesso anno la manifattura ha attivato il 43,7% della spesa totale, seguita dal settore pubblico (amministrazione pubblica, difesa, istruzione, salute e assistenza sociale) con una quota del 10,6%. Più investimenti tecnologici, più innesti di competenze tecniche e manageriali nelle aziende, ed una dedizione alla crescita della dimensione d'impresa e della produttività sono le chiavi. È ormai dimostrato che il capitale immateriale delle industrie determina sia la partecipazione alle filiere internazionali sia l'estrazione da esse delle maggiori quote di valore aggiunto, il che è sinonimo di maggior produttività. Innovazione, formazione e crescita della produttività devono però riguardare l'intero sistema-Paese: non si può immaginare che senza servizi all'avanguardia, una Pubblica Amministrazione ridefinita su criteri di efficacia e merito, uno sviluppo adeguato del *Fintech*, l'industria italiana possa competere ad armi pari in Europa e nel mondo.

Con queste premesse, ci poniamo l'obiettivo di una transizione economica ed ecologica che riconduca l'Italia su un sentiero di sviluppo significativo e sostenibile e che conduca ad una crescita reale del PIL non inferiore a regime all'1,5 percento medio annuo. Nella prima fase, che possiamo definire di ripresa post-Covid, gli investimenti sono il traino del rilancio, con un contributo alla crescita che consente di collocarsi su un sentiero superiore rispetto a quello di politiche invariate. Nelle simulazioni che presentiamo, gli investimenti fissi lordi (privati e pubblici) crescono in media del 2,8 percento all'anno tra il 2021 ed il 2030, rispetto ad uno scenario di base di sostanziale ristagno. I programmi comunitari del *Green Deal* e della *Digital Europe*, assieme alla spinta del *Next Generation EU*, sono i driver principali assieme agli investimenti infrastrutturali già previsti e che vanno accelerati.

Il volume si articola in analisi e proposte che riguardano numerosi aspetti della nostra economia e società. Per fare un esempio, sappiamo ormai che senza un indirizzo forte ed azioni coerenti sul versante degli investimenti in ricerca, innovazione e nuove tecnologie, e su quello della formazione delle competenze, la nostra economia sarà destinata al declino. Se l'Italia vuole essere parte della nuova Strategia industriale europea, va definito un piano di medio termine che individui interventi efficaci per colmare i suoi gap e valorizzare i suoi punti di forza. Le imprese sono pronte a fare la loro parte, con impegno e responsabilità. Si discute molto di economia della conoscenza e del digitale: in questo volume si indicano strategie concrete per dare un impulso in tale direzione. Per quanto riguarda – ad esempio – la Knowledge-Economy, tre sono gli assi principali su cui intervenire per creare processi di sviluppo basato su R&S: l'ecosistema della ricerca e innovazione; i grandi progetti Paese in partenariato pubblico/privato su tematiche prioritarie; e gli strumenti a supporto della R&S. Potenziare il credito d'imposta in ricerca, sviluppo e innovazione, e rafforzare il Patent Box sono esempi di misure per l'ultimo di questi assi. Per rafforzare al contempo gli investimenti tecnologici di "Industria 4.0", che per inciso hanno dato ottimi frutti anche sul versante oc-

cupazionale, occorrono: la stabilizzazione degli incentivi per almeno un triennio; l'immediata fruibilità del credito d'imposta per le imprese, introducendo il meccanismo dello sconto in fattura e della cedibilità del credito d'imposta al sistema finanziario; e l'innalzamento delle aliquote per quel che riguarda gli investimenti in ricerca, sviluppo ed innovazione ed i progetti Industria 4.0 ed economia circolare. Per completare il quadro, l'investimento in capitale umano è strategico e complementare rispetto a quello in capitale fisico, per fare sì che l'impresa sia effettivamente in grado di trasformare la maggiore complessità richiesta dagli investimenti in opportunità di creazione di valore. La complessità è sia tecnica che organizzativa, e richiede pertanto lo sviluppo di competenze sia specialistiche che manageriali. Occorre potenziare, nel nostro Paese, il percorso professionalizzante al livello di istruzione terziaria, in grado di alzare il livello complessivo delle competenze tecnico-professionali. Gli Istituti Tecnici Scientifici non sono sufficienti, non per qualità ma per numero (contano ad oggi solo 17 mila iscritti), mentre sono ancora allo stato embrionale le lauree a orientamento professionale (in fase di sperimentazione, ma già con evidenti criticità dal punto di vista della didattica, sovente poco flessibile e troppo accademica). Va inoltre corretta la diffusa tendenza a posticipare l'incontro con il lavoro: in Italia appena il 4,4% degli under-25 studiano ed hanno al tempo stesso un primo contatto con le aziende, mentre in Germania questa percentuale è del 36,8 percento.

Potremmo continuare, su altri fronti, dalle *policies* per la crescita dimensionale e patrimoniale delle imprese, a quelle per una organizzazione del lavoro attenta alle nuove tecnologie e rivolta all'aumento della produttività, per la transizione energetica e digitale, per le infrastrutture e la mobilità sostenibile, per la coesione territoriale, per un nuovo welfare, più universale ed equo. Nel volume si indicano, per ciascuno di questi aspetti, proposte concrete e soprattutto coerenti che vanno nella direzione di una economia ed una società più avanzate, dove il ruolo e le responsabilità dei corpi intermedi sono ben delineate.

Gli investimenti, pur decisivi, non bastano per compiere quel salto di paradigma che può ripristinare uno sviluppo sostenuto, se non accompagnati da una revisione profonda di assetti normativi ed organizzativi che incidano sui comportamenti degli attori sociali. Le riforme che illustriamo, nel nostro scenario vengono implementate ed entrano in vigore a partire dal 2021, con effetti che si producono già nel 2021-23 ma che dispiegano completamente il loro potenziale nel 2024-2025. Si tratta di gettare le basi di una nuova organizzazione del lavoro e del Welfare, di una progressiva ristrutturazione del tessuto industriale in chiave di filiere europee e di nuove competenze, di assetti istituzionali meno conflittuali e più coerenti con le esigenze di qualità e tempestività delle decisioni pubbliche e di una rinnovata burocrazia più efficace ed alleata dello sviluppo. Gli obiettivi che devono guidare questi processi di innovazione non possono che essere la produttività nel sistema economico e l'effettività nel sistema amministrativo. Stabilire un legame stretto tra merito e premialità, tra risultati e compensi, tra competenze e carriere, tra impegno e opportunità: riteniamo questa la via maestra per contrastare le ineguaglianze nel medio e lungo periodo, assieme con i necessari investimenti in capitale fisico ed immateriale. Solo se entrambe le coordinate della nuova rotta saranno perseguite, più investimenti e profonde riforme, si potrà puntare verso una destinazione consona alle grandi potenzialità dell'Italia.

Una volta che investimenti e riforme saranno realizzati, progressivamente durante il decennio 2021-2030 e poi a regime verso il 2050, stimiamo una crescita in termini reali della produttività del lavoro di un punto percentuale in media annua, riconducibile ai tre effetti del miglioramento della dotazione e qualità del capitale umano e delle infrastrutture, di una più efficace organizzazione del lavoro capace anche di generare più innovazione, e di una Pubblica Amministrazione riformata. Questo consentirebbe al sistema-Italia di allinearsi alle *performance* dei principali Paesi industriali avanzati. La crescita dell'occupazione a regime è di 0.5 punti percentuali in media annua, con una maggior par-

tecipazione di donne e giovani che sono stati più pesantemente colpiti dalla crisi attuale. Queste dinamiche consentirebbero di ricondurre il rapporto debito pubblico/PIL in un alveo fisiologico e sostenibile, realizzabile con tassi di interesse reali inferiori a un tasso di crescita reale di almeno l'1.5 percento, anche in presenza di un aumento dell'inflazione verso l'obiettivo del 2 percento fissato dalla BCE nel medio termine, e con un avanzo primario in media analogo a quelli registrati prima della crisi Covid-19. La ricomposizione della spesa pubblica verso investimenti in capitale materiale (infrastrutture) e immateriale (istruzione, competenze, ricerca) ne aumenterebbe l'efficacia. Il rapporto tra export e PIL tornerebbe ai valori pre-Covid (attorno al 30 percento), anche grazie al maggior inerscambio con l'Europa nell'ambito di filiere continentali più integrate.

Non vi è futuro per le nostre società senza le energie e le intelligenze di giovani e donne. Un progetto che guardi al lungo termine, oltre il 2030 e verso il 2050 non può che indicare tra le priorità un assetto di welfare che consenta un ripristino della natalità, per scongiurare le stime attuali che indicano in 4.6 milioni il calo della popolazione in età attiva già nel prossimo decennio. Scuola, università, formazione di lavoratrici e lavoratori richiedono investimenti importanti e di ristabilire un altrettanto importante nesso tra opportunità e merito. Nel medio termine, non si contrastano le ineguaglianze solo con meccanismi di trasferimento ex post, ma con un recupero serio del principio di mobilità sociale: più opportunità con più responsabilità e merito. Questo vale per i giovani che si stanno formando, e vale anche per chi ha il compito nobile e cruciale di formarli: misurare obiettivi e risultati si può, e sulla base di questo si deve orientare la bussola della premialità.

Le infrastutture per la mobilità e per il digitale costituiscono una chiave per contrastare un'altra dimensione dell'ineguaglianza che affligge il nostro Paese, quella territoriale. Anche qui, tuttavia, non sarà sufficiente investire per connettere meglio tutta l'Italia, senza un ritorno alla responsabilità dei cittadini verso lo Stato, e viceversa. Il buon disegno e dosaggio di incentivi, implementazione coordinata e sanzioni, è un ingrediente indispensabile affinchè ingenti risorse non si disperdano in spesa rivolta soltanto all'oggi, ma inutile per il futuro.

Gli investimenti e le riforme che indichiamo nel volume sono il cuore del progetto. Assisteremo nei prossimi anni ad un tumultuoso processo di trasformazione delle economie, con investimenti importanti che disegneranno un nuovo panorama produttivo, accompagnando peraltro l'uscita dalla recessione odierna. Investire in imprese più forti e resilienti, creando condizioni favorevoli per lo sviluppo di mercati ed intermediari finanziari che favoriscano innesti di nuovi capitali privati nelle aziende. Investire in competenze ampie e rinnovate, per riavviare l'ascensore sociale e per inserire giovani con skill tecnici, scientifici e manageriali nelle aziende. Investire nella trasformazione ecologica e digitale, e nelle infrastrutture per colmare i divari territoriali e sociali italiani. Investire nella ricerca e nelle filiere industriali che si vanno ricomponendo in Europa, anche a seguito di una globalizzazione sempre più centrata su piattaforme continentali. Investire davvero in una organizzazione del lavoro – nella fabbrica come nell'ufficio pubblico – dove la produttività sia la bussola per orientare interventi e compensazioni. Investire in politiche attive efficaci, che accompagnino i lavoratori nell'inevitabile rimodellarsi delle professioni. Investire in una demografia sostenibile, e in un welfare di marca europea e dove tutti siano chiamati a contribuire in modo razionale. Ne uscirà un'Italia più moderna, più forte, più equa.

La qualità delle Istituzioni, delle regole e dei processi in Italia ed in Europa è il prerequisito per realizzare un progetto di Paese che ci tragga fuori dalle secche in cui siamo precipitati. In particolare, due temi fondamentali per gli assetti politico-istituzionali sembrano emergere con forza: la fiducia e l'effettività delle regole. La pandemia ha rafforzato l'idea che la gestione della complessità in una democrazia matura come la nostra debba poter far leva su solidi rapporti di fiducia, sia "verticali" (tra cittadini e Istituzioni),

sia “orizzontali” (tra gli stessi cittadini e tra le diverse Istituzioni), per garantire l’efficacia e il rispetto delle decisioni assunte .

I governi sono chiamati quindi a fare in modo che prevalgano prevedibilità e certezza delle regole, attuazione tempestiva e qualità delle decisioni. Per realizzare un’azione riformatrice in questa direzione, fondata sulla capacità di costruire e riadattare le politiche pubbliche in base agli obiettivi perseguiti, due aspetti della fiducia istituzionale sono fondamentali. Il primo riguarda la fiducia nei produttori di regole, vale a dire nelle loro competenze e nella loro integrità, con i temi connessi della selezione delle classi dirigenti e del rapporto tra pubblici funzionari e destinatari delle regole. Il reticolo di regole e responsabilità che caratterizza l’esercizio del potere amministrativo nasce da un clima di sfiducia verso gli apparati pubblici, cioè verso coloro che sono chiamati ad applicare le norme prodotte, i quali, a loro volta, reagiscono con atteggiamenti difensivi e conservativi. Questo impedisce un processo di ammodernamento del nostro sistema amministrativo fin troppo rimandato, e necessario per rendere il Paese competitivo.

Il secondo aspetto riguarda la fiducia nel sistema di produzione di regole nel suo complesso, che presuppone una valutazione non solo sul profilo formale della loro elaborazione, ma anche sulla coerenza tra risultati raggiunti e obiettivi perseguiti. Più competenze e una gestione più efficiente dei processi nella Pubblica amministrazione sono missioni prioritarie, al pari della buona attività di regolazione e controllo, e della fornitura ai cittadini di beni pubblici. Fiducia, valutazione ed effettività dei processi, compreso un sistema giudiziario coerente con una logica di servizio e al passo con i tempi e le dinamiche dell’economia, sono premesse necessarie per un rapporto virtuoso tra Pubblica Amministrazione e sistema delle imprese. Solo con un disegno condiviso che accompagni imprese e lavoratori che operano sui mercati e si confrontano con la concorrenza internazionale, una ripresa economica sostenibile ed inclusiva potrà arrivare da qui al 2030, e poi al 2050.

CAPITOLO 1

Governance e riforme

1.1 L'EUROPA

L'Unione europea (UE) ha dato una risposta senza precedenti alla crisi pandemica e ai suoi effetti sui sistemi economico-sociali, tra cui quello italiano. Sia pure con qualche incertezza iniziale, questa volta l'UE non è caduta nella "trappola" decisionale che l'aveva condotta, durante la crisi finanziaria del decennio scorso, a intervenire troppo poco e troppo tardi.

Data la forte interdipendenza economica tra i Paesi membri, le autorità dell'UE hanno dovuto progressivamente prendere atto che il paradigma precedente, costruito sulla necessità di ridurre i rischi, sarebbe stato del tutto insufficiente per orientare la risposta alla crisi pandemica e che solo meccanismi di stabilizzazione macroeconomica centralizzati a livello europeo sarebbero stati efficaci nel contrastarne gli effetti.

Così, è stato opportunamente sospeso il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), che dovrà essere poi rivisto profondamente per risolvere i molteplici problemi emersi negli anni, evidenziati dalle principali Istituzioni internazionali e condivisi anche dalla Commissione europea.

È stata sensibilmente ampliata la possibilità per gli Stati membri di concedere aiuti di Stato a sostegno delle imprese colpite dagli effetti della crisi epidemiologica. Gli aiuti di Stato sono concessi a valere sulle risorse finanziarie dei singoli Stati membri, che

quindi mantengono un margine di discrezionalità sulle modalità di utilizzo e sulla destinazione dei fondi; ma le differenze in termini assoluti nella dimensione degli aiuti concessi, soprattutto se rapportate all'intensità con cui la crisi ha colpito ogni singola economia, hanno comportato una diversa capacità e rapidità di reazione, con ovvie ripercussioni sui livelli di crescita e sulla competitività delle imprese. A ciò, tuttavia, non si è accompagnata l'adozione di strumenti in grado di evitare distorsioni e garantire il corretto funzionamento del mercato unico in un'ottica di level playing field: il pericolo è che il fenomeno possa ampliare gli squilibri già esistenti tra le economie nazionali dei Paesi UE, mettendo a rischio la tenuta del mercato unico europeo. Questo rende ancor più pressante la responsabilità dei governi nazionali rispetto all'utilizzo dei fondi europei per la ripresa che, se impiegati per rilanciare l'economia con riforme strutturali, potranno concorrere a scongiurare questo rischio.

Sono poi state create linee di credito, a favore dei Paesi più colpiti dalla pandemia, all'interno degli organismi intergovernativi già esistenti (come il Meccanismo di stabilità europea – MES – e la Banca europea per gli investimenti – BEI) e senza le condizionalità usate nel sostegno ai Paesi (come la Grecia) particolarmente provati dalla crisi finanziaria del decennio scorso.

Infine, la Commissione europea, oltre a rendere subito operativo un programma di contrasto alla disoccupazione (SURE), ha delineato un inedito progetto di ricostruzione post-pandemica (Next Generation EU), a favore dei Paesi più colpiti, basato su una combinazione di sovvenzioni e prestiti.

Progetto che, per la prima volta nella storia dell'UE, è finanziato da debito europeo.

La crisi pandemica ha, dunque, prodotto profondi cambiamenti nel paradigma europeo, sia sul piano delle ***policies*** che sul **piano istituzionale**.

Sul piano delle *policies*, essa ha mostrato l'insufficienza degli strumenti tradizionali per affrontare una crisi sanitaria di proporzioni "bibliche" (nelle parole di Mario Draghi) e, quindi, per ricostruire e rilanciare le attività produttive ed economiche messe in ginocchio dalla crisi che, peraltro, ne ha evidenziato in maniera drammatica gli elementi di fragilità.

Sul piano istituzionale, essa ha messo in luce l'esigenza di ammodernare il sistema decisionale dell'UE, inadeguato a rispondere in modo rapido ed efficace in caso di crisi.

Di qui, le pressioni non solo della politica, ma anche delle forze produttive e delle organizzazioni rappresentative della società civile, per superare l'inadeguatezza delle *policies* e delle Istituzioni e, di conseguenza, il sostegno che Confindustria intende assicurare al processo di rafforzamento dell'UE e il ruolo che il Governo e il Parlamento italiani possono svolgere per l'effettiva realizzazione del citato progetto di ricostruzione post-pandemica.

L'UE è più che mai viva, ma richiede di essere resa più efficiente e più vicina a cittadini e imprese.

Consideriamo meglio le problematiche di *policy* e istituzionali che sono emerse durante la risposta alla crisi pandemica.

1.1.1 Le politiche

Per quanto riguarda le ***policies***, i nuovi programmi messi in campo per contrastare gli effetti della crisi pandemica preludono alla possibilità di delineare **autonome fonti di finanziamento** europee che, in prospettiva, andrebbero ad aggiungersi ai trasferimenti dei singoli Stati. Si pensi, in particolare, al dibattito e ai lavori avviati su forme di contribuzione ambientale – alla frontiera e interne, nel caso della prospettata *plastic levy* – come pure all'ipotesi di una

digital tax e di una *financial transaction tax* armonizzate a livello europeo[1].

A seguito del Consiglio europeo straordinario di luglio 2020, infatti, le Istituzioni UE stanno negoziando una nuova Decisione sulle risorse proprie, che consenta di innalzarne temporaneamente il massimale al 2% del PNL dell'UE stessa e di creare, così, lo spazio contabile – il c.d. *headroom* – necessario per garantire l'emissione di titoli da piazzare sui mercati finanziari per sostenere Next Generation EU, utilizzando l'ottimo *rating* di credito di cui dispone. I fondi ottenuti dovrebbero poi essere rimborsati su un orizzonte molto lungo, non prima del 2028 e non oltre il 2058. Se l'*headroom* è già servito in passato per garantire i prestiti ad alcuni Stati membri (Portogallo, Irlanda) nel contesto dell'European Stability Mechanism, la novità consiste nella sua ampiezza, necessaria a garantire emissioni della Commissione per 750 mld di euro "*on behalf of the Union*" e a rimborsare le somme prese in prestito.

Il carattere eccezionale e temporaneo di tale soluzione come strumento per affrontare la crisi Covid ne limita per il futuro la portata innovativa. Tuttavia, tale strumento costituisce un indubbio e profondo ripensamento dei meccanismi che governano il finanziamento delle spese dell'Unione. L'auspicio è che rappresenti l'avvio di una revisione più ampia, come peraltro sembrano dimostrare le conclusioni del Consiglio europeo straordinario, che forniscono indicazioni piuttosto dettagliate sui prossimi passaggi[2].

1 Il tema viene approfondito di seguito, nel par. 1.1.3.

2 Cfr. il par. A29: *"Nei prossimi anni l'Unione lavorerà a una riforma del sistema delle risorse proprie e introdurrà nuove risorse proprie. Come primo passo, sarà introdotta una nuova risorsa propria basata sui rifiuti di plastica non riciclati che si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2021. Come base per risorse proprie supplementari, nel primo semestre del 2021 la Commissione presenterà proposte relative a un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e a un prelievo sul digitale, ai fini della loro introduzione al più tardi entro il 1° gennaio 2023. Nello stesso spirito, la Commissione presenterà una proposta su un sistema di scambio di quote di emissioni riveduto, eventualmente estendendolo al trasporto aereo e marittimo. Infine, nel corso del prossimo QFP, l'Unione lavorerà all'introduzione di altre risorse proprie, che potrebbero comprendere un'imposta sulle transazioni finanziarie. Le entrate derivanti dalle nuove risorse proprie introdotte dopo il 2021 saranno utilizzate per il rimborso anticipato dei prestiti contratti a titolo di Next Generation EU".* Il testo si trova al link: https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf.

In quest'ottica, il primo e principale obiettivo dell'Italia per i prossimi mesi deve essere quello di utilizzare in maniera efficace le risorse messe a disposizione da **Next Generation EU**, lo strumento straordinario per la ripresa.

Anzitutto è importante sottolineare come esso sia stato collegato al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (QFP) – il bilancio dell'UE per il prossimo settennio – che ne diventa così il garante di ultima istanza, permettendo di superare il paradigma dell'azzardo morale, da tempo prevalente, e la conseguente implicazione che gli Stati, quando si trovano in difficoltà, dovrebbero "cavarsela da soli".

Va altresì tenuta presente la visione di fondo: sia *Next Generation* EU che il QFP sono stati concepiti per sostenere la ripresa e trasformare l'UE attraverso le sue principali politiche, ovvero *Green Deal* europeo, rivoluzione digitale e resilienza.

In proposito, occorre tener conto del fatto che l'**azione per il clima** dovrà essere integrata nelle politiche e nei programmi finanziati nell'ambito del QFP e di Next Generation EU e dovrà contribuire al raggiungimento dei target climatici dell'Unione per il 2030 (che saranno aggiornati entro fine 2020) e al grande obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.

L'altra grande priorità è la **transizione digitale**, cui occorre puntare non solo nella fase di ripresa, ma in quanto leva necessaria di trasformazione strutturale dell'economia e della società europee. La creazione di catene del valore più resilienti, basate su prodotti e servizi digitalizzati, non è più un "lusso" ma una necessità, e il successo dell'industria dipenderà dalla capacità dell'UE di completare la trasformazione digitale coinvolgendo tutte le imprese, oltre che di definire quadri legislativi efficaci e tecnologicamente neutrali, che aumentino la fiducia del mercato verso le nuove tecnologie e, allo stesso tempo, non ne ostacolino lo sviluppo.

Il *Recovery Plan* (al quale, oltre a Next Generation EU, contribuisce anche il Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027) traccia, dunque, una linea che mira a rendere l'Europa più solida e resistente ad eventuali *shock* futuri, per rafforzarne l'autonomia strategica e migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti.

Al cuore di tale visione resta e va mantenuta la centralità dell'industria che, articolata nelle varie catene del valore, è chiamata a collaborare con gli altri soggetti generatori di valore (università, centri di ricerca, ecc.) all'interno di veri e propri "ecosistemi", in un rinnovato quadro di politica industriale. L'Italia ha qui un importante ruolo da giocare, per partecipare da protagonista alle iniziative che saranno promosse e sfruttando appieno le potenzialità e le eccellenze del nostro Paese[3].

Nell'immediato, l'attenzione di tutte le forze politiche e sociali del Paese andrà dunque posta sulla definizione del **Piano nazionale di ripresa e resilienza**: i Piani che gli Stati membri dovranno presentare, a partire da ottobre 2020, saranno valutati in funzione della loro coerenza con le raccomandazioni specifiche per Paese, del rafforzamento del potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro, nonché dell'effettivo contributo ai grandi obiettivi delineati dall'UE.

Il Piano italiano dovrà rispondere a queste caratteristiche, con proposte di riforma e di investimento concrete e coerenti con le priorità europee. Ma soprattutto, dovrà rappresentare un vero programma di rilancio e modernizzazione del Paese: si tratta di un'opportunità unica per fare riforme attese da decenni, investire nel futuro, cambiare l'Italia.

Al contempo, occorre evitare che tutto ciò si traduca nel paradosso di oneri aggiuntivi, che finiscano per penalizzare le imprese. In questo contesto, sembra ormai improcrastinabile progredire verso un reale *level playing field* fiscale a livello europeo. Il tema, oggetto di attenzione anche nel quadro delle proposte di raccomandazioni specifiche per Paese della Commissione rivolte a Lussemburgo, Irlanda, Paesi Bassi, Malta, Cipro e Ungheria, è determinante per il completamento del mercato unico, in un momento in cui le disparità impositive contribuiscono a ostacolare la convergenza delle economie dell'Unione[4].

Da questo punto di vista, una forte enfasi sulla tutela e sul completamento del **mercato interno** è assolutamente essenziale: con circa 450 milioni di consumatori e 20 milioni di imprese, esso è il più grande *asset* strategico dell'UE, ma si tratta di un cantiere sempre aperto che ha bisogno di costanti interventi, sia per difenderlo dal pericolo della frammentazione e dalla tentazione della rinazionalizzazione da parte degli Stati membri, sia per completarlo nei settori in cui è ancora incompiuto.

Le normative europee condizionano molti aspetti della vita delle imprese e dei cittadini, ma non sempre vengono applicate in modo uniforme o correttamente dagli Stati membri – è il caso, ad esempio, della direttiva sui ritardi di pagamento – di fatto mettendo in discussione il principio stesso del mercato interno; alcuni settori già armonizzati sono poi sottoposti a costanti minacce di nazionalismo economico – come nel caso del mercato unico degli alimenti.

Su questo l'UE si trova dinanzi a un bivio: proseguire verso l'integrazione, con determinazione, o avallare pericolosi passi indietro, che rimettano al centro l'azione dei singoli Governi. La Commissione dovrebbe imporsi sugli Stati membri inadempienti, esercitando in maniera maggiormente assertiva le prerogative che il ruolo di Guardiano dei Trattati le conferisce.

3 Va altresì sottolineato che, a seguito del recente negoziato sul bilancio pluriennale dell'UE, vari programmi di interesse delle imprese hanno subito significativi tagli. Occorrerà, dunque, che le decisioni del Consiglio europeo vengano attuate in maniera lungimirante, compensando queste riduzioni con misure che vadano a favorire la ricerca, gli investimenti e la crescita all'interno dei futuri piani di ripresa nazionali.

4 Al riguardo, si rinvia al par. 1.1.3.

Proprio perché *asset* strategico, il mercato interno andrebbe, poi, dotato di frontiere esterne più efficaci, rafforzando la sorveglianza del mercato a livello europeo, attraverso un sistema efficace e armonizzato di controlli. Non sono accettabili standard di controllo drammaticamente diversi tra Nord e Sud Europa o tra Est e Ovest: questa situazione crea di fatto uno svantaggio competitivo a favore delle frontiere più "permissive", indebolendo i punti di ingresso più efficienti: si puniscono i migliori e si premiano i "furbi".

Il piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione del mercato unico presentato dalla Commissione il 10 marzo 2020 rappresenta un buon punto di partenza, ma occorre dare seguito alle proposte per quanto riguarda:

- il mercato unico dei trasporti, che resta incompleto e vulnerabile agli *shock* esterni, con barriere e lacune che creano notevoli costi e ostacolano la connettività in Europa;

- il mercato unico dei servizi, settore che rappresenta il 74% dell'occupazione a livello UE, ma il cui commercio intracomunitario nel complesso rappresenta solo il 5%, e per cui occorrono iniziative nei mercati *cross-cutting* (come la vendita al dettaglio o la logistica), che si tradurrebbero in un aumento del PIL UE nel lungo termine compreso tra +0,3% e +1,5%, pari a circa 120 miliardi di euro;

- un vero e proprio mercato unico digitale, in cui le imprese di tutte le dimensioni e di qualsiasi settore possano competere a parità di condizioni e possano sviluppare, commercializzare e utilizzare tecnologie, prodotti e servizi digitali.

Un'ulteriore, grande priorità è il rapido completamento del progetto di creazione della **Capital Markets Union (CMU)**, che rappresenta una base imprescindibile per assicurare agli operatori finanziari e, conseguentemente, alle imprese dei diversi Paesi UE un accesso a pari condizioni ai flussi di risparmio e ai mercati dei capitali.

Un sistema finanziario ancora troppo bancocentrico e caratterizzato da mercati dei capitali frammentati e non sufficientemente sviluppati rappresenta un fattore di debolezza, che mette l'Europa in una situazione di svantaggio competitivo rispetto ad altre economie mondiali e ne limita la capacità di resilienza e di ripresa in caso di crisi.

Un vero mercato unico dei capitali, regolato da norme semplici e uniformi, è necessario per accrescere la stabilità finanziaria e macroeconomica, assicurare adeguati flussi di investimento in tutta l'economia europea, massimizzare la protezione dei risparmiatori, minimizzare i costi di transazione e accelerare il recupero dalla crisi generata dall'emergenza epidemiologica a vantaggio dei cittadini e delle imprese.

La CMU contribuirà a garantire alle imprese europee un più ampio accesso a fonti di finanziamento pazienti e a lungo termine, così da sostenere i profondi cambiamenti strutturali del sistema produttivo imposti da sfide quali la trasformazione tecnologica e digitale e la transizione verso un'economia sostenibile. Al riguardo, la regolamentazione in tema di finanza sostenibile, se attentamente calibrata e accompagnata da incentivi volti a favorire un'ordinata ed equilibrata trasformazione delle attività, potrà rappresentare uno strumento incisivo per far affluire capitali alle imprese che si prefiggono obiettivi di sostenibilità.

Negli ultimi anni diversi passi sono stati fatti nella direzione indicata, ma si è ancora lontani dal raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Occorre completare il progetto puntando, in particolare, su azioni volte a semplificare le regole esistenti, ridurre l'incertezza giuridica derivante dalla diversa applicazione delle norme negli Stati membri, migliorare l'accesso alle informazioni riducendone i

costi, incentivare l'uso di nuove tecnologie digitali, rimuovere barriere transfrontaliere e ostacoli agli investimenti.

In tale ambito, in linea con quanto emerso nel *Final Report dell'High Level Forum* sulla CMU istituito dalla Commissione europea[5], si dovranno, tra gli altri, pianificare interventi volti a[6]: *i*) favorire la quotazione delle PMI e il loro accesso al mercato obbligazionario, in particolare attraverso una semplificazione, anche finalizzata a una maggiore proporzionalità, del Regolamento europeo sugli abusi di mercato (n. 596/2014) e del Regolamento europeo sul Prospetto (n. 1129/2017) e la creazione di un fondo di fondi paneuropeo diretto a favorire la nascita e lo sviluppo di intermediari nazionali specializzati nell'investimento in IPO; *ii)* promuovere lo sviluppo degli ELTIF, i Fondi Europei di Investimento a Lungo Termine, attraverso semplificazioni del quadro normativo europeo (Regolamento UE n. 760/2015); *iii)* rivedere Solvency II per incoraggiare maggiori investimenti a lungo termine nel sistema produttivo da parte delle compagnie di assicurazione; *iv)* rilanciare le cartolarizzazioni, attenuando i requisiti di capitale e semplificando gli obblighi informativi, al fine di consentire anche alle PMI un accesso al mercato dei capitali, sebbene mediato dal sistema finanziario; *v)* creare un quadro normativo che promuova lo sviluppo del *Fintech*, eliminando ostacoli regolamentari all'innovazione nel settore finanziario e assicurando il livellamento del terreno di gioco.

Si dovrà, poi, terminare la costruzione dell'Unione Bancaria e procedere alla condivisione dei rischi, costruendo il c.d. terzo pilastro sull'assicurazione dei depositi e puntando a regole e sistemi di vigilanza sempre più armonizzati. Solo con la combinazione di una vera unione bancaria e di un vero mercato unico dei capitali si potrà assicurare una solida ripartizione dei rischi nell'Unione Economica e Monetaria e aumentare la resilienza contro *shock* economici.

5 "*A new Vision for Europe's capital markets. Final Report of the High Level Forum on the Capital Markets Union*", giugno 2020.

6 Alcuni di questi temi vengono ulteriormente approfonditi nel capitolo 2.

Sul piano della regolamentazione bancaria, si dovrà evitare il proliferare di nuove norme che abbiano ulteriori effetti restrittivi sul capitale di vigilanza da accantonare a fronte dei finanziamenti all'economia.

Da oltre un decennio si osserva, infatti, una stretta regolamentare che ha generato un consistente aumento della quantità di capitale minimo richiesta alle banche. Il rafforzamento del grado di patrimonializzazione ha aumentato la stabilità del sistema finanziario nel lungo termine, ma ha compresso l'erogazione del credito comportando costi di breve periodo per l'economia, soprattutto nelle fasi di bassa crescita. Inoltre, essa ha generato politiche di offerta di credito delle banche più attente rispetto al periodo antecedente alla crisi finanziaria dello scorso decennio, determinando un aumento del divario tra imprese di maggiore dimensione e con *rating* migliori, che hanno registrato un aumento dell'offerta di credito, e imprese più piccole e più rischiose per le quali l'offerta di finanziamenti bancari si è ridotta[7].

Gli obiettivi della stabilità e della riduzione dei rischi nel sistema bancario europeo vanno considerati raggiunti e occorre ora ripensare, in un'ottica di medio-lungo periodo, i requisiti prudenziali a carico di banche e intermediari finanziari. Ciò al fine di non determinare ulteriore selettività, da parte degli intermediari, nel valutare il merito di credito delle imprese e, dunque, una nuova stretta creditizia.

In tal senso, occorrerà in particolare ripensare il recepimento, nella normativa europea, della revisione di Basilea 3, prevedendo ulteriori flessibilità verso categorie di finanziamenti, quali quelli orientati agli investimenti sostenibili, che nel lungo periodo avran-

7 Banca d'Italia, *Relazione annuale* e *Rapporto sulla Stabilità finanziaria*, vari anni; Marcello Messori, *"Questa volta le banche italiane saranno parte della crisi o della sua soluzione?"*, Astrid Rassegna n. 8/2020; Emilia Bonaccorsi di Patti e Paolo Finaldi Russo, *"Fragilità finanziaria delle imprese e allocazione del credito"*, Questioni di Economia e Finanza Banca d'Italia, n. 371/2017; Carmelo Barbagallo, Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria di Banca d'Italia, "*Regolamentazione finanziaria, crisi, credito*", Intervento agli Stati Generali del Credito di Assolombarda, novembre 2018.

no effetti positivi sull'economia europea. Ciò per assicurare un adeguato flusso di finanziamenti all'economia e di favorire una maggiore efficienza nell'allocazione del credito a beneficio delle imprese più piccole e meno strutturate ma comunque meritevoli di credito.

1.1.2 Le Istituzioni

Sul **piano istituzionale**, è risultato evidente che l'UE non dispone di un sistema decisionale adeguato ad affrontare le emergenze, pur avendo risposto alla crisi pandemica in tempi più brevi rispetto a quanto accaduto durante la crisi finanziaria del passato decennio.

Il Consiglio europeo ha rivendicato una preminenza decisionale, che non ha potuto onorare per via delle divisioni tra i governi al suo interno. Ha quindi delegato al Consiglio dei ministri economico-finanziari (ECOFIN) il compito di individuare un punto di mediazione tra interessi nazionali quasi sempre contrapposti. Ma anche il Consiglio ECOFIN non è riuscito ad assolvere il suo compito, lasciando presentare, quindi, alla Commissione un progetto per la ricostruzione post-pandemica.

Grazie soprattutto all'accordo intervenuto tra i governi tedesco e francese, la Commissione ha quindi elaborato il progetto di Next Generation EU, sottoponendolo al Consiglio europeo. Quest'ultimo, tuttavia, ha faticato a decidere su quel progetto, per via delle accese resistenze dei Paesi del Nord (auto-definitisi Paesi "frugali"), oltre che per le opposizioni strumentali dei Paesi dell'Est (il cosiddetto Gruppo di Visegrad).

Lo scontro tra Paesi si è quindi tradotto in uno scontro tra assetti decisionali, con i Paesi del Nord e dell'Est favorevoli ad affidare al Consiglio ECOFIN la decisione sull'uso dei fondi e i Paesi del Sud favorevoli, invece, ad affidare alla Commissione la regia del progetto di Next Generation EU.

A prevalere è stato, ancora una volta, il modello intergovernativo su quello comunitario: benché la Commissione mantenga un ruolo importante, nell'accordo raggiunto a luglio è stato stabilito che spetterà al Consiglio dell'UE e al Consiglio europeo vagliare i Piani nazionali di ripresa. Il metodo intergovernativo crea tensioni politiche e polarizzazione tra gruppi di Paesi, contrapponendo interessi nazionali che sono spesso lontani dall'interesse comune dell'Unione. In questo modo, le scelte adottate non sono ottimali per l'intera Unione ma sono l'unico compromesso possibile.

In futuro, occorrerà invece lavorare per favorire una gestione comunitaria del progetto, soprattutto se questo dovesse essere realmente garantito, in prospettiva, da tasse europee.

In altre parole, qualora si andasse effettivamente verso un maggior ricorso a risorse sovranazionali, queste dovranno essere gestite dalle Istituzioni sovranazionali, a loro volta naturalmente sottoposte al controllo democratico e degli Stati membri. Si imporrà, pertanto, la necessità di ridefinire il sistema decisionale dell'UE, dotandola di un vero e proprio potere esecutivo sul bilancio e, soprattutto, affidando un reale potere di controllo al Parlamento europeo.

Questi temi potrebbero legittimamente essere oggetto di discussione nel quadro della Conferenza sul Futuro dell'Europa, che dovrebbe aprirsi nei prossimi mesi: l'UE ha davanti a sé una sfida straordinaria, un'occasione unica per evolvere verso una maggiore integrazione politica, oltre che economica.

In prospettiva occorrerà definire un vero e proprio ***Political Compact***, per rafforzare l'Eurozona e conferirle capacità fiscale.

Next Generation EU è un punto di partenza in questa direzione, ma è necessario progredire ulteriormente: occorre modernizzare e ren-

dere più veloci ed efficaci i meccanismi di governance dell'Unione europea che oggi, con le sue procedure e la sua complessa architettura istituzionale, spesso non è adeguata a reagire ai cambiamenti.

È importante, quindi, che venga definito un progetto organico di riforma finalizzato a coniugare la rappresentatività delle Istituzioni con l'efficacia dei processi decisionali, nell'ottica di poter rispondere meglio alle esigenze con cui si confronta il sistema produttivo europeo.

Da questo punto di vista, e guardando all'Italia, occorre che le forze politiche si preparino da subito a definire un proprio *blueprint* sulle riforme necessarie per le *policies* e per le Istituzioni dell'UE, beneficiando delle competenze più avanzate di cui il Paese dispone e coordinando le loro visioni riformatrici con gli innovatori che agiscono all'interno della Commissione e del Parlamento europeo, oltre che negli altri Paesi favorevoli ad avanzare sulla strada di un'Unione politica ed economica, efficiente e democratica.

È un'occasione che non possiamo permetterci di sprecare e che deve essere colta anche per far sì che il nostro Paese partecipi attivamente al processo di ridefinizione dell'architettura istituzionale UE che, con tutta probabilità, si aprirà a breve.

Occorre concentrare l'attenzione sulle **competenze esclusive dell'UE e** su quelle **materie essenziali** che richiedono una gestione sovranazionale e giustificano l'idea che l'UE si doti, progressivamente, di capacità governativa e fiscale. In questa cornice, è peraltro utile evidenziare l'importanza della sussidiarietà orizzontale, quale criterio regolatore delle competenze tra l'UE e gli altri attori istituzionali sottordinati: un principio teso a valorizzare l'autonomia delle parti sociali (e quindi, di impresa e lavoro) e a riaffermare il loro ruolo attivo nella **regolamentazione delle dinamiche nazionali in tema di lavoro**; un principio la cui concreta applicazione contribuisce al progresso economico e sociale in Europa, proprio perché in grado di cogliere, affrontare e disciplinare

in maniera efficace le dinamiche delle relazioni industriali a livello nazionale.

Il nostro Paese è dunque chiamato a compiere un salto di qualità, per migliorare l'efficacia del suo posizionamento a livello europeo, attrezzandosi per partecipare di più e meglio al processo decisionale e per garantire la tutela degli interessi italiani, a livello politico e tecnico, attraverso una presenza costante, informata e assertiva in sede UE.

In questo contesto, per migliorare la qualità del dibattito pubblico sui temi europei e garantire un più stretto raccordo fra territori, cittadini, imprese ed eletti, occorre in prospettiva semplificare la legge elettorale italiana per le consultazioni europee, riducendo la dimensione dei collegi elettorali e abolendo il voto di preferenza, per favorire il lavoro della nostra rappresentanza parlamentare.

1.1.3 Verso una maggiore integrazione fiscale

Come accennato, nei prossimi anni il nostro Paese dovrà agire da promotore (o rendersi maggiormente partecipe) sul fronte della costruzione di alleanze vocate al rilancio del disegno europeo. Il modello intergovernativo ha finora agito da freno per tali obiettivi, che attengono non soltanto allo sviluppo del mercato unico, ma anche ad ambiti contigui quali, ad esempio, le politiche sociali e che sono bisognosi, tra le altre cose, di una maggiore incisività finanziaria.

Una simile impostazione deve essere favorita da una vera e propria condivisione degli interessi economici da parte dei Paesi membri. Il mercato unico, grande conquista dei passati decenni, pur rimanendo per definizione il luogo della competizione per gli operatori economici, dovrebbe stemperare tale effetto per gli Stati membri.

Tuttavia, poiché questi ultimi continuano a derivare dalla fiscalità, basata sui rapporti giuridici con gli operatori economici, le loro sorti in termini di prosperità e, di riflesso, le loro evoluzioni politiche interne, continuano a manifestarsi tensioni e incentivi a una dannosa competizione fiscale intraeuropea, che potrebbero essere controllate. L'alternativa è il permanere nel sistema di vere e proprie "termiti fiscali"[8], che rischiano di erodere le fondamenta della casa comune. Occorre costruire, al contrario, maggiori opportunità per finanziare adeguatamente la costruzione di beni pubblici europei, anche allo scopo di incrementare il senso di appartenenza dei cittadini europei ad una comunità politica solidale e coesa, che è la migliore promessa per un prospero futuro del continente.

In tale cornice, un passaggio fondamentale è costituito dalla parziale rinuncia di sovranità fiscale da parte dei Paesi membri a vantaggio di un maggior ruolo tributario dell'Unione. Tale rinuncia dovrebbe naturalmente avvenire a beneficio di un bilancio europeo modernizzato, reso stabile e progressivamente svincolato dalle dinamiche economiche interne ai singoli Paesi. Per raggiungere un simile obiettivo resta fondamentale perseguire, nelle prossime decadi, la creazione di una compiuta tassazione europea che rimpiazzi gli attuali meccanismi contributivi dei singoli Stati e affidi l'azione delle Istituzioni comuni ad un solido sistema di risorse proprie.

Si tratta di un'evoluzione che richiede un cambiamento – anche molto profondo – degli assetti istituzionali dell'Unione (e, verosimilmente, di quelli interni ad alcuni Paesi membri).

Va ricordato sul punto come i Trattati, nella loro attuale formulazione, definiscano chiaramente i limiti dell'azione fiscale europea: ogni proposta nel campo della tassazione deve essere approvata all'unanimità dal Consiglio, seguendo una procedura legislativa speciale che vede il Parlamento in funzione meramente consultiva (artt. 113 e 115, TFUE). La fiscalità è, di fatto, l'unica area di *policy* in cui il meccanismo decisionale è rimasto ancorato all'unanimità intergovernativa, considerando la transizione di molte altre materie al criterio decisionale della maggioranza qualificata in Consiglio.

La previsione della procedura legislativa speciale, dal canto suo, costituisce un forte freno evolutivo, poiché mina i presupposti per la creazione di un'effettiva democrazia parlamentare sovranazionale, per la quale il potere decisionale in ambito fiscale rappresenta una precondizione essenziale e coerente con il principio – risalente ma contestualizzabile – che nega doveri di contribuzione economica da parte dei cittadini in assenza di una piena rappresentatività politica (*no taxation without representation*); rappresentatività che, ad oggi, in materia fiscale, resta essenzialmente in capo al Consiglio europeo e ai suoi membri.

Un primo nodo da sciogliere sulla via della costruzione di un sistema fiscale europeo è il superamento degli ostacoli procedurali, più volte invocato dalle Istituzioni europee[9].

Al riguardo, sono diverse le azioni che l'Europa dovrebbe mettere in campo.

In prospettiva, il passaggio maggiormente risolutivo, ma anche il più drastico, è costituito da una revisione dei Trattati – anche nel quadro di un eventuale rilancio del progetto costituzionale europeo – che dovrebbe prendere le mosse, in primo luogo, da una concertazione con i principali partner europei e che conduca ad una riconsiderazione globale del ruolo di una fiscalità comune.

In assenza (o in attesa) di un simile passaggio strutturale, il nostro Paese potrebbe sostenere attivamente il superamento del principio decisionale dell'unanimità e del ricorso alla procedura legislativa speciale in materia fiscale, pur rimanendo nella cornice istituzionale dei trattati esistenti.

8 Tanzi V. (2000), "*Globalization, technological developments and the work of Fiscal Termites*" https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00181.pdf

9 Si veda, ad esempio, la Comunicazione della Commissione europea del 15 gennaio 2019 "*Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE*".

Ciò sarebbe possibile, come indicato dalla Commissione europea, attivando la c.d. "clausola passerella generale" (di cui all'art. 48, par. 7, TFUE) per la materia fiscale[10]. La norma pattizia in questione consentirebbe al Consiglio europeo di passare al voto a maggioranza qualificata anche nei casi in cui i Trattati richiedono il voto all'unanimità e di applicare la procedura legislativa ordinaria anche laddove i Trattati prescrivano procedure speciali. Tale decisione andrebbe, in ogni caso, assunta all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo a maggioranza dei suoi membri. I parlamenti nazionali avrebbero, peraltro, un diritto di veto attivabile entro sei mesi dall'iniziativa del Consiglio.

Un'iniziativa riformista ancor più contingente consisterebbe nel risolvere le distorsioni nelle relazioni intracomunitarie, causate da conclamati fenomeni di competizione fiscale dannosa che ancora si verificano tra i Paesi membri. È inaccettabile un contesto in cui permangono strategie fiscali opportunistiche messe in atto da partner dell'Unione, che erodono base imponibile. Si tratta di una situazione che si somma ai rischi incombenti, per l'Italia e per l'UE, che provengono sul medesimo oggetto dalle relazioni esterne e che potrebbero oggi vedere nel Regno Unito, svincolato dalle azioni di coordinamento europeo, una nuova minaccia.

È imprescindibile per l'Italia mantenere questo punto in alto nell'agenda politica europea e nazionale, attivando fin d'ora il dibattito e gettando le basi per azioni concrete. Una possibile iniziativa, nel contesto normativo attuale, risiede nella facoltà per l'Italia e per i suoi rappresentanti istituzionali di sostenere l'attivazione dell'articolo 116 del TFUE. La norma in questione rimette alla Commissione europea la valutazione di disparità legislative, regolamentari o amministrative tra i Paesi membri in grado di falsare la concorrenza sul mercato interno, provocando distorsioni da rimuovere. Qualora tali distorsioni siano accertate, la Commissione è invitata a consultare i Paesi UE interessati per trovare un accordo, che in caso di mancato raggiungimento, può essere superato da direttive comunitarie, approvate dal Parlamento e dal Consiglio europeo secondo la procedura legislativa ordinaria. Si tratta di una disposizione che finora non ha mai trovato utilizzo, ma che potrebbe agire da soluzione di ultima istanza di fronte al permanere di disallineamenti macroscopici nella fiscalità intraeuropea.

È stato già rilevato che la crisi pandemica da Covid-19 sembra aver indotto una nuova visione solidaristica tra i Paesi membri dell'Unione, accompagnata da un maggior protagonismo delle Istituzioni comunitarie. La crisi ha peraltro coinciso con il periodico negoziato relativo al bilancio pluriennale che a, sua volta, rappresenta un passaggio cruciale per marcare le linee di indirizzo economico dell'Unione e, inoltre, al bilancio europeo è stata affiancata in via straordinaria l'iniziativa Next Generation EU.

Si tratta di una serie di congiunzioni favorevoli. Guardando al futuro è auspicabile che la possibilità per la Commissione europea di accedere ai mercati finanziari non venga revocata completamente (come ora stabilito all'espletamento della funzione del NGEU), posto che tale facoltà potrebbe costituire il trampolino di lancio per la condivisione futura di oneri economici in via strutturale e non solo emergenziale.

Ciò premesso, va tuttavia rilevato come il più recente negoziato sul bilancio pluriennale non abbia prodotto altre evoluzioni significative sul piano degli strumenti di finanziamento dell'Unione, ancora saldamente legati alla potestà impositiva esclusiva dei Paesi membri e, in generale, al conseguente meccanismo di contribuzione pro quota, periodicamente condizionato da recriminazioni incrociate e puntate al ribasso[11].

10 Vale la pena menzionare come il trattato preveda un'ulteriore clausola passerella specificatamente pensata per la fiscalità ambientale (art. 192, par. 2, TFUE), mai attivata finora che potrebbe assolvere la sua funzione in relazione a specifiche iniziative.

11 Bordignon M. - https://www.lavoce.info/archives/68641/recovery-fund-non-e-tutto-oro-quello-che-luccica/

Anche le possibili nuove forme di finanziamento finora esaminate dalla Commissione europea non appaiono discostarsi dalla logica contributiva[12]. Si tratta, a ben vedere, di motivazioni ulteriori per proporre un cambiamento di rotta, che potrebbe iniziare riaccendendo il dibattito sull'opportunità di armonizzare l'impianto fiscale dei Paesi membri, in preparazione dell'avvento di vere imposte europee.

Un simile progetto dovrebbe senz'altro considerare il riavvicinamento delle modalità di calcolo delle basi imponibili delle imposte sui redditi, quale azione propedeutica all'avvento di addizionali europee (da introdurre a parità di pressione fiscale)[13].

Un disegno di riavvicinamento delle imposte dirette (societarie e personali) appare in ogni caso imprescindibile per un rafforzamento politico dell'Unione. A tale scopo, occorre rapidamente considerare altresì la necessità di avviarne i lavori, perfezionando *ex ante* anche l'armonizzazione di materie contigue e serventi alla fiscalità, quali, ad esempio, la contabilità e il diritto societario, che presentano ancora notevoli difformità intracomunitarie.

1.2 L'ITALIA

La positiva conclusione del negoziato su Next Generation EU e sul nuovo Quadro finanziario pluriennale pone il nostro Paese di fronte alla sfida di concepire e attuare un'autentica strategia di rilancio dell'economia, anche per prevenire possibili tensioni sociali.

12 Tale riflessione vale tanto per una possibile *plastic levy* da introdurre già nel 2021 quanto per un'imposta sui servizi digitali da conciliare con i negoziati in corso in sede OCSE, passando per la revisione e l'estensione dell'ETS, il rilancio dei lavori per un'imposta sulle transazioni finanziarie (FTT) armonizzata e il possibile varo di un *border adjustment mechanism*: un prelievo da utilizzare in chiave ambientale sulle importazioni di beni ad alto impatto ecologico.

13 Un cammino in parte già intrapreso con la proposta di armonizzazione delle regole di calcolo della base imponibile per le imposte societarie (*Common Consolidated Corporate Tax Base*). Un progetto ambizioso e perfettibile, da lungo tempo vittima degli interessi contrastanti e dei vizi procedurali di cui si è detto.

Occorre selezionare le più efficaci leve di politica economica e industriale (oggetto del successivo capitolo), ma il loro successo è largamente condizionato dai fattori di carattere istituzionale. È noto che i processi di innovazione, in questo campo, scontano tempi lunghi, si scontrano con ampie e radicate resistenze e richiedono, in alcuni casi, investimenti adeguati[14].

Storicamente, per il nostro Paese l'appartenenza all'UE ha rappresentato un fattore di stimolo nei confronti di tali processi di cambiamento. La crisi pandemica e la cornice di strumenti approntati a livello europeo per farvi fronte rappresentano, dunque, una straordinaria occasione per rivitalizzare, oggi, l'impegno riformista e valorizzare, in termini culturali prim'ancora che di *policies*, quei processi di innovazione istituzionale di cui il nostro Paese ha da tempo bisogno.

Infatti, al pari di quanto sta avvenendo a livello sovranazionale, la crisi in atto sta ridisegnando i rapporti tra il governo nazionale e i cittadini, concentrando l'attenzione dell'opinione pubblica sulla tempestività e sull'efficacia dei processi decisionali.

La legislazione dell'emergenza ha reso evidenti alcune criticità, tra cui le difficoltà applicative nell'attuazione delle misure di sostegno o i conflitti tra i vari livelli di governo, che rendono indifferibile la costruzione di processi decisionali in cui compiti e responsabilità dei diversi attori siano ben chiari e definiti e le regole adeguatamente istruite, attuate e monitorate.

Nel nostro Paese questa cornice, già complessa, è resa ancor più

14 *Ex multis*: Daron A., Johnson S., and Robinson J., *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, NBER Working Paper, National Bureau of Economic Research, Inc, 2004; Alonso J. A., and Garcimartín C., *The Determinants of Institutional Quality.* More on the Debate, 2009; Bourguignon F., and Verdier T. Oligarchy, Democracy, *Inequality and Growth*, DELTA Working Paper, DELTA (Ecole normale supérieure), 1997; Easterly, Ritzen W. J., and WoolcockM., *Social Cohesion, Institutions, and Growth*, Economics & Politics 18, no. 2 (2006): 103–120; Gaviria A., Panizza U., Stein E., and Seddon Wallack J., *Political Institutions and Growth Collapses*, SSRN Scholarly Paper; Rochester, NY, Social Science Research Network, May 22, 2000; Rodrik D., Trebbi F., and Subramanian A., *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, Journal of Economic Growth 9 (2002): 131–165.

problematica da un elevato livello di frammentazione del dibattito e delle decisioni pubbliche, che spesso rende difficile approntare risposte adeguate, oltre che coerenti con l'interesse generale, alle diverse istanze economico-sociali. In un simile contesto si collocano le riflessioni e le proposte elaborate nel presente capitolo, che intendono delineare e accompagnare una strategia di intervento.

In particolare, due temi fondamentali per gli assetti politico-istituzionali sembrano emergere con forza: la **fiducia** e l'**effettività delle regole**.

Tra i vari effetti prodotti, la pandemia sta, infatti, rafforzando l'idea che la gestione della complessità, ineliminabile in una democrazia matura come la nostra, debba poter far leva su solidi rapporti di fiducia, sia "verticali" (tra cittadini e Istituzioni), sia "orizzontali" (tra gli stessi cittadini e tra le diverse Istituzioni), per garantire l'efficacia e il rispetto delle decisioni assunte[15].

La fiducia è patrimonio immateriale, molto difficile da ricostruire e facile a distruggersi, cresce solo con l'uso e chiede reciprocità. Laddove presente e alimentata, la fiducia aiuta a ridurre l'incertezza, aumenta il livello di *compliance*, limita i conflitti ed è un grande fattore di coesione.

Al contrario, l'assenza di fiducia determina un incremento dei costi di transazione (più procedure, più adempimenti, più controlli, più contenzioso) e, soprattutto, riduce la capacità dei decisori pubblici di offrire **risposte effettive**[16] ai bisogni delle collettività.

Se, dunque, la fiducia di cittadini e imprese nei pubblici poteri è un fattore indispensabile per le nostre democrazie, occorre che i governi improntino le loro azioni in modo da garantire prevedibilità e

15 De Benedetto M., Lupo N., Rangone N. (eds.), *The crisis of confidence in legislation*, Hart/Nomos (in corso di pubblicazione).

16 Consiglio di Stato, Inaugurazione anno giudiziario 2017, Relazione del Presidente Alessandro Pajno, p. 8.

certezza delle regole, attuazione tempestiva e qualitativa delle decisioni e, di conseguenza, investimenti, occupazione e competitività.

Le direttrici di questa azione riformatrice, fondata sulla capacità di costruire e riadattare le politiche pubbliche in base agli obiettivi perseguiti (o non raggiunti), intersecano due aspetti fondamentali della fiducia istituzionale.

Il primo riguarda la **fiducia nei produttori di regole**, vale a dire nelle loro competenze e nella loro integrità, rinviando ai temi, sempre attuali, della selezione delle classi dirigenti, del funzionamento dei partiti e, più in generale, dei corpi intermedi.

In proposito, l'elevato livello di disaggregazione della società italiana, con governi caratterizzati da orizzonti temporali brevi e sostenuti da maggioranze eterogenee, richiede una riflessione complessiva sul ruolo delle forze sociali che, se adeguatamente coinvolte nel percorso decisionale, possono rappresentare fattori di stabilità per l'ammodernamento del Paese e la coesione economico-sociale. Le forme attuali di coinvolgimento sono del tutto insoddisfacenti: incoraggiano la moltiplicazione dei poteri di veto e degli interessi contingenti, ostacolando l'adozione di logiche di medio-lungo periodo.

Sarebbe allora opportuno maturare una riflessione, che si muova principalmente lungo tre coordinate.

La prima interessa la relazione fra politica ed economia, vale a dire, nella prospettiva qui in esame, fra chi aggrega interessi e chi li rappresenta. È del tutto evidente, infatti, che l'intero ciclo della regolazione e la stessa attività consultiva del Parlamento (*in primis*, le audizioni parlamentari) non consentono in alcun modo un ragionato sviluppo di questa relazione, che si svolge in modo disordinato e, spesso, clientelare.

La seconda riguarda i soggetti. Nell'invocata prospettiva parteci-

pativa, sarebbe necessaria una legge sulla rappresentanza che risponda a due domande imprescindibili: chi si è e chi si rappresenta. A tal fine, si potrebbero estendere alla misurazione identitaria i criteri utilizzati per quella della rappresentanza contrattuale.

La terza investe il CNEL, che non ha mai svolto appieno la funzione attribuitagli dalla Costituzione, anche nell'ambito della produzione normativa. Pertanto, i tempi sono sempre più maturi per prospettarne il superamento o, quantomeno, una trasformazione quale luogo privilegiato per un dialogo sociale ordinato.

In questo contesto, si colloca anche il rapporto tra pubblici funzionari e destinatari delle regole. Ad esempio, il fitto reticolo di regole e responsabilità che caratterizza l'esercizio del potere amministrativo nasce da un generale clima di sfiducia verso gli apparati pubblici, cioè verso coloro che sono chiamati ad applicare le norme prodotte, i quali, a loro volta, reagiscono con atteggiamenti difensivi e conservativi. Ciò ostacola, da decenni, il processo di ammodernamento del nostro sistema amministrativo, necessario invece per rendere il Paese competitivo.

Il secondo aspetto riguarda la **fiducia nel sistema di produzione delle regole** nel suo complesso, che presuppone una valutazione non solo sul profilo formale e procedurale della loro formazione, ma anche sulla coerenza tra risultati raggiunti e obiettivi perseguiti dalle decisioni assunte. Si tratta di un ambito oggetto da tempo di attenzione ma che la crisi in atto rende ancor più centrale, in quanto funzionale – secondo l'insegnamento weberiano – alla realizzazione dei diritti di cittadinanza sociale, oggetto degli interventi emergenziali e post-emergenziali.

Ciò nella convinzione che ogni processo di riforma, quando intende davvero incidere sulla realtà socio-economica, ha bisogno di sforzo corale, costanza e lungimiranza da parte di tutti i soggetti coinvolti (Istituzioni, imprese, cittadini), attenzione permanente ai dettagli attuativi e al monitoraggio dei risultati.

1.2.1 La fiducia nei "produttori" di regole: selezione e qualità di classi dirigenti e funzionari pubblici

La produzione delle regole richiede il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, non più limitati a Parlamento e Governo. Lo sviluppo della legislazione sovranazionale e degli enti sub-statali, nonché il ruolo delle autorità indipendenti e delle diverse agenzie rendono necessaria una riflessione su alcuni aspetti che influenzano la fiducia di cittadini e imprese e, di conseguenza, anche il livello complessivo di effettività delle regole.

I cardini fondamentali di questo rapporto fiduciario sono la competenza e l'integrità, intese come capacità di saper agire in modo tempestivo e razionale per gestire la complessità, attraverso processi decisionali trasparenti[17].

Questi cardini si intrecciano con lo spazio che dovrebbe essere assunto da partiti politici e corpi intermedi nella definizione delle politiche pubbliche, in particolare quelle necessarie ad affrontare e superare l'attuale fase di crisi.

Sul punto, occorre tener presente che la nostra Costituzione delinea un modello di **democrazia mediata** (es. artt. 2, 39 e 49, Cost.), avendo l'impianto costituzionale una chiara impronta personalista ma, al tempo stesso, pluralista e comunitaria[18].

Ciò implica che il ruolo dei partiti e della rappresentanza sia una delle chiavi di volta per rispondere alle esigenze socioeconomiche, anche alla luce dell'aumento sensibile della volatilità elettora-

17 Schoorman F. David, Mayer Roger C. and Davis James H. [2007], "*An Integrative Model of Organizational Trust: Past, Present and Future*" *The Academy of Management Review*, Vol. 32, n. 2, 344.

18 Bassanini F., *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in Astrid Rassegna n. 6/2019, p. 4.

le e del tasso di ricambio della classe parlamentare[19].

È indubbio, infatti, che il livello di competenza del personale politico e i programmi dei partiti condizionano in maniera significativa la costruzione e l'efficacia delle decisioni pubbliche. Tramontata l'esperienza dei tecnici "di area" e confermata la tendenza dei partiti a guardare con sospetto forme di controllo da parte dello Stato sui loro meccanismi di funzionamento, occorre interrogarsi sulle caratteristiche che gli stessi partiti dovrebbero assumere nelle moderne democrazie e su eventuali forme di regolamentazione[20].

Riflessioni analoghe dovrebbero riguardare anche la rappresentanza delle organizzazioni sindacali e di categoria. Qui, come già anticipato, la strada maestra dovrebbe essere la misurazione della rappresentatività e la costruzione di una dimensione dedicata alle relazioni fra le parti sociali.

La necessità di ritrovare una via alta per la rappresentanza economica è funzionale a questo disegno, che prevede che siano proprio le parti sociali a regolare il mercato del lavoro e a disegnare i contenuti e i limiti del *welfare state*.

In questa prospettiva, la misura della rappresentanza diviene per le relazioni sindacali, così come è sempre stato per la politica, il fondamento di ogni legittimazione; la determinazione di un sistema di regole condivise e il loro rispetto, il presupposto per avere un mondo più ordinato e rispettoso dei principi della democrazia; la contrattazione collettiva, lo strumento attraverso cui si dà sostanza ai principi costituzionali posti a fondamento di questa preziosa autonomia.

Solo in un quadro di questo tipo le parti sociali saranno legittimate a esercitare quel ruolo regolatorio che la Costituzione ha voluto loro affidare. Se ciò non dovesse avvenire, e tutti gli sforzi compiuti in questi anni per mettere in sicurezza il sistema delle relazioni industriali non dovessero giungere al loro pieno compimento – per negligenza o per calcolo – la partecipazione democratica ne sarà impoverita. Spetterà allora necessariamente al Parlamento farsi carico del gravoso compito di esercitarne la supplenza.

Peraltro, questi temi presentano una connessione diretta coi meccanismi di formazione e selezione delle classi dirigenti e, quindi, con la qualità del capitale umano chiamato a svolgere ruoli di responsabilità.

L'altro snodo fondamentale, e altrettanto problematico, dei rapporti tra Stato e società è poi rappresentato dalla Pubblica Amministrazione (PA).

Volendo limitarci ai mali endogeni della stessa, la persistenza di una cultura legalistico-formale, l'indebolimento dei corpi tecnici, una scarsa attenzione all'approccio multidisciplinare e una permanente complessità procedurale contribuiscono a trasformare la crisi del sistema amministrativo in una crisi del sistema Paese[21].

Quelli della mentalità formalistica, dell'incapacità di far prevalere i princìpi del diritto, della difficoltà di considerare fattori non espressamente contemplati dalle norme, sono elementi che hanno evidenti ricadute negative sulle attività economiche. Si pensi, ad esempio, all'indifferenza per il valore del tempo e del risultato, cioè del "bene della vita" atteso da cittadini e imprese, continuamente dimostrata dalle amministrazioni e dagli organi di controllo[22].

E sono questi stessi fattori che inducono ad atteggiamenti difensivi e conservativi della PA, con funzionari pubblici impegnati a premunirsi rispetto ad eventuali future responsabilità, non decidendo, rinviando, chiedendo pareri, evitando l'innovazione perché

19 Lupo N., *La forma di governo italiana quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in Gruppo di Pisa. La Rivista, 2019, n. 2, pp. 175-195.

20 Fabbrini S., *È l'ora dei partiti elettorali e multilivello*, Il Sole 24 Ore, 7 giugno 2015.

21 Pajino A., *Emergenza e ripartenza. La questione amministrativa dopo la pandemia*, in Astrid Rassegna n. 10/2020.

22 Mattarella B. G., *La L. n. 124 del 2015 e i suoi decreti attuativi: un bilancio*, in Gior. Dir. Amm., 2017, p. 565-569.

spesso considerata pericolosa, e preferendo procedere per "adesione ai precedenti"[23].

Anche in questo ambito emerge molto forte l'esigenza di un cambiamento, che è certamente incompatibile con visioni e programmi di breve termine. In proposito, restano sempre attuali le parole di Francesco De Sanctis (1865): *"le lotte politiche hanno tolto il tempo alle riforme amministrative"*; *"nessun Ministero è durato tanto da compiere ed attuare il suo programma"*.

Alcune chiare indicazioni sono contenute in un documento dell'OCSE del 2017: dall'attenzione alle esigenze degli utenti alla ricerca di soluzioni innovative; dal necessario supporto di dati e informazioni per l'assunzione delle decisioni alla sperimentazione di nuove partnership[24].

Occorre allora iniettare queste competenze, utili anche in chiave di buona regolazione, nella nostra PA, anzitutto attraverso concorsi che valorizzino le conoscenze non solo teoriche e le esperienze dei candidati. A ciò dovrebbe accompagnarsi una maggiore diffusione della cultura della valutazione all'interno della PA stessa, che il recente Decreto Legislativo n. 34/2017 ha cercato di rafforzare, a partire dal potenziamento dell'Organismo indipendente di valutazione, dal maggiore peso della valutazione della *performance* organizzativa per vertici e dirigenti, da un rinnovato interesse alla qualità dei servizi in rapporto alla *performance*[25].

Sul punto, tuttavia, permangono evidenti criticità nell'individuazione degli obiettivi e nel complesso processo di valutazione, con conseguenti ricadute negative sul livello di produttività dei dipendenti pubblici.

23 Battini S., Decarolis F., *L'amministrazione si difende*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., n. 1/2019, p. 293 ss.

24 Cassese S., *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., n. 1/2020, p. 141 ss., reperibile al seguente link: https://www.irpa.eu/articolo/amministrazione-pubblica-e-progresso-civile/.

25 D'Alterio E., *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni: decreto legislativo 25 maggio 2017*, n. 74, in Giorn Dir. Amm., n. 5/2017, p. 570 ss.

Infatti, nonostante diversi interventi e tentativi di riforma, gli obiettivi definiti a monte non sono sfidanti, né incentivanti la *performance* dei dipendenti, anche perché, a valle, non sono oggetto di un'attività di misurazione sostanziale, cioè realmente orientata a premiarne la produttività. Di conseguenza, si è rafforzato un sistema di incentivazione "a pioggia", vanificando lo sforzo di introduzione di principi manageriali nella PA e frustrando l'efficacia di una strategia di promozione del merito[26].

È necessario, dunque, adottare strumenti più efficaci di misurazione della *performance*, che valorizzino i *feedback* da parte degli utenti della PA e il loro peso nella valutazione finale (*voice*). La valutazione dovrebbe prevedere l'utilizzo di competenze tecniche specialistiche esterne, volte a garantire maggiore indipendenza del processo. Ciò dovrà accompagnarsi a misure sanzionatore in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, come blocchi della carriera, rimozioni dall'incarico, retrocessioni economiche, in modo da evitare una deriva autoreferenziale dell'intero processo valutativo e favorire, al contrario, l'incremento della produttività[27].

1.2.2 La fiducia nel sistema di "produzione" delle regole nel suo complesso: il tema dell'effettività

La fiducia istituzionale di cittadini e imprese è poi strettamente connessa alla qualità nella produzione e applicazione delle regole. Esiste, infatti, un *trade-off* tra fiducia e capacità del sistema istituzionale di far funzionare le regole, evitarne gli effetti perversi e, al contrario, favorire quelli coerenti con i loro obiettivi. Tuttavia, come è stato più volte osservato anche in occasione della pande-

26 In questi termini, Forum Ambrosetti, La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese, 2019, p. 71.

27 Ivi, p. 150.

mia, il nostro Paese vive una duplice crisi del sistema pubblico.

Per un verso, l'inflazione legislativa, l'oscurità delle norme, le incoerenze tra queste e la loro applicazione sono i sintomi di una crisi dei pubblici poteri[28]. Per altro verso, permangono le inefficienze e la mancanza di autorevolezza di una parte consistente della PA, con la conseguente incapacità di assunzione di responsabilità e di concreta attuazione delle decisioni pubbliche.

Per paradosso, queste condizioni alimentano la domanda di nuove regole e dunque, nei fatti, di quella "**amministrazione per legge**", formula utilizzata per descrivere il fenomeno della legge che si fa provvedimento, perdendo i caratteri della generalità e astrattezza e occupando un campo che non le è proprio. La conseguenza è che, in un evidente cortocircuito, quelle stesse condizioni finiscono per alimentare l'inflazione, l'oscurità e le incoerenze legislative sopra richiamate.

Riforme e ricette per curare questi antichi mali si sono succedute con alterne vicende nei decenni, ma i problemi di fondo permangono. Prima di indicare alcune azioni da intraprendere nel breve e medio-termine, è necessario soffermarsi su alcune tentazioni cui sarebbe preferibile resistere, anche alla luce delle passate esperienze[29].

Primo: migliorare la qualità delle regole non vuol dire negare la complessità, bensì riconoscere gli interessi meritevoli di tutela e verificare come possano essere resi *user friendly*. Infatti, una società articolata ha certamente bisogno di regole che, tuttavia, per essere rispettate e raggiungere gli obiettivi, devono essere ridotte allo stretto necessario, ben scritte, chiare e monitorate nel tempo.

28 Consiglio di Stato, Insediamento del Presidente del Consiglio di Stato Pajno A., Inaugurazione dell'anno giudiziario 2016, Roma 16 febbraio 2016; Mattarella B.G., *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011.

29 Carbone L., *Quali rimedi per l'inflazione legislativa. Abrogazioni e codificazioni in Italia*, in Gior. Dir. Amm., n. 4/2018, pp. 468-476.

Al contempo, occorre la consapevolezza, da parte del decisore pubblico prim'ancora che dei destinatari, che spesso le nuove regole non sono di per sé sufficienti a fornire le risposte attese dai destinatari o a risolvere mali e inefficienze che, quanto più sono profondi, tanto più necessitano di politiche stabili e durature nel tempo, fatte anche di programmazione e di attenta analisi degli effetti prodotti dalle norme vigenti.

È necessario, in altre parole, abbassare il livello delle "aspettative", anche in termini di consenso politico, collegate alla produzione normativa e concentrarsi soprattutto sull'efficacia delle *policies*, che richiedono tempo, nonché una costante e accurata attività di elaborazione e manutenzione.

Secondo: distinguere dove occorre veramente introdurre o cambiare una norma e dove basta, invece, una migliore cultura dell'attuazione. Ciò vale sia per le Istituzioni che per i portatori di interessi ed è funzionale a evitare una continua richiesta di nuove regole, magari per superare problemi applicativi che invece richiedono uno strumentario diverso.

Infatti, oltre agli interventi su istituti giuridici o all'eliminazione degli oneri inutili e ridondanti, esiste una "cassetta degli attrezzi" molto ampia per favorire l'attuazione delle regole: dall'utilizzo delle nuove tecnologie alla diffusione di informazioni, dalla consultazione di cittadini singoli e associati alla formazione del personale. Il mancato utilizzo di questi strumenti genera inflazione normativa, complicazione e, soprattutto, non contribuisce al miglioramento della capacità amministrativa, che poi è alla base dell'efficacia dell'azione pubblica.

Terzo: le politiche di *better regulation* hanno bisogno di tempo e continuità nei programmi dei Governi. La francese Commissione superiore della codificazione, istituita nel 1989, ha prodotto più di 70 codici ma in circa trent'anni di attività.

• • •

Nei paragrafi che seguono, riprendendo il filo conduttore basato sui due cardini della fiducia e dell'effettività delle regole, si indicheranno direttrici di intervento, corredate da alcune proposte concrete, che potranno essere affinate e discusse nell'ambio del dibattito pubblico sulle riforme necessarie alla ripresa del nostro tessuto socio-economico.

Le linee di intervento riguardano, allora: la qualità delle Istituzioni; la qualità delle regole; l'attuazione amministrativa.

L'obiettivo è indicare linee di *policy*, ossia soluzioni per risolvere problemi, mettendo in secondo piano i rapporti tra le forze politiche e la continua ricerca del consenso (*politics*), che spesso hanno finito per rallentare, se non ostacolare, i processi di ammodernamento.

La prospettiva è di medio termine perché, se questa manca, le scelte e la conseguente attuazione restano in balia di mere esigenze comunicative, slogan e cicli elettorali sempre più brevi.

Il presupposto è la consapevolezza della necessità di ricomporre la "separazione" tra politica e politiche (tra *politics* e *policies*), che da troppo tempo caratterizza in negativo i processi decisionali italiani, nonché di recuperare, in capo alla prima, una legittimazione oggi troppo flebile. A ben vedere, questa è la precondizione per definire politiche e priorità d'intervento dotate, a monte, di un'adeguata credibilità e, a valle, di una sufficiente stabilità.

Come osservano Acemoglu e Robinson, *"i Paesi del mondo hanno una diversa capacità di sviluppo economico per via delle loro differenti Istituzioni, delle regole che influenzano il funzionamento dell'economia e degli incentivi che motivano i singoli individui"*[30].

30 Acemoglu D., Robinson J. A., *Why Nations Fail*, New York, Crown Business, 2012; trad. it. Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà, Milano, 2013, p. 442.

1.3 QUALITÀ DELLE ISTITUZIONI

Un sistema pubblico efficiente e rispettoso dei principi di imparzialità e legalità è fondamentale per assicurare qualità dell'azione pubblica, rafforzare la fiducia nelle Istituzioni e favorire la crescita economica.

Tuttavia, se guardiamo le rilevazioni sulla qualità delle Istituzioni, l'Italia ha *performance* negative. Infatti, il nostro Paese si colloca mediamente tra la trentesima e l'ottantesima posizione, secondo i principali indicatori presi in esame. Vi è poi un differente – spesso molto differente – posizionamento se dal livello nazionale si passa a valutare, su scala locale, la qualità delle Istituzioni, poiché il divario tra Nord e Sud si fa più evidente[31].

In questa sede, non ci si sofferma sulle ragioni di tale posizionamento, ma certamente le **carenze istituzionali** e la frammentazione dei processi decisionali incidono sulle *performance* del sistema-Paese.

Infatti, recenti studi[32] hanno dimostrato quanto pesino le carenze della burocrazia sulla crescita della produttività in Italia, analizzando la correlazione tra la qualità delle Istituzioni in 103 province e le *performance* di 450.000 imprese di quei territori. I risultati dell'indagine dimostrano che, se l'Italia riuscisse a potenziare la qualità e il rendimento delle sue Istituzioni, la produttività potrebbe aumentare fino al 22%, soprattutto in quelle aree che dipendono maggiormente dal settore pubblico, e la produzione delle imprese del 3%.

Pur nella consapevolezza dell'assenza di soluzioni miracolistiche a fenomeni di estrema complessità, occorre programmare interven-

31 Fiorentino L., *La qualità delle Istituzioni*, in Coco G.-De Vincenti C. (a cura di), Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità», Bologna, 2020, pp. 169 ss.

32 Giordano R., Lanau S., Tommasino P. e Topalova P. (2015), "*Does Public Sector Inefficiency Constrain Firm Productivity: Evidence from Italian Provinces*", IMF Working Paper 15/168.

ti, nel breve e nel medio termine, agendo su due piani fondamentali: *i*) il rapporto Stato/regioni; *ii*) alcune leve fondamentali per la crescita economica, a partire dagli investimenti, dall'efficacia della spesa pubblica e dal funzionamento della macchina giudiziaria.

1.3.1 Architettura istituzionale

In primo luogo, anche dopo l'esperienza dei conflitti manifestatisi durante l'emergenza, è opportuno riaprire una riflessione sull'architettura delle Istituzioni del Paese e sulla conseguente, eccessiva frammentazione, sia in termini di politiche pubbliche, sia delle misure adottate nell'ambito di ciascuna di esse.

Il potere normativo è oggi – non solo in Italia – frammentato in senso verticale (ossia tra fonti primarie e secondarie) e in senso orizzontale fra tre legislatori (quello statale, quello regionale e quello europeo) e fra tre regolatori di ultima istanza (statali, regionali e degli enti locali).

Questa frammentazione si incontra, o meglio si scontra, con i crescenti elementi di uniformità presenti nel sistema giuridico (derivanti anche dai vincoli sovranazionali che s'impongono alla Repubblica), tesi a garantire un eguale sistema di diritti e doveri a tutti i cittadini, ovunque residenti, piuttosto che ad assicurare macro-variabili finanziarie ed economiche (controllo della spesa pubblica e concorrenza) e l'applicazione del diritto europeo[33]. Ciò porta a moltiplicare e diversificare gli organismi decisionali; a complicare, sovrapporre, duplicare competenze, responsabilità e controlli; a introdurre defatiganti procedure di codecisione e cogestione[34].

33 Così Sterpa A., *La frammentazione del processo decisionale e l'equilibrio costituzionale tra i poteri*, in www.federalismi.it, 18 dicembre 2019, p. 11.

34 Così Bassanini F., Introduzione, in Bassanini F. e Castelli L. (a cura di), *Semplificare l'Italia Stato Regioni Enti locali*, Bologna, 2008, p. 33.

Nel caso specifico dell'Italia, è indubbio che uno scarso coordinamento e un riparto di competenze poco chiaro tra i diversi livelli di governo abbiano inciso negativamente sul sistema Paese e sulla sua attrattività. Interventi di ampio respiro in ambiti particolarmente rilevanti per l'economia nazionale, come nel campo della politica energetica o dei grandi interventi infrastrutturali, sono stati declinati in modo disomogeneo sul territorio, se non addirittura bloccati, a causa di veti e particolarismi, generando peraltro un rilevante contenzioso tra i diversi livelli istituzionali.

Ancor più a monte, questa disarticolazione ha reso ormai evidente – la crisi pandemica ne è stata la definitiva conferma – una scissione del binomio potere-responsabilità, favorendo continui "rimpalli" tra i diversi livelli decisionali, nonché la difficoltà delle nostre Istituzioni di raccordare le istanze territoriali nel quadro di un chiaro e definito interesse generale.

Per superare questa situazione, occorre anzitutto riconsiderare, senza pregiudizi, il **Titolo V** della Costituzione, alla luce di una rigorosa applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed economicità.

In particolare, è ormai ampiamente condivisa la necessità di ampliare il perimetro delle materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, ricomprendendovi quelle che richiedono una regolazione unitaria e una visione ampia: i procedimenti amministrativi; i livelli minimi di semplificazione; i porti e gli aeroporti; le reti infrastrutturali; le comunicazioni e l'energia; la salute e sicurezza sul lavoro; la programmazione della strategia nazionale del turismo; il commercio con l'estero; le norme generali sulla tutela della salute.

Alla revisione del riparto di competenze legislative dovrebbe poi accompagnarsi la previsione di una **clausola di supremazia**, per consentire allo Stato di intervenire, comunque, in quegli ambiti o rispetto a quelle politiche che siano necessarie alla tutela dell'inte-

resse nazionale e/o all'unità giuridica ed economica della Repubblica. Ciò ridurrebbe i rischi di frammentazione e di crescita delle diseguaglianze.

In questa cornice di tutela dell'interesse nazionale e di rafforzamento della coesione, che la pandemia rischia di mettere a serio rischio per le ricadute socioeconomiche della crisi, occorre poi riavviare il dibattito sull'attuazione dell'**autonomia differenziata**.

In proposito, occorre muovere da alcuni principi utili a fare di questa riforma, insieme alla revisione del Titolo V, una delle "architravi" di un riassetto istituzionale in grado di offrire all'Italia una fisionomia più efficiente nel medio termine: valorizzare il principio di responsabilità; individuare modalità utili a tenere insieme interesse nazionale e autonomia; abbandonare una logica eccessivamente "rivendicativa", che rischia di frammentare ancor di più il quadro delle competenze, a danno dell'interesse generale dello Stato unitario.

Il punto di equilibrio su cui occorrerebbe convenire è il sostegno al processo di autonomia, a condizione che essa non alteri, né direttamente né indirettamente, il principio di unità della Repubblica e l'adeguato svolgimento delle funzioni legislative e amministrative.

Al riguardo, benché l'autonomia differenziata sia di per sé uno strumento di riallocazione delle funzioni e non anche di correzione di profili che attengono al tema della finanza pubblica, va valutato con favore l'obiettivo di perseguire, contestualmente, il criterio dei fabbisogni standard. Si tratta di un principio cardine del nostro ordinamento (dopo la Legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale), in quanto coerente con le esigenze di efficienza del sistema.

Una tale riforma dell'autonomia differenziata non può prescindere dalla revisione anche dell'**autonomia tributaria decentrata**.

È evidente che l'obiettivo del federalismo fiscale municipale (come previsto dal D.lgs. n. 23/2011) di favorire un incremento della autonomia finanziaria dei Comuni per garantire la massima trasparenza del rapporto tra amministratori locali/elettori, responsabilizzandoli nella gestione della spesa pubblica locale, non sia stato raggiunto.

Con riguardo, invece, alla fiscalità regionale, il passaggio obbligatorio è una profonda riflessione sul sistema sanitario nazionale, soprattutto alla luce di quanto accaduto con l'emergenza epidemiologica, che ha evidenziato come le Regioni non possano essere lasciate sole a gestire e garantire il diritto costituzionale alla salute di tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale.

Anche prima dell'emergenza sanitaria si assisteva a periodiche "migrazioni" di cittadini con residenza in regioni non in grado di garantire adeguati servizi sanitari verso le regioni con maggiori disponibilità di risorse. È ormai evidente che occorre abrogare l'IRAP, un tributo destinato al finanziamento della sanità regionale, ma che finisce per gravare solo sulle società di capitali, in palese contraddizione con il principio cardine del federalismo fiscale di responsabilizzare gli amministratori locali verso coloro che fruiscono dei servizi e che, con il loro voto, giudicano la qualità e i costi del servizio offerto dall'ente locale.

Dobbiamo pensare a un nuovo sistema di finanziamento della sanità regionale, superando l'IRAP e prevedendo una maggiore partecipazione dello Stato nell'assicurare Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria uguali per tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale.

In questo senso, la tempestiva individuazione dei fabbisogni standard rappresenta il criterio ottimale per garantire efficacia ed equità all'intero processo di autonomia. Peraltro, tali fabbisogni andrebbero stabiliti in una logica unitaria, cioè coinvolgendo tutte le Regioni su basi omogenee, nonché fondandoli su una definizione condivisa dei livelli essenziali delle prestazioni. Un'attuazione frammentata potrebbe dar luogo ad asimmetrie e squilibri, mentre

un'accelerazione unitaria realizzerebbe un'innovazione positiva, in nome dei richiamati principi di efficienza e di equità.

Le implicazioni di *policy* che derivano dai punti precedenti portano poi a riflettere su **organi e meccanismi di cooperazione** tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, di cui la pandemia e il diritto dell'emergenza hanno confermato la necessità di un rafforzamento. Infatti, senza adeguati luoghi di mediazione istituzionale, la frammentazione e i conflitti tra i diversi livelli di governo rischiano di aumentare a dismisura.

A tal fine, a Costituzione vigente e in attesa degli auspicati interventi di revisione della stessa, sarebbero necessari due interventi, recentemente suggeriti anche dall'Accademia Nazionale dei Lincei: *i)* l'attuazione dell'articolo 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede l'integrazione con rappresentanti regionali della Commissione bicamerale per le questioni regionali; *ii)* il rafforzamento del ruolo e del coinvolgimento degli attuali organi "misti", quali le Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città-Enti locali.

Il sistema delle Conferenze andrebbe reso più efficace, sia sul piano strutturale che funzionale, mediante una riorganizzazione che riunisca e semplifichi le molte sedi in cui è articolato e che, attraverso l'uso delle nuove tecnologie digitali, consenta anche forme di consultazione più tempestive.

1.3.2 Processi decisionali e attuativi degli investimenti

Affianco alla governance, e stando ai dati sulla qualità delle Istituzioni riportati in precedenza, occorre poi intervenire in due ambiti fondamentali per l'attrattività e lo sviluppo: gli investimenti pubblici, in particolare quelli infrastrutturali, e l'efficacia della spesa pubblica, nonché il servizio giustizia.

Quello degli investimenti infrastrutturali è un caso emblematico di cattiva amministrazione, in cui al deficit di programmazione – sempre meno spesso basata su analisi e dati oggettivi, bensì su istanze particolaristiche – accumulato dalle strutture tecniche della PA e dagli stessi vertici politici, si aggiungono una scarsa attenzione ai fabbisogni di servizi pubblici da parte di cittadini e imprese, nonché ritardi e inefficienze nella progettazione, aggiudicazione ed esecuzione dei lavori.

Le principali cause di "blocco" sono riconducibili a tre categorie:

- **tecnico-amministrative e decisionali**. Riguardano le fasi che precedono l'affidamento e l'apertura dei cantieri, in particolare le procedure CIPE, il ruolo del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e lo svolgimento delle conferenze di servizi e delle valutazioni ambientali (VIA/VAS), che rallentano il processo decisionale e di sviluppo progettuale. Particolarmente critiche le valutazioni ambientali, che in alcuni settori possono bloccare fino all'80% degli investimenti programmati, spesso per motivi estranei alle loro finalità;

- **giuridico-contrattuali**. Riguardano soprattutto la fase di svolgimento della gara, per i contenziosi avviati dai concorrenti su presunte irregolarità procedurali e/o tecniche, come per il blocco generato dalle difficoltà finanziarie delle imprese affidatarie, anche a seguito di crisi aziendali, che in alcuni settori incide sul 20% degli investimenti.

- **tecnico-esecutive**. Riguardano la fase di esecuzione dei lavori e sono spesso riconducibili a precedenti carenze tecnico-progettuali o a imprevisti, che di solito conducono a sospensioni in attesa di revisioni contrattuali (c.d. "riserve di cantiere"), la cui mancata soluzione può comportare l'apertura di contenziosi e il blocco dei lavori.

È necessario, dunque, un intervento complessivo per il rilancio della politica infrastrutturale, che agisca anzitutto sull'efficienza della PA e su un apparato normativo e regolatorio il più possibile semplice, chiaro, flessibile; che consenta il rispetto dei tempi, con procedure decisionali rapide e adeguati strumenti per superare eventuali inerzie e ritardi.

A tal fine, si indicano di seguito alcune linee di intervento, che andranno implementate nei prossimi anni con continuità e con un auspicabile consenso di tutte le forze politico-sociali.

Una prima linea riguarda il miglioramento della **capacità amministrativa**[35], attraverso azioni formative su larga scala, impostate su logiche manageriali e professionali dei quadri e dei dirigenti pubblici dedicati al *procurement* (esempi di scuole universitarie e post-universitarie di alta formazione sono ampiamente reperibili in altri paesi industrializzati). D'altra parte, l'avvio dell'attività di strutture di supporto, come InvestItalia, possono agire più per vie esterne che interne sul rafforzamento della capacità di programmazione, pianificazione e di accelerazione della spesa per investimenti pubblici, sia a livello centrale che locale.

Una seconda linea dovrebbe agire su **logiche e modalità operative**, in termini di coerenza rispetto alla dimensione e alla complessità degli interventi infrastrutturali.

Per le **opere di minori dimensioni**, è condivisibile confermare e rafforzare le misure di semplificazione delle gare di minore importo (fino alla c.d. "soglia comunitaria" di 5.350.000 euro), anche in via temporanea, ma avendo come obiettivo la stabilizzazione di un modello operativo che, partendo dalle semplificazioni adottate in via eccezionale, sia integrato da misure che consentano una più ampia partecipazione degli operatori e più ampi margini di concorrenza.

35 Sul punto, si veda anche il par. 1.5.2

Allo stesso tempo, anche per le opere minori vanno risolte alcune criticità strutturali riguardanti la progettazione – che ha finora limitato sensibilmente l'impiego di cospicue risorse previste in alcuni significativi settori, come la difesa idrogeologica e antisismica, la ricostruzione post-sismica, l'edilizia scolastica – e i processi decisionali e tecnico-amministrativi. Per la prima, va sicuramente migliorata la preparazione della pubblica amministrazione e la creazione di strutture tecniche consortili tra enti appaltanti di minori dimensioni, non solo per migliorare la gestione *in house* delle fasi tecniche, ma anche per saper acquisire e valutare le prestazioni professionali acquisite dal mercato. Per i secondi, vanno possibilmente unificati e contestualizzati i vari profili coinvolti con tempi certi e competenze ben delimitate, che esprimono l'interesse pubblico ad esse affidato, individuando una precisa e definitiva responsabilità decisionale finale.

Per le **grandi opere**, le criticità sono evidentemente più complesse ed eventuali misure di accelerazione sono ipotizzabili in modo limitato. Tuttavia, almeno due temi dovrebbero essere affrontati con decisione ed equilibrio.

Il primo riguarda i commissariamenti straordinari. Si tratta di strumenti utilizzati per intervenire in situazioni specifiche di particolare criticità e complessità. La casistica amministrativa del nostro Paese annovera diversi "modelli" di commissariamento.

Partendo dal c.d. "modello Genova", utilizzato per la demolizione e ricostruzione del Ponte sul Polcevera, occorre valutare se sia effettivamente una soluzione in grado di superare qualsivoglia situazione di blocco degli investimenti in opere pubbliche. A ben vedere, il "modello Genova", oltre a essere utilizzato in una situazione particolare, si basa su alcune essenziali caratteristiche: la completa discrezionalità del commissario nell'utilizzare la base giuridica ritenuta più idonea (nello specifico, le direttive europee) per la selezione degli operatori; l'assistenza tecnica di un *project management* di provata e affidabile esperienza; l'anticipo dell'in-

tero importo dell'opera, pur a fronte di meccanismi premiali e sanzionatori sulla tempestiva esecuzione. Sono tutti aspetti che vanno valutati singolarmente e complessivamente, e non sembra realistico ipotizzare un utilizzo del modello su più larga scala, ma solo su casi estremamente eccezionali.

Un secondo modello è quello dei "commissari per l'emergenza", originariamente previsti negli interventi di protezione civile e poi utilizzati anche per la realizzazione di infrastrutture (v. Passante di Mestre). Pur avendo ampia libertà d'azione, tale tipo di commissariamento opera normalmente perlopiù su deroghe specifiche alla legislazione nazionale, può avvalersi di competenze tecniche esterne (spesso però si tratta di quelle degli enti locali interessati) e non può disporre liberamente dell'importo per le opere. Anche questo modello dovrebbe essere applicabile solo in casi eccezionali.

Nella scala di incisività (soprattutto riguardo ai risultati concreti), va segnalato il commissariamento "modello RFI", applicato alla realizzazione di due itinerari strategici per lo sviluppo del sistema ferroviario, la Napoli-Bari e la Palermo-Catania-Messina, che ha individuato in RFI il commissario *pro tempore* con il compito di adottare ogni provvedimento utile all'attuazione delle attività di progettazione. Già la sua finalizzazione limita i poteri di questo commissariamento, la cui caratteristica fondamentale è che esso è già dotato di una struttura tecnica attrezzata ed esperta, in grado nella realtà di risolvere diversi passaggi tecnico-amministrativi critici, senza derogare alla disciplina ordinaria per tutte le altre fasi realizzative. Potrebbe quindi essere considerata l'opportunità dell'applicazione del "modello RFI" in casi simili, cioè di stazioni appaltanti dotate di competenze tecnico-amministrative adeguate (come ANAS o altre Società pubbliche). Seguono poi i modelli tradizionali di commissariamento straordinari, fino a quello più semplice del commissariamento *ad acta*.

L'*excursus* che precede evidenzia l'esigenza di ricorrere ai commissariamenti straordinari utilizzando il modello più appropriato al caso specifico e non già di procedere a un ricorso generalizzato (se non acritico) a un unico modello, per quanto ritenuto più efficace in assoluto.

Un ulteriore tema rilevante riguarda le **procedure decisionali in materia di grandi opere prioritarie**. Ancora una volta, potrebbe essere adottata, peraltro rapidamente, una prima sostanziale semplificazione, anche con un'ottica strutturale, riattribuendo al CIPE la sua naturale competenza in materia di programmazione e controllo.

In particolare, occorre eliminare il passaggio al CIPE dei progetti, successivamente all'approvazione del Documento pluriennale di pianificazione (DPP) o di altri documenti di pianificazione o programmazione, come i contratti di programma di ANAS e di RFI, in cui sono già individuate le opere e i relativi costi e finanziamenti. Di conseguenza: *i*) andrebbero eliminati i doppi passaggi MIT/MEF, laddove non vi sia necessità di approvare variazioni delle risorse finanziarie già stanziate/programmate, soprattutto per quel che riguarda i passaggi post CIPE; *ii*) potrebbe essere attribuita al MIT la competenza diretta in materia di opere prioritarie e assegnazione ai soggetti aggiudicatori, d'intesa con il MEF, delle risorse finanziarie integrative necessarie alla realizzazione delle infrastrutture. L'effetto implicito e virtuoso sarebbe di rivedere i parametri attraverso cui la Corte dei Conti valuta l'economicità e la convenienza dell'azione amministrativa.

Più in generale, è poi necessario svolgere una seria riflessione sulla **collaborazione pubblico-privato** nel processo realizzativo soprattutto delle grandi infrastrutture, ponendo come obiettivo fondamentale il risultato. Questa esigenza nasce soprattutto dalle differenze considerevoli del modello giuridico e operativo del nostro Paese rispetto a quello di altri, in particolare di tradizione anglosassone, nella gestione del **rapporto contrattuale tra la PA e l'operatore economico** nella fase ese-

cutiva delle opere[36]. Il limite più evidente del nostro modello è la quasi assoluta carenza di flessibilità, di dialogo e collaborazione nell'individuare le soluzioni più appropriate e meno onerose per conseguire il risultato finale.

In questa prospettiva, appare evidente l'esigenza di una modifica sostanziale del nostro sistema codicistico, basato sulla rigidità del contratto di appalto e sulla funzione esclusivamente di controllo della PA, introducendo strumenti e modalità basate su collaborazione e flessibilità. Per poter soddisfare una simile esigenza, è però necessario informare l'intero sistema del *procurement* su logiche più manageriali e molto meno giuridico-formali.

Andrebbe altresì avviata una riflessione sull'apporto degli investitori privati in ambiti particolarmente significativi per lo sviluppo.

Negli investimenti locali possono essere coinvolti investitori privati su temi particolarmente significativi, come la rigenerazione urbana e la riqualificazione delle periferie e del territorio. Alcuni interventi normativi potrebbero consentire un più agevole impiego, diretto o intermediato, di capitali di investitori istituzionali (CDP) e di lungo termine (Assicurazioni, Casse previdenziali, etc.), e di avviare, con gli opportuni adattamenti, programmi e interventi di livello locale, così come per le grandi opere.

1.3.3 Efficacia della spesa pubblica

Anche alla luce delle criticità sopra evidenziate, un tema che merita adeguata considerazione riguarda i processi di **programmazione e valutazione dell'efficacia della spesa pubblica**.

In proposito, anzitutto, il Parlamento dovrebbe farsi parte attiva nella costruzione di meccanismi procedurali innovativi di tipo inter-istituzionale, definendo procedimenti obbligatori e trasparenti di valutazione dell'efficacia della spesa, peraltro in attuazione di specifiche prescrizioni costituzionali (art. 5, co. 4, L. cost. n. 1/2012), in grado di misurare le responsabilità del Governo, nelle sue diverse articolazioni, e delle PA.

Procedimenti che non possono non richiedere il coinvolgimento attivo delle strutture tecniche specializzate, a partire dall'Ufficio parlamentare di bilancio e dalla Corte dei conti. In questo modo, grazie alla "sponda" parlamentare e all'evidenziazione delle relative responsabilità, potranno sciogliersi più agevolmente quegli inevitabili e atavici contrasti che si registrano in seno al Governo, specie tra Palazzo Chigi e Ministero dell'economia, i quali spesso finiscono per posticipare e complicare ogni decisione, particolarmente quelle di carattere strategico[37].

Il rafforzamento dei meccanismi di valutazione della spesa sarebbe funzionale, peraltro, a una sua più efficiente allocazione, consentendo l'esatta individuazione dei programmi e delle missioni di spesa che meritano di essere potenziati e di quelli che, al contrario, meritano di essere dismessi. In questo contesto, le procedure di analisi dovrebbero basarsi, tra le altre cose, sulla valutazione dei livelli di produttività raggiunti dalle diverse aree dell'amministrazione pubblica.

Al riguardo, un ambito senz'altro significativo è quello che riguarda le **politiche sanitarie**. Nella premessa che queste ultime, prim'ancora di essere una voce di spesa pubblica, rappresentano un fattore di politica industriale e, in particolare, una leva di investimenti e innovazione[38], anche in tale ambito si rendono necessari interventi mirati per migliorare la gestione della spesa e, conseguentemente, l'accesso alle cure.

36 Davies A., Dodgson M., Gann David M., MacAulay Samuel C., *Five Rules for Managing Large,Complex Projects*, MIT Sloan Management Review, Fall 2017 Issue.

37 Così Lupo N., *Meccanismi istituzionali per i fondi del "Next Generation EU"*, 28 luglio 2020, in https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5314.

38 Su questi aspetti si rinvia al capitolo 2.

Su un piano generale, occorre garantire risorse adeguate all'effettiva domanda di salute – e per la spesa corrente e per gli investimenti – con un significativo rifinanziamento rispetto agli attuali livelli (in Italia la spesa sanitaria è pari all'8,7% del PIL rispetto a 10,5% nella media degli altri grandi Paesi europei[39]), sia attraverso il bilancio nazionale, sia attraverso i programmi comunitari, a partire da progetti da integrare nel *Recovery Plan* e nel MES. Inoltre, è necessario misurare gli effetti delle politiche sanitare in base al loro impatto sulla struttura industriale (occupazione e produzione) e sulla capacità di attrarre investimenti, come riportato anche nel recente Programma Nazionale di Riforma allegato al DEF.

In questo contesto, la **sanità rappresenta un investimento** e non un costo, per cui occorre:

- assicurare un orizzonte di stabilità normativa e – considerato il forte legame con l'innovazione e la ricerca – il pieno rispetto dei diritti di proprietà intellettuale;

- valutare le prestazioni, non solo in base al costo, ma anche al rendimento, quindi ai risultati generati, che nel caso della sanità sono di natura clinica, scientifica, sociale, ma anche economica (il valore aggiunto della filiera, 10% del PIL, supera il valore della spesa, 8,7% del PIL);

- introdurre una riforma strutturale per misurare gli effetti delle prestazioni in tutto il percorso diagnostico-terapeutico-assistenziale[40], considerando anche i costi evitati e integrando le informazioni nei database pubblici per misurare i fabbisogni di salute e allocare la spesa in maniera più efficiente;

- garantire l'accesso alle innovazioni, attraverso l'implementazione del sistema nazionale HTA (*health tecnology assessment*).

Sul **fronte della spesa** in senso stretto, sarebbe necessario anzitutto superare la logica dei silos e dei tetti di spesa e seguire un approccio "value based", al fine di abbandonare modelli di gestione che non tengono conto delle forti interazioni nei percorsi di cura e determinano costi molto elevati per le imprese, a danno dell'innovazione e della sostenibilità industriale. Peraltro, come anticipato, l'efficienza delle tecnologie sanitarie andrebbe misurata in base all'effetto complessivo sui percorsi di cura, valutati in una logica integrata.

Con più specifico riferimento alla spesa farmaceutica, occorrerebbe utilizzare tutte le risorse disponibili, rimodulando gli attuali tetti di spesa e destinando agli acquisti diretti tutte le risorse non spese nel canale convenzionato.

Rimane poi imprescindibile ridurre i tempi di pagamento e i crediti dei privati nei confronti degli enti del Sistema sanitario nazionale (SSN), per non pregiudicare ulteriormente la liquidità delle imprese.

Sul **fronte della qualità delle prestazioni**, occorre:

- assicurare l'accesso rapido e uniforme a tutti i cittadini alle migliori terapie e alla prevenzione diagnostica, eliminando valutazioni regionali che si aggiungono a quella nazionale con l'effetto di allungare i tempi o di precludere di fatto l'accesso;

- favorire la trasformazione digitale per il miglioramento dei percorsi di cura, mediante l'integrazione dei dati attraverso una piattaforma o uno spazio comune nazionale o europeo dedicato (in linea con la logica europea dello

39 Germania, Francia, Spagna e Regno Unito.

40 È utile ricordare quanto riportato nel Programma Nazionale di Riforma, laddove si indica che l'efficienza di diverse tecnologie sanitarie va *"valutata anche in base all'effetto sui percorsi di cura (efficienza dinamica, non solo confronto statico sul costo), seguendo maggiormente rispetto al passato una logica di investimento".*

spazio comune dei dati sanitari) nonché il miglioramento della capacità di preservare e gestire i dati sanitari e favorire l'integrazione tra piattaforme e dispositivi;

- aggiornare il parco tecnologico, con un piano nazionale per la valutazione delle necessità tecnologiche del SSN e un'equa distribuzione di risorse per l'acquisto di dispositivi e strumentazioni utili a preservare la qualità e l'efficacia del sistema. A tal fine, sarebbe necessario attivare procedure di HTA nazionali e adottare modelli di HTA "a ombrello" (agenzia nazionale, centri regionali, ospedalieri e collaborativi);

- sviluppare la telemedicina, attraverso un quadro normativo chiaro sulle prestazioni di *digital health* e la previsione di specifiche tariffe per la loro rimborsabilità dal SSN, nonché mettendo a regime le esperienze di semplificazione dei percorsi di cura e di terapie domiciliari positivamente introdotte durante l'emergenza sanitaria;

- potenziare la rete territoriale e la prevenzione, garantendo una maggiore collaborazione tra rete ospedaliera e territori, in particolare con i medici di medicina generale (MMG), che faciliti la gestione del paziente e il suo accesso ai servizi del SSN;

- definire un piano di ammodernamento delle strutture sanitarie, dismettendo quelle obsolete e costruendo centri innovativi, specie nelle aree meno "attrezzate" del Paese, secondo criteri di sicurezza, efficienza e flessibilità. A tal fine, è necessario favorire il partenariato pubblico-privato, anche attraverso gli opportuni adeguamenti normativi che valorizzino la maggiore efficienza degli erogatori privati accreditati;

- qualificare l'integrazione sociosanitaria, avviando un piano di sviluppo e messa in sicurezza di tutte le strutture, a partire dalle RSA, mediante l'attivazione di strutture pubbliche o private che vadano a insediarsi in centri ospedalieri dismessi;

- puntare sul fascicolo sanitario elettronico nazionale, garantendone l'interoperabilità con altre piattaforme informatiche pubbliche, nonché assicurando l'interconnessione tra le anagrafiche regionali degli assistiti e l'Anagrafe nazionale;

- promuovere l'internazionalizzazione del Sistema Sanitario Italiano, prevedendo in via sperimentale un quadro normativo di favore per l'attrattività delle strutture ospedaliere pubbliche e private italiane verso la domanda di cura proveniente dai cittadini extra-UE e valutandone l'adattabilità anche per gli studi clinici.

L'efficacia della spesa pubblica impone altresì una riflessione sul **rapporto tra Stato e mercato**. Infatti, la crisi innescata dalla pandemia ha accentuato una tendenza già in atto presso la classe politica e l'opinione pubblica, vale a dire prospettare e richiedere forme di intervento pubblico più intense nel sistema economico, anche a tutela di imprese considerate di rilevante interesse per il Paese.

Ciò si è tradotto in un'estensione del perimetro dei cc.dd. *Golden power*, volto a evitare che, in una fase storica connotata da una così elevata vulnerabilità, *asset* essenziali potessero divenire preda di acquisizioni estere considerate predatorie, a detrimento dell'economia nazionale.

Inoltre, si è assistito a un ampliamento degli strumenti di intervento diretto dello Stato nel capitale delle imprese, con l'obiettivo di rafforzarne la struttura patrimoniale e, in alcuni casi, assicurarne la sopravvivenza.

Al riguardo, Confindustria non manifesta una posizione pregiudiziale, purché si tratti di azioni ispirate a un equilibrato *trade-off* tra conservazione della continuità aziendale e tutela degli assetti concorrenziali di mercato.

Anzitutto, tali azioni dovrebbero avere una valenza effettivamente strategica, con la conseguente necessità di circoscrivere in modo più accurato ed evoluto il concetto di *strategicità*, facendo leva non soltanto su criteri dimensionali, ma anche su profili qualitativi e abbracciando una visione di medio-lungo periodo.

Con specifico riferimento all'ingresso dell'azionista statale nel capitale privato, poi, anche alla luce dei recenti orientamenti europei, è imprescindibile il carattere temporaneo dell'intervento dello Stato, la cui permanenza e la cui uscita dagli assetti proprietari dovrebbe essere corredata da cautele che, da un lato, non compromettano le dinamiche concorrenziali e, dall'altro, consentano di assicurare una seppur limitata profittabilità dell'investimento pubblico.

Inoltre, anche in questa sede torna nuovamente determinante l'elemento della qualità del *management* pubblico.

Infatti, la formazione e la selezione dei manager pubblici assumono una particolare rilevanza nel contesto italiano, dove le imprese partecipate costituiscono un pilastro importante del capitalismo: sei fra le prime dieci imprese italiane in termini di fatturato sono infatti controllate dallo Stato[41]. Per questo, è essenziale poter contare su un *management* competente, selezionato in virtù di criteri di merito e non secondo logiche di appartenenza e, senza che ciò ne mini l'autonomia gestionale, con chiare *mission* indicate dai soggetti controllanti.

Peraltro, la partecipazione diretta dello Stato nel capitale delle imprese può favorire l'affermarsi di un modello di gestione manageriale, in grado di affiancare e condizionare positivamente il tradizionale modello delle imprese familiari italiane, peraltro in chiave di evoluzione degli assetti organizzativi di queste ultime nella direzione della managerialità e della trasparenza.

Inoltre, così intesa, la partecipazione statale può ulteriormente rafforzare le filiere collegate alle imprese pubbliche, poiché la domanda da parte di queste ultime è in grado di favorire l'innovazione e la competitività dei fornitori e la loro capacità di penetrazione nei mercati internazionali, oltre che rafforzare le competenze dei lavoratori.

41 Forum Disuguaglianze Diversità, Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane - Un'opportunità per guidare lo sviluppo del Paese, Rapporto della Commissione Imprese e Sviluppo, luglio 2020, p. 3. Se si considerano esclusivamente le controllate da organi dello Stato centrale (Ministero dell'Economia e delle Finanze, Cassa Depositi e Prestiti), le imprese pubbliche impiegano in Italia oltre 350.000 addetti, costituiscono più del 17% degli investimenti fissi delle imprese italiane e circa il 17% della loro spesa in ricerca e sviluppo. Molte sono quotate, rappresentando circa il 29% della capitalizzazione complessiva della Borsa di Milano

1.3.4 Servizio giustizia

La macchina giudiziaria, nonostante alcuni miglioramenti negli ultimi anni, denota ancora un significativo gap in termini di efficacia, quanto a tempi e qualità dei servizi resi a cittadini e imprese. I dati elaborati di recente dall'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani lo confermano[42]:

- le più recenti stime sulla **durata dei processi** preparate dal CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice) del Consiglio d'Europa indicano una durata media dei processi civili che arriva al terzo grado di giurisdizione stimata, al 2016, in 8 anni e 1 mese in Italia, contro 3 anni e 4 mesi in Francia, 2 anni e 8 mesi in Spagna e 2 anni e due mesi in Germania;

42 Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Come ridurre i tempi della giustizia civile. Una proposta di Mario Barbuto, Carlo Cottarelli, Alessandro De Nicola e Leonardo D'Urso, 5 giugno 2020.

- tra il 2016 e il 2018, la durata dei processi si è ridotta, ma esistono ancora grosse differenze rispetto agli altri principali paesi europei;

- il **numero di cause civili pendenti**, pur riducendosi rispetto al picco raggiunto nel 2009 (oltre 5 milioni di procedimenti) risultava nel 2016, con quasi 3,8 milioni di casi, ancora molto più alto di quello dei principali paesi europei. Secondo dati CEPEJ, il numero di casi pendenti ogni 100.000 abitanti nel 2016 era in Italia del 71 per cento superiore a quello della Francia, del 157 per cento superiore a quello della Spagna, e del 406 per cento superiore a quello della Germania;

- tra il 2016 e il terzo trimestre del 2019, il numero di cause pendenti davanti agli uffici giudiziari si è ridotto ulteriormente dell'11,3 per cento, ma resta molto alto (oltre 3,3 milioni di casi).

Come noto, si tratta di un trend tutt'altro che nuovo, poiché l'Italia ha da decenni una giustizia lenta e spesso disorganizzata, che non assicura l'effettiva e tempestiva tutela dei privati. Pesano, in particolare, l'eccessiva durata dei processi, l'imprevedibilità delle decisioni e l'utilizzo talvolta strumentale del giudizio. Incidono negativamente anche la persistente bassa specializzazione dei giudici, nonostante le buone *performance* dei tribunali delle imprese, e la diffusa difficoltà di bilanciare, in concreto, le ragioni del diritto con quelle dell'economia.

Gli interventi di medio termine per il miglioramento del servizio giustizia dovrebbero riguardare, anzitutto, le misure di carattere ordinamentale già ipotizzate ma non ancora realizzate dal Governo.

Al riguardo, sono da ritenersi condivisibili i contenuti della legge **delega per la riforma del processo civile**, che si pone obiettivi di semplificazione e riduzione dei tempi del procedimento. In particolare, se ben attuata, un concreto risultato sulla ragionevole durata dovrebbe raggiungersi con la riforma del processo di primo grado davanti al tribunale in composizione monocratica e davanti al giudice di pace, mediante l'esclusivo e obbligatorio ricorso a un nuovo "rito ordinario" ispirato ai principi e tempi del procedimento sommario di cognizione; nonché mediante la revisione del processo di cognizione di primo grado davanti al tribunale in composizione collegiale e del giudizio di appello, con la semplificazione della forma degli atti e la riduzione dei termini.

Altri elementi favorevoli per l'efficientamento dei tempi saranno costituiti dal consolidamento e dall'ampliamento dell'utilizzo di modalità telematiche per il deposito dei documenti, degli atti di parte e delle notifiche mediante PEC, insieme alla semplificazione delle procedure di negoziazione assistita con la possibilità di svolgere attività istruttoria per l'acquisizione di dichiarazioni delle parti e di terzi che potranno essere poi utilizzate nel giudizio, qualora non si pervenga a una soluzione transattiva. Anche sulla scorta dell'esperienza maturata durante l'emergenza epidemiologica, la **digitalizzazione** rappresenta una prospettiva ineludibile anche per l'organizzazione del servizio giustizia.

Tuttavia, per realizzare una riforma organica, occorrerebbe intervenire su due ulteriori ambiti fondamentali: la riduzione della domanda e il miglioramento dell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso.

Sul primo fronte, andrebbero favoriti il ricorso alle procedure di *Alternative Dispute Resolution* (ADR-negoziazione diretta, tavoli paritetici, mediazione e arbitrato) e rafforzate/applicate con maggior rigore le misure di condanna alle spese in caso di soccombenza.

Sul versante organizzativo, occorre puntare su digitalizzazione, specializzazione e cultura manageriale da parte dei capi degli uffici, ma anche investire in modo più oculato le risorse disponibili e, ove necessario, procedere a un piano di assunzioni a tempo per lo smaltimento dell'arretrato.

In particolare, è necessario che ai giudici, oltre alle tradizionali competenze tecnico-giuridiche, siano richieste anche **competenze gestionali**, adeguate allo specifico incarico ricoperto. Questa capacità gestionale dovrebbe essere adeguatamente valutata anche per le promozioni, secondo criteri ben determinati e con il coinvolgimento di soggetti valutatori terzi.

Per citare degli esempi, anche alla luce degli effetti che la crisi pandemica è destinata a produrre, occorre rafforzare, sia in termini di dotazioni umane e strumentali, sia sul piano delle competenze dedicate, due ambiti essenziali per il buon funzionamento del sistema economico: la materia concorsuale e la giustizia tributaria.

Con riferimento alla **materia concorsuale,** esaurita l'efficacia delle misure adottate per mitigare gli effetti della crisi in atto, è infatti molto probabile un sensibile incremento delle procedure concorsuali, senza che gli uffici giudiziari dispongano delle dotazioni di risorse necessarie a fronteggiare questo scenario, sia in termini numerici che di competenze. Considerato anche il recepimento della Direttiva europea sulla ristrutturazione e l'insolvenza (UE/2019/1023), che prescrive competenze necessarie per adempiere alle responsabilità dei membri delle autorità giudiziarie e amministrative operanti in materia; considerati altresì i recenti interventi emergenziali diretti alla celere definizione e al contenimento dei processi giudiziari pendenti o allo smaltimento dell'arretrato, si dovrebbe valutare l'utilizzo delle risorse stanziate al fine di riorganizzare, formare o assumere giudici specializzati per la celere definizione dei procedimenti e lo smaltimento del carico pendente.

In particolare, questi investimenti dovrebbero indurre a riconsiderare l'opportunità di istituire presso i Tribunali e le Corti di Appello sezioni specializzate in materia concorsuale, composte da un congruo numero di componenti per i quali prescrivere requisiti specifici (comprovate competenze in materia concorsuale) e formazione continua (sessioni di formazione professionale organizzate

nel settore delle procedure concorsuali). Invero, si tratta di un'impostazione che aveva trovato già accoglimento nelle prime bozze del decreto attuativo della legge delega della Riforma fallimentare (L. n. 155/2017) e che, tuttavia, è stata espunta dalla versione finale del Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (D.lgs. n. 14/2019), principalmente per ragioni di opportunità politica.

Più in generale, la profonda crisi economico-finanziaria determinata dalla pandemia dovrebbe condurre a una nuova riflessione sulla citata Riforma fallimentare. Lasciandone fermi i capisaldi della razionalizzazione normativa e di un più equilibrato *trade-off* tra valore della continuità aziendale e ragioni dei creditori, appare necessario un ripensamento della stessa in una chiave maggiormente cooperativa.

Il tratto paradigmatico è rappresentato dalla nuova procedura di allerta, basata anzitutto su obblighi di segnalazione diretti solo in prima battuta al debitore e, a seguire, a un organismo, appositamente costituito presso le Camere di Commercio. Quest'ultimo vede nella propria composizione anche un membro designato dal Tribunale e, in determinate circostanze, può non solo essere attivato da determinate categorie di creditori pubblici, ma anche effettuare una segnalazione al pubblico ministero. Diversamente, la Direttiva europea sulla ristrutturazione e l'insolvenza ha concepito gli strumenti di allerta come meccanismi di informazione e assistenza, attivabili volontariamente dall'imprenditore. Il prossimo recepimento della stessa, allora, dovrebbe rappresentare l'occasione per recuperarne l'approccio più flessibile, ispirato a una logica non già di inquisizione ma di supporto dell'impresa in crisi.

Inoltre, la procedura di allerta si basa su obblighi organizzativi adeguati a intercettare per tempo i segnali della crisi, al fine di poterla gestire e superare preservando in modo effettivo la continuità aziendale. Tuttavia, è noto che l'adozione di presidi organizzativi *compliant* con le nuove norme comporterà importanti costi per le imprese, che graveranno soprattutto su quelle di minori dimensio-

ni. Pertanto, anche rispetto a tale profilo, si dovrebbe optare per una logica di supporto, sostenendo le imprese con proporzionati incentivi che contribuiscano a rendere la compliance non un mero onere ma una vera opportunità.

Un ulteriore banco di prova degli ultimi temi citati – procedure alternative di risoluzione delle controversie e specializzazione – è senza dubbio l'ambito della **giustizia tributaria**.

La materia fiscale, connotata da un elevato tecnicismo, dalla commistione con altre materie, da continui e talvolta repentini ripensamenti di discipline e istituti, nonché influenzata da discipline di rango internazionale, viene amministrata, in sede giudiziaria, da giudici togati privi di una particolare specializzazione e da giudici non togati che provengono dalle categorie professionali e che continuano a svolgere attività contigue a quelle dei difensori delle parti.

Ne derivano criticità cui da anni si cerca di apportare correttivi: pur senza entrare nel merito di una riforma degli enti giudicanti che può essere variamente disegnata, l'obiettivo primario di futuri interventi di riassetto dovrebbe essere quello di garantire un elevato grado di specializzazione tecnica, che possa attribuire ai collegi giudicanti le competenze necessarie per risolvere questioni fattuali spesso attinenti a discipline economiche aziendali e regole contabili. Tema, questo, che implica necessariamente riflessioni che travalicano il capitolo dedicato alle "Istituzioni" e che riguardano la formazione accademica e la specializzazione professionale.

Un altro aspetto che, invece, va valorizzato – coniugandolo con necessari requisiti di professionalità e specializzazione – è la relativa celerità del giudizio tributario che costituisce probabilmente un *unicum* nel panorama nazionale.

In questo scenario, peraltro, è possibile ipotizzare che, nei prossimi decenni, assumano sempre maggiore rilevanza istituti deflattivi del contenzioso e metodi alternativi di risoluzione delle controversie che rendano solo eventuale, e limitato a casi di particolare complessità o disvalore della violazione, il ricorso ai giudici, così facilitando la gestione dei rapporti con i contribuenti e rendendo meno problematica e più veloce l'acquisizione dell' entrata fiscale senza un aggravio di spese per il soggetto d'imposta o per l'erario. D'altro canto, è proprio nel campo tributario che si è sperimentata la fattiva collaborazione tra Fisco e contribuente – valorizzata *in primis* con lo Statuto del contribuente (Legge 27 luglio 2000, n. 212) nell'ottica di limitare la creazione di posizioni conflittuali e, dunque, contenziosi[43].

Premessa una riorganizzazione e razionalizzazione degli istituti esistenti, il ricorso agli stessi potrebbe contribuire a risolvere con certezza, rapidità e stabilità le singole vicende fiscali, salvaguardando la tutela della certezza del diritto, valore primario e fondamentale dello Stato di diritto[44].

Lo sviluppo tecnologico e la diffusione di strumenti di trasmissione telematica delle informazioni fiscali mettono a disposizione dell'Amministrazione una enorme – e potenzialmente esaustiva – mole di dati sulla composizione di redditi e patrimonio, sulle spese e sui trasferimenti di ricchezza: un traffico di dati e informazioni che potrebbe essere idoneo a ridurre fortemente i rischi di errore e le violazioni, così obliterando talune casistiche di accertamento e conseguente contenzioso.

Per tale ragione, non va interrotto, ma ulteriormente esteso e completato, il percorso di modernizzazione del sistema fiscale: l'uso delle tecnologie digitali può tradursi nella riduzione dei costi della macchina amministrativa e nell'efficientamento delle strategie di contrasto all'evasione fiscale.

I sistemi obbligatori di trasmissione telematica delle operazioni

43 Come rileva Buccico C., *Gli istituti deflativi del contenzioso con particolare riferimento alla conciliazione giudiziale*, in Per un nuovo ordinamento tributario, Padova, 2019, pp. 1257 e ss.

44 Corte costituzionale, sentenza n. 1349 del 1985 e sentenza n. 822 del 1988.

effettuate dalle imprese (fatturazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi), per i quali l'Italia è stata pioniera nell'implementazione, devono necessariamente portare a un equivalente primato in efficienza, immediatezza e semplicità dell'intero quadro degli adempimenti fiscali. L'automatica acquisizione dei dati da parte dell'Amministrazione finanziaria non dovrebbe riflettersi nella sola implementazione delle procedure di predisposizione automatica dei documenti fiscali, già oggi in fase di attuazione (es. registri fiscali, adempimenti dichiarativi o di comunicazione) ma dovrebbe portare ad una più ampia riflessione sull'intero sistema degli adempimenti fiscali e a valutazioni sulla necessità di mantenere vetuste regole di rendicontazione (sebbene automatizzate), piuttosto che definire sistemi di estrapolazione dati e report tempestivi condivisi tra Amministrazione finanziaria e contribuente.

Inoltre, il monitoraggio delle operazioni dovrebbe essere implementato e razionalizzato nell'ambito di un più ampio sistema di **contrasto all'evasione fiscale**, che consegua risultati concreti e favorisca nuove riflessioni sul sistema di tassazione nel suo complesso.

1.4 QUALITÀ DELLE REGOLE

1.4.1 Interventi sul procedimento legislativo

Nei paragrafi precedenti, si è evidenziata la necessità di ricomporre la sfiducia di cittadini e imprese nella regolazione e nel sistema istituzionale attraverso la produzione di meno regole, ma migliori, e un *enforcement* giudiziale efficace delle stesse. In altri termini, poiché le regole hanno dei costi per regolatori e regolati, è sempre più evidente la necessità che siano più chiare, ben valutate e istruite, per evitare che i costi di adeguamento superino i benefici attesi.

Il nostro ordinamento conosce ormai da anni obblighi di produzione e allegazione di relazioni e documenti istruttori (relazione di accompagnamento, AIR, ATN, VIR), volti a motivare le decisioni adottate e, quindi, le nuove regole introdotte, ma i loro esiti non sono soddisfacenti.

In particolare, oltre alla diffusa cultura formalistica e al mantenimento di atteggiamenti conservativi già descritti, permangono alcune criticità strutturali nel funzionamento del procedimento legislativo. Emblematici, in questo senso, il ricorso frequente ai decreti-leggi e alle leggi di conversione *omnibus*, ai maxi-emendamenti e alla questione di fiducia, tutte condizioni incompatibili coi principi di una buona regolazione.

In questo contesto, occorre anzitutto intervenire sui regolamenti parlamentari per garantire un processo legislativo più fluido e trasparente.

Le modifiche dovrebbero riguardare, tra le altre cose: *i)* la previsione di una corsia preferenziale per progetti di legge ritenuti prioritari dal Governo; *ii)* il divieto dei maxi-emendamenti con apposizione della questione di fiducia; *iii)* l'introduzione, anche in Senato, di regole più stringenti per l'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge; *iv)* la reintroduzione dell'obbligo, per le Commissioni in sede referente, di predisporre una relazione scritta per l'Assemblea.

Si tratta di interventi realizzabili in tempi relativamente brevi, e che potrebbero anticipare e preparare il terreno a modifiche del tessuto costituzionale funzionali ad ammodernare il funzionamento del procedimento legislativo, rivitalizzando l'istituzione parlamentare.

Inoltre, per rivitalizzare gli strumenti – sopra richiamati – volti ad assicurare la qualità delle istruttorie normative, andrebbero introdotte sanzioni di carattere reputazionale per le amministrazioni interessate. In particolare, come suggerito anche dal Consiglio di Stato[45], potrebbe essere introdotto un sistema di *rating* per indurre ogni amministrazione a salvaguardare la propria immagine nei confronti degli *stakeholder*. In questo modo, il *rating* potrebbe divenire un utile strumento per coniugare la trasparenza e l'efficienza dei processi decisionali con l'interesse degli *stakeholder* alla qualità delle regole.

1.4.2 Maggior uso della delega legislativa e leggi a cadenza annuale

Andrebbe poi rafforzato l'uso della **delega legislativa**, che dovrebbe assumere – anche in un'ottica di migliore conoscibilità e stabilità delle regole – la funzione di strumento principale con cui il Governo attua le riforme essenziali previste dal proprio programma.

Infatti, a differenza dei decreti-legge, i decreti legislativi consentono una sistemazione organica e ordinata delle materie, una chiara enucleazione dei relativi principi, nonché la codificazione degli indirizzi giurisprudenziali, ponendo così rimedio, almeno potenzialmente, al disordine e alla frammentazione legati a interventi normativi estemporanei. Inoltre, lo strumento della delega presuppone un più efficace coinvolgimento delle forze parlamentari fin dalla fase di elaborazione dei principi e criteri direttivi degli interventi di riforma da parte del governo, oltre che, successivamente, in sede di stesura dei decreti delegati.

45 Consiglio di Stato, sez. atti norm., parere 19 giugno 2017, n. 1458.

Da questo punto di vista, sarebbe opportuno che la delega rappresentasse lo strumento elettivo per la declinazione delle riforme oggetto del Piano italiano per la ripresa e resilienza, collegato al *Recovery Plan* europeo.

Al contempo, sempre al fine di evitare incoerenze e oscurità nella legislazione, andrebbero rafforzati gli strumenti legislativi a cadenza annuale, a partire dalla **legge annuale per la concorrenza**, che dovrebbero rappresentare i veicoli ordinari per interventi organici di regolazione dell'attività economica e, quindi, di allocazione più competitiva di ogni fattore della produzione (lavoro, capitale, beni strumentali fisici e *intangible*).

A tal fine, in chiave di rilancio di una strategia pro-concorrenziale e anche per dar seguito ai numerosi solleciti da parte della Commissione europea, l'attenzione andrebbe rivolta prioritariamente ad alcuni settori essenziali in cui si registrano ancora le maggiori restrizioni, tra i quali i servizi pubblici locali e i servizi alle imprese.

1.4.3 Qualità delle regole e ambito fiscale

Il tema della "qualità" delle regole assume una connotazione peculiare in ambito fiscale, considerata la natura del **rapporto giuridico d'imposta** e il terreno sul quale le norme fiscali incidono; d'altro canto, questo appare essere uno degli ambiti che maggiormente risente di una produzione normativa frammentata e dissonante, nonché della mancanza di una seria programmazione di interventi di medio-lungo periodo. La politica fiscale svela, nel nostro Paese, una stretta dipendenza dall'esigenza di reperire risorse – talvolta con interventi asistematici e con carattere di urgenza (con margi-

nalizzazione della legge ordinaria) – e captare consenso politico[46]. Un ambito in cui si registra una inflazione legislativa e che difetta, invece, di una regia chiara, ferma e coerente, che sappia essere immune da tali condizionamenti: una "società del frammento con il primato dell'emendamento"[47].

L'obiettivo a tendere deve essere quello un sistema fiscale semplice nei modi di attuazione, moderno negli strumenti, trasparente nelle procedure, equo negli obiettivi.

Quanto al tema specifico della qualità della normazione, deve prendersi atto che l'esistenza di sinergie stabili tra chi scrive le norme e chi è tenuto ad applicarle è un utile baluardo, soprattutto a fronte degli elevati tecnicismi che connotano la materia fiscale: di qui l'importanza delle associazioni di categoria, del mondo accademico, degli operatori del settore, nella produzione di testi legislativi di elevata qualità, che siano espressione di elevata specializzazione. Ordinamenti esteri (si veda il Joint Committee fiscale degli USA e analoghi strumenti adottati nei Paesi anglosassoni[48]) hanno sperimentato apposite strutture di esperti, di supporto al legislatore, che si dedicano all'istruttoria, alla redazione di bozze di norme, agli strumenti di attuazione e alla verifica *ex post* degli effetti delle previsioni normative.

Così come fungono da esempio gli "impact assessment" condotti dalle Istituzioni comunitarie prima di varare nuovi adempimenti: best practice che, se fossero adottate e attuate compiutamente anche nel nostro Paese, conferirebbero maggiore qualità alla normazione ridimensionando l'annoso, ma sempre attuale, tema delle semplificazioni[49]. La semplificazione normativa trova uno dei suoi naturali sbocchi anche nella razionalizzazione, da anni invocata, delle **spese fiscali** (*tax expenditure*). Va osservato, infatti, come la stratificazione nel tempo di numerose misure di spesa fiscale abbia influenzato il nostro sistema tributario, rendendolo estremamente complesso e, a tratti, confuso. Un sistema che va ripensato tenendo in considerazione, tra le altre cose, anche il dibattito in corso in tema di tassazione ambientale[50].

La difficoltà di revisionare le spese fiscali appare di fatto una costante nella storia del nostro ordinamento[51] nonostante non siano mancati i passi avanti soprattutto sul piano procedurale in anni recenti; sul piano sostanziale, i risultati sono apparsi assai più contenuti, sebbene rimangano molteplici gli ambiti di intervento percorribili.

Sul fronte delle imprese, ad esempio, nel perimetro della tassazione dei redditi societari, andrebbero affermati criteri di semplicità e neutralità, intervenendo, in particolare, sulla materia delle deduzioni e dei crediti di imposta, limitandoli a obiettivi chiari e normativamente predeterminati (con rilevanza primaria di misure a sostegno della ricerca e dell'innovazione, nonché di quelle volte a valorizzare il patrimonio intangibile delle imprese o, ancora, finalizzate alla sostenibilità ambientale)[52].

46 Con metafora efficace il prof. Giorgio Berti ricordava che "Governare con provvedimenti finanziari non è propriamente governare ma andare dietro alle cose per tenere in rotta in qualche modo la barca con un timoniere continuamente all'erta e un equipaggio inquieto sulla propria sorte".

47 De Mita E., *La società frammentata e l'assenza della politica*, in Il Sole 24 Ore, 1 agosto 2016

48 Si veda, sul punto, Albanesi E., *La scrittura delle disposizioni tributarie. Profili di diritto costituzionale e tecnica legislativa*, in Per un nuovo ordinamento tributario, Padova, 2019, pp. 27 e ss..

49 Confindustria, Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale, 27 giugno 2017.

50 Si vedano, in merito, anche gli approfondimenti contenuti nel capitolo 2, in tema di *plastic tax* e sussidi ambientali diretti e indiretti.

51 De Mita E., *Solo la semplificazione delle norme tributarie può contrastare l'evasione fiscale*, in Corr. Trib., n. 1/2011.

52 Già a partire dal 1971 (in attuazione della legge delega per la riforma fiscale), in relazione alle esenzioni, alle agevolazioni e ai regimi sostitutivi a carattere di incentivo, fu previsto il criterio generale della limitazione. La questione relativa alle *tax expenditure* riaffiorò due decenni più tardi, nella cornice di una specifica delega al Governo per rivedere o modificare le spese fiscali (art. 17 della L. n. 408/1990). Successivamente una ricognizione particolarmente dettagliata delle aree di erosione fiscale del nostro sistema tributario fu effettuata dal gruppo di lavoro presieduto dal Prof. Vieri Ceriani, istituito dall'allora Ministro delle Finanze Giulio Tremonti, nel 2011. Dal 2014 ha preso il via una nuova fase di analisi e programmazione relativa alle *tax expenditure* che ha condotto alla stesura periodica di rapporti conoscitivi e programmatici da parte degli organismi competenti. L'ultimo rapporto sulle spese fiscali disponibile è quello pubblicato il 15 ottobre 2019.

Come visto, le riflessioni sul sistema fiscale dovrebbero essere focalizzate su una ristrutturazione coerente che muova dal sistema di tassazione europeo per passare a quello nazionale e territoriale .

Per esempio, in tema di tassazione sulle famiglie, al duplice scopo di ridurre il carico fiscale e di stimolare i consumi, si potrebbero valutare interventi che incidano direttamente sulla capacità contributiva indiretta del consumatore finale.

In questa direzione, sovente vengono riproposte riflessioni su una riduzione delle **aliquote IVA**, generalizzate per tutte le cessioni di beni e servizi o, altrimenti, focalizzate su specifici settori. Si tratta di misure che, tuttavia, dovrebbero essere delineate nel rispetto delle disposizioni comunitarie vigenti ma anche, e soprattutto, delle indicazioni rese nella proposta di modifica della direttiva IVA in tema di aliquote IVA[53], attualmente in fase di valutazione.

Al riguardo, evidenziamo che, sebbene attualmente agli Stati membri sia riconosciuta una maggiore flessibilità nel definire i livelli di tassazione, eventuali modifiche alle aliquote IVA non dovrebbero essere guidate da esigenze emergenziali, bensì ipotizzate nell'ambito di un progetto di revisione del sistema tributario che persegua obiettivi di efficienza e equità nel lungo periodo[54].

Laddove, invece, si intendano ipotizzare interventi che abbiano effetti immediati e tangibili all'occhio del consumatore finale, e che quindi si traducano auspicabilmente in un effettivo aumento dei consumi, si potrebbero valutare mirate riduzioni dei prezzi di taluni beni e servizi, attraverso l'introduzione di meccanismi di ristoro/sconto di una parte del corrispettivo pagato, privilegiando modalità di pagamento elettronico.

Esiste, infine, un tema di **istruttoria e monitoraggio delle decisioni pubbliche**, trasversale a tutti gli ambiti di intervento che riguardano le materie economiche.

La pandemia ha reso ancor più evidente la necessità di disporre di un *set* di dati e informazioni per rispondere in maniera efficace e tempestiva all'emergenza. Banche dati aggiornate, consultazione degli esperti e dei portatori di interessi, valutazione del rischio sono fattori indispensabili per assumere scelte consapevoli, ferma restando la piena assunzione di responsabilità da parte della politica delle decisioni finali.

Queste ultime devono poi essere oggetto di un processo di monitoraggio per correggere errori, valorizzare gli aspetti che hanno prodotto risultati all'altezza delle aspettative e, al contrario, superare le inefficienze, ma anche per prevenire i ritardi nell'attuazione e tarare meglio gli obiettivi degli interventi, tutte variabili decisive ancor di più in fasi di acuta incertezza come quella attuale.

A tal fine, un utile strumento sarebbe la costituzione di apposite *task force*, composte dalle diverse amministrazioni interessate, con il compito di favorire lo scambio e il coordinamento di informazioni, individuare le soluzioni più appropriate ai problemi applicativi e, più in generale, garantire un rapido ed efficace processo di implementazione delle misure adottate, nonché di condivisione dei correttivi emersi come necessari sulla base dell'analisi dei dati.

53 Proposta di Direttiva del Consiglio, COM/2018/020 final - recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto.

54 Una riduzione provvisoria delle aliquote IVA rischia di non dare gli impulsi auspicati di crescita dei consumi, in quanto non si ha la certezza che tali riduzioni si riflettano effettivamente sui prezzi praticati; senza contare i possibili effetti sulla domanda in seguito al successivo ripristino del precedente livello di tassazione. Si corre, pertanto, il rischio che la riduzione delle aliquote IVA si riveli un mero esercizio di politica fiscale, finanziato dagli operatori economici, tenuti a dover supportare gli oneri delle modifiche operative e amministrative necessarie per attuare l'intervento. L'eventuale rimodulazione delle aliquote IVA, invece, dovrebbe portare ad una più ampia riflessione sul numero di aliquote IVA applicate e, altresì, sulla composizione dei panieri dei beni e servizi soggetti ad aliquote IVA ridotte. La valutazione, però, non può essere limitata all'individuazione dei settori di attività o delle operazioni da agevolare ma, come detto, deve avere uno sguardo al sistema tributario nel suo complesso e non può prescindere, a titolo esemplificativo, da un'attenta analisi dei nuovi orientamenti in tema di imposte sui redditi o di politiche sui trasferimenti o sul cuneo fiscale.

1.5 ATTUAZIONE AMMINISTRATIVA

Sul versante dell'attuazione amministrativa, è necessario l'avvio di una seria riflessione, che sia funzionale all'effettività sostanziale delle regole.

Anche in questo ambito, si avverte la necessità di un cambiamento culturale volto a superare la forte contrapposizione tra cittadini/imprese e pubblici poteri, derivante da un'applicazione formalistica delle regole.

In particolare, ai tradizionali strumenti di *enforcement* basati sulla sola deterrenza (controlli e sanzioni), andrebbero affiancate azioni complementari come i programmi di informazione e formazione, la persuasione e il supporto all'adempimento.

L'esperienza internazionale ci offre un ampio *set* di strumenti (ad esempio, linee guida, direttive, manuali e *check-list* che enumerano gli adempimenti, interpelli, pubblicazione di FAQ), che potrebbero essere utilmente adottati o implementati anche in Italia.

A titolo esemplificativo, potrebbe essere rafforzato il meccanismo di interpello estendendolo anche ad ambiti diversi da quello fiscale, per agevolare il confronto tra PA e operatori sulle regole di dubbia interpretazione e ridurre così l'applicazione di sanzioni anche gravi (ad esempio, i sequestri). Inoltre, nei rapporti con l'Amministrazione finanziaria occorrerebbe proseguire nel percorso di transizione verso modelli di assolvimento degli adempimenti che prediligano la *compliance* spontanea e il dialogo preventivo con l'Amministrazione.

L'adozione e il rafforzamento di questi strumenti non significa negare il fondamentale ruolo di deterrenza rappresentato da ispezioni e sanzioni, ma affiancarlo con un'amministrazione che supporta cittadini e imprese nell'adempimento, facendo aumentare il senso di appartenenza a un sistema istituzionale e, quindi, il grado di osservanza[55].

Il nuovo approccio delineato sarebbe fondamentale per superare quella (sotto) cultura del sospetto che permea i rapporti tra Istituzioni e imprese e che rende la "patologia" dei fenomeni non una deviazione da sanzionare, bensì la premessa di molti interventi, anche di rango legislativo. Ciò ha prodotto, tra le altre cose, una pervasività del diritto penale e della conseguente reazione sanzionatoria (ormai frequentemente sproporzionata rispetto alle condotte perseguite) che, invece, non può e non deve essere lo strumento ordinario di regolazione dell'economia.

È il caso, per esempio, della tendenza a criminalizzare tutti i tipi d'inosservanza normativa, come testimonia la Proposta di legge inviata recentemente al Parlamento (2427) in cui è visibile la forte tendenza a rendere penali la maggior parte delle non conformità presenti nella normativa alimentare e agricola, in contraddizione con gli approcci europei di proporzionalità e sostegno alla conformità[56].

Parimenti, il sistema sanzionatorio penale appare sempre più incentrato su un **approccio repressivo**, sul ricorso a misure di sicurezza e di prevenzione, nonché su pene che si caratterizzano per un progressivo allentamento del rapporto tra la gravità della violazione e la finalità rieducativa. Una degenerazione segnata anche dal ricorso sempre più frequente allo strumento degli atti equiparati alla legge, attraverso un richiamo quasi automatico a ragioni di necessità ed urgenza, spesso solo apparenti.

55 De Benedetto M., Rangone N., *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in Dir. Pubbl., n. 3/2019, pp. 747-792.

56 Blanc F., Guzina B., Escobar M., Lorenzoni L., Ottimofiore G., *Decisioni politiche, regolamentazione e attuazione della normativa in tempi di crisi. Cosa (in caso ci sia qualcosa) può essere appreso dalle risposte emerse durante i primi mesi del Covid-19?*, 23 giugno 2020, reperibile al seguente link: https://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2020/06/OsservatorioAIR_Covid-Regolamentazione_Blanc-et-al_23062020.pdf.

1.5.1 Revisione 231 vs inasprimento investigativo e sanzionatorio

In questo senso, sono senz'altro condivisibili i rilievi e le preoccupazioni di quanti hanno evidenziato come l'azione legislativa sia stata caratterizzata da un inasprimento eccessivo del quadro investigativo e sanzionatorio con l'effetto, tra gli altri, che sulla base di soli indizi di colpevolezza e in assenza di un provvedimento giurisdizionale (men che meno definitivo), possa essere decretata la "morte" di un'impresa, senza tener conto che, nelle successive fasi processuali, essa potrebbe essere riabilitata.

Al contrario e proprio nell'ottica di bilanciare l'*enforcement* incentrato sulla deterrenza con azioni preventive e complementari, si dovrebbe insistere sul percorso di transizione verso modelli di assolvimento degli adempimenti che prediligano la *compliance* spontanea e il dialogo preventivo con le amministrazioni.

In particolare, l'avvicinamento a più moderni ed efficienti modelli di controllo *ex ante* dovrebbe comportare un concomitante ripensamento dei tradizionali sistemi sanzionatori *ex post*. In questo senso, l'impegno delle imprese nella *compliance* e, quindi, nella previsione e implementazione di presidi organizzativi, dovrebbe essere maggiormente valorizzato, non soltanto nel riconoscere loro un'efficacia esimente in sede sanzionatoria ma, ancor prima, nel consentire di escludere almeno in prima battuta tali imprese dal perimetro dei soggetti da sottoporre a controlli da parte di determinate autorità pubbliche.

In questo contesto, merita poi senz'altro una revisione la disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti introdotta del **D.lgs. n. 231/2001**, che ha evidenziato negli ultimi anni numerose criticità, sia in termini di interpretazione che di applicazione. Le linee prioritarie di intervento di revisione dovrebbero riguardare:

- la razionalizzazione dell'elenco dei reati-presupposto, riportandolo all'idea iniziale del legislatore di contrastare i fenomeni della criminalità del profitto;
- l'introduzione di meccanismi premiali per l'ente che abbia adottato un modello organizzativo e una maggiore prevedibilità in ordine alla valutazione di idoneità del modello organizzativo;
- il rafforzamento delle garanzie processuali dell'ente, a partire dall'inversione dell'onere della prova, attualmente a carico dell'ente, nelle ipotesi di reato imputabile a un soggetto in posizione apicale;
- la coerenza delle misure cautelari con le fondamentali garanzie del giusto processo e una rimodulazione dei relativi presupposti che tenga conto degli effetti spesso irrimediabili che tali misure generano sulla "vita" dell'impresa coinvolta;
- la riforma del regime della prescrizione delle sanzioni applicabili all'ente;
- la previsione di misure di semplificazione a beneficio delle PMI, che registrano spesso difficoltà non soltanto per implementare il modello organizzativo, ma soprattutto per provare l'effettiva dissociazione tra la propria volontà e quella dell'autore del reato presupposto.

1.5.2 Deficit di capacità amministrativa e rivalutazione della discrezionalità della PA

Su un diverso versante, e sempre per garantire l'effettività sostanziale delle regole, occorre affrontare il rilevante deficit di capacità amministrativa, che condiziona l'*enforcement* e impedisce di tradurre in realtà le esigenze di revisione e di cambiamento più volte evidenziate.

Qui occorre anzitutto rivalutare **la responsabile discrezionalità dell'amministrazione**, intesa come capacità di selezionare la migliore opportunità per la realizzazione dell'interesse pubblico, assumendosene la responsabilità[57].

Infatti, l'esperienza di questi anni ci ha mostrato che norme volte a vincolare in maniera stringente le scelte amministrative, da un lato, e la moltiplicazione dei controlli, dall'altro, non possono mai sostituire un'amministrazione efficiente e responsabile, capace di esercitare il potere di scelta in una realtà sempre più complessa e articolata. La vera sfida dei prossimi tempi sarà proprio il superamento del clima di sfiducia e sospetto verso l'amministrazione, che dovrà dimostrare a cittadini e imprese di saper fare un uso responsabile della discrezionalità, attraverso funzionari qualificati, un *management* adeguato e una razionalizzazione dei centri decisionali.

In questo senso, anche per sperimentare modelli innovativi ispirati alla collaborazione tra le PA e alla preminente logica del "risultato", occorrerebbe concentrare presso **team dedicati e specializzati**, formati dai migliori tecnici ed esperti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, la gestione di alcuni procedimenti complessi e di particolare impatto per il mondo economico.

57 Pajno A., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in Astrid Rassegna, n. 16/2015, spec. p. 8.

Si pensi, ad esempio, all'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nel settore delle gare pubbliche, ovvero alla necessità di rendere le stazioni appaltanti maggiormente consapevoli delle possibilità offerte dal mercato; ma è anche il caso della gestione del ciclo dei pagamenti all'interno delle PA, che dovrebbe assicurare il pieno rispetto dei tempi previsti dalla direttiva sui ritardi di pagamento. In tema di ritardi di pagamento delle PA, occorre inoltre mettere a punto, attraverso la creazione di un'unica piattaforma, un meccanismo di compensazione "universale" che consenta alle imprese di compensare crediti commerciali verso qualsiasi articolazione della PA con tutti i debiti tributari e contributivi.

In quest'ottica, una buona occasione di sperimentazione è rappresentata da alcune forme di "cooperazione rafforzata" già previste, come nel caso della procedura speciale accelerata (*fast-track*) introdotta dal recente Decreto c.d. Semplificazioni (D.L. n. 72/2020) e dedicata all'espletamento della VIA per le opere comprese nel Programma Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), con l'affidamento della procedura a una Commissione speciale composta da dipendenti pubblici provenienti da qualificati enti tecnici (CNR, ISPRA, ENEA e ISS).

1.5.3 Un focus su Amministrazione finanziaria e lotta all'evasione fiscale

Un piano credibile di riforma del Paese non può prescindere da una Amministrazione finanziaria efficiente, capace di dare immediata attuazione agli indirizzi generali di politica fiscale e di assolvere all'ordinaria gestione amministrativa della fiscalità. Per obiettivi così ambiziosi è necessario, in primo luogo, una dotazione di **risorse umane** adeguate, per numero e competenze, a fronteggiare un quadro normativo in continua evoluzione e che sarà

connotato da sempre maggiore **complessità**, da implicazioni di carattere transnazionale e dalla convergenza, su norme fiscali, di discipline tecniche di altra natura.

Una amministrazione fiscale preparata, congiuntamente alla progressiva digitalizzazione degli adempimenti richiesti ai contribuenti, gioca un ruolo cruciale anche nella **lotta all'evasione fiscale** che deve essere fondata anche e soprattutto sull'azione non massiva ma casistica di controllo e verifica, concentrati sui soggetti economici che presentano maggiori profili di rischio fiscale.

L'Amministrazione finanziaria dovrebbe, inoltre, effettuare un controllo costante dei risultati prodotti dagli strumenti di contrasto all'evasione fiscale per misurarne l'efficacia e, soprattutto, la loro proporzionalità rispetto al fenomeno da contrastare, per evitare che possano produrre effetti negativi sull'economia.

In questa ottica, sarebbe opportuno un maggiore coordinamento delle attività di controllo fiscale svolte dalle diverse Pubbliche Amministrazioni, anche ipotizzando una riorganizzazione comune che consenta di razionalizzare l'impiego del personale di verifica, uniformare le procedure e le metodologie adottate, al fine di estendere la platea potenziale dei soggetti da sottoporre a controllo ogni anno.

Sempre nell'ottica di "*consolidare la governance dell'Amministrazione fiscale attraverso un rafforzamento del coordinamento generale ed un miglioramento della gestione strategica in seno alle Agenzie ed agli altri enti della fiscalità*", andrebbe valutata la possibilità di concentrare l'interpretazione della normativa fiscale alla fonte della stessa. Ciò permetterebbe di unificare in un'unica Amministrazione il compito di predisporre gli obiettivi strategici di finanza pubblica, tradurli in disposizioni normative operative e di redigere le relative circolari interpretativi e provvedimenti esecutivi.

Il riferimento alla "fiducia", come driver dei rapporti con la pubblica amministrazione, impone un accenno anche al tema delle sanzioni. L'orizzonte temporale di analisi (30 anni), che questo documento, si è dato impone, infatti, una riflessione su come la disciplina delle sanzioni in ambito tributario si sia evoluta nel corrispondente lasso di tempo appena trascorso.

Si è passati da un progressivo rafforzamento del sistema penale tributario sulla scorta del motto "manette agli evasori", attuato con la riforma del 1982 (D.L. 10 luglio 1982, n. 429), ad un cambio di rotta declinato con il D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, ispirato ad una logica di sussidiarietà della tutela penale e a scelte di politica criminale volte a marcare la distinzione tra reati ed illeciti amministrativi, mediante l'introduzione di soglie di punibilità e del c.d. dolo di evasione, come elementi idonei a selezionare fatti di più elevato disvalore per gli interessi patrimoniali dell'Erario[58].

Più recentemente, al D.lgs. 24 settembre 2015, n. 158 è stata affidata un'opera di manutenzione del sistema, rafforzando la tutela penale in relazione a condotte connotate da un contenuto di disvalore particolarmente pregnante e riducendola nei casi privi di intento fraudolento. Da ultimo, l'intervento adottato con il Decreto fiscale collegato alla Legge di Bilancio 2020 (D.L. n. 124/2019) sembra recuperare una visione più repressiva, invertendo la tendenza degli interventi più recenti.

Una parabola che sembra destinata a non concludersi, perché all'inasprimento delle sanzioni tributarie penali si attribuisce ciclicamente il potere, quasi taumaturgico, di far arretrare l'evasione fiscale.

Un obiettivo che dovrebbe essere invece, più efficacemente, perseguito con altri strumenti che passano per la **valorizzazione de-**

58 Cingari F., *L'evoluzione del sistema penale tributario e i principi costituzionali*, in Trattato teorico- pratico di diritto penale diretto da Francesco Palazzo e Carlo Enrico Paliero, I reati tributari, a cura di Renato Bricchetti e Paolo Veneziani, Torino, 2017, pp. 1 e ss.; Severino P., *La riforma dei reati tributari: un'occasione perduta?* in Archivio Penale, n. 3, 2016.

gli istituti cooperativi alla diffusione di una cultura del dovere di contribuzione, dalle **semplificazioni** all'utilizzo delle tecnologie, lasciando, invece, allo strumento penale il suo ruolo di *extrema ratio*. La sanzione penale dovrebbe avere, in ragione della sua natura che può giungere a sacrificare beni di rango costituzionale (come la libertà personale), un impiego limitato e proporzionale, in un disegno complessivo, ispirato ad una visione di lungo periodo, e mai in una logica contingente[59].

Interventi di carattere emergenziale e sull'onda dell'emotività privano il sistema di efficienza, razionalità e certezza del diritto, mentre, è opinione diffusa – e condivisibile – che l'ambizione ad un Fisco rigoroso ma dialogante e ad un sistema basato su maggiore interlocuzione tra Amministrazione e contribuenti possa essere più efficiente rispetto ad un sistema basato sulla repressione e sulla moltiplicazione degli adempimenti[60].

È necessario operare, nell'ambito sanzionatorio penale, tenendo ben presente i principi di ragionevolezza e proporzionalità tra condotta e reazione dell'ordinamento. In concreto, può costituire un esempio l'omesso versamento delle imposte, quando determinato da comprovate difficoltà economiche connesse a carenza di liquidità delle imprese, che non dovrebbe essere considerato un comportamento meritevole di sanzione penale, non potendo ascriversi un comportamento fraudolento al soggetto che abbia correttamente dichiarato le imposte dovute omettendone il versamento. Coerente con tale impostazione, potrebbe essere l'eliminazione della rilevanza penale delle fattispecie di omesso versamento dell'IVA e delle ritenute che non appaiono in linea neanche con lo spirito dell'ultima legge delega di riforma fiscale, orientata a sanzionare penalmente i soli comportamenti fraudolenti caratterizzati da un elevato disvalore sociale.

59 Il recente intervento in materia penale tributaria. Davvero tutto ciò che è reale è razionale? *The recent intervention in tax criminal matters. Is everything real really rational?* di Marco Di Siena, in Rivista telematica di Diritto tributario, 8 aprile 2020.

60 Ceriani V., *Promemoria per una riforma fiscale: Discussione e replica dell'autore*, in Il Mulino, Politica economica, dicembre 2019.

Un impianto sanzionatorio eccessivamente sproporzionato appare ancora di più gravoso in un sistema, quale è quello attuale, nel quale assumono sempre maggiore rilevanza alcuni istituti di cooperazione tra contribuente e Fisco. Per tale ragione, in tema di adempimento collaborativo, istituto che presuppone la creazione di un rapporto nuovo e rafforzato tra contribuente e Amministrazione finanziaria, andrebbe prevista l'esclusione delle sanzioni penali di cui al D.lgs. n. 74/2000 per i fatti considerati ed esaminati in costanza del peculiare regime e in assenza di dolo specifico.

Un'altra ipotesi di intervento riguarda la necessità, in caso di violazione che comporti obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale per uno dei reati previsti dal D.lgs. n. 74/2000, di garantire l'avvio dell'azione penale solo dopo l'adozione di un avviso di accertamento. Il tema – assai delicato – attiene le azioni penali iniziate indipendentemente dall'emanazione di un atto impositivo che accerti i rilievi contenuti in meri processi verbali di constatazione; rilievi che, non di rado, si dimostrano successivamente infondati.

Infine, in tema di notizie di reato, meritano una riflessione quelle inoltrate da Guardia di Finanzia o Agenzia delle Entrate in materia di presunte stabili organizzazioni occulte, che portano all'iscrizione di procedimenti penali per l'ipotesi di reato di omessa dichiarazione ai sensi dell'articolo 5 del D.lgs. n. 74/2000; contestazioni che vengono, poi, molto frequentemente rivalutate in sede di accertamento con adesione come violazioni della disciplina in materia di *transfer pricing*, facendo così venir meno la rilevanza penale della fattispecie.

CAPITOLO 2

Industria, lavoro, innovazione

2.1 L'INDUSTRIA ITALIANA IN UN MONDO IN TRANSIZIONE

2.1.1 La visione al 2030, e verso il 2050

2.1.1.1 Un modello di sviluppo (le nostre radici e il nostro destino in Europa)

Da circa venticinque anni l'economia italiana è sostanzialmente ferma, spesso imbrigliata in una rete di sussidi e di rendite di posizione. La crisi Covid-19 offre, in modo drammatico, l'opportunità di introdurre elementi incisivi di cambiamento e superare l'inerzia. Per cogliere questa opportunità, occorre guardare il domani con occhi e paradigmi nuovi. È necessaria, quindi, una visione dell'Italia che vorremmo al 2030, e verso il 2050.

All'origine delle riflessioni di questa sezione, vi è una idea ben radicata nella tradizione del pensiero occidentale ed in particolare europeo, che contempera la centralità dell'individuo e dell'espressione della sua libertà con l'evoluzione della società nelle dimensioni di opportunità, sostenibilità e merito. In particolare, l'impresa ed il lavoro che sono al centro delle analisi e delle proposte di questa sezione, e che rappresentano con l'ingegno, la bellezza ed il risparmio i veri patrimoni italiani, costituiscono ambiti nei quali rendere at-

tuale quella tradizione di pensiero. Una visione che esalta le libertà e le capacità degli individui e delle imprese, e le virtù di una società in grado di fornire al talento di ciascuna e ciascuno la possibilità di svilupparsi e crescere, anche per fornire alle persone ed alle comunità i mezzi ed i luoghi per una convivenza responsabile e giusta.

2.1.1.2 Industria motore di una crescita sostenibile ed inclusiva

Calata nel contesto dell'industria, questa visione guarda ad alcuni obiettivi di medio e lungo periodo, e ad alcune metriche, per impostare le condizioni per una evoluzione verso più sostenibilità, più produttività, una estensione ed una "ricucitura" della base produttiva in una dimensione europea, un ripristino della mobilità sociale, una revisione degli assetti del welfare.

Si tratta di valorizzare il ruolo che l'industria già svolge e che non è limitato alla creazione di profitto e valore per gli azionisti. È un ruolo che va ben oltre i confini della fabbrica. È un motore di cambiamento che include innovazione, attenzione ambientale, solidarietà, crescita sociale, merito e competenze: valori vantaggiosi per l'intero sistema e che rendono l'impresa protagonista della crescita economica e dello sviluppo sociale. L'impresa rappresenta, in tale contesto, un importante attore che condivide l'impegno al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile declinati nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Obiettivi volti a creare un nuovo modello di sviluppo sostenibile, sotto il profilo ambientale, economico e sociale, secondo una visione integrata delle diverse dimensioni della sostenibilità.

2.1.1.3 *Homo faber*: il lavoro e la tecnologia

La nuova industria, in una relazione virtuosa con le traiettorie tecnologiche, dovrà essere capace di declinare con ancora maggiore intensità i paradigmi dell'efficienza economica con la necessità di contribuire alla costruzione di un sistema produttivo più sostenibile ed inclusivo ed in grado di offrire soluzioni ai nuovi fabbisogni delle società: il cambiamento climatico, l'invecchiamento della popolazione, la qualità della vita e la concentrazione delle persone nei grandi centri urbani.

La sfida del futuro sarà quella di mettere sempre più in connessione la capacità delle imprese di sviluppare nuovi prodotti e servizi con il benessere delle persone e il progresso della società. Da questa sfida nasce un nuovo concetto di produttività che non si limita a un rapporto virtuoso tra input e output della produzione, ma include lo sviluppo che l'impresa genera sul contesto esterno. In questa prospettiva è ormai consolidato nella letteratura economica che la nuova produttività deve considerare contestualmente le politiche di innovazione, le politiche per la formazione e l'*advance knowledge*, le politiche di regolazione per promuovere l'efficienza dei mercati, le politiche per le infrastrutture fisiche abilitanti (ovvero ICT, logistica ed energia) e le politiche per le infrastrutture istituzionali abilitanti (PA, competenze e organizzazione sinergica). È su questo concetto ampio di produttività che si devono concentrare le azioni e le politiche dei prossimi anni, con l'obiettivo di massimizzare il ruolo di motore dello sviluppo del sistema produttivo e dare una nuova centralità alla manifattura.

Confindustria ha ribadito più volte che "il rilancio dello sviluppo del nostro Paese deve necessariamente passare per l'ampliamento della dotazione di capitale umano. Il circolo virtuoso si attiva se e solo se si punta sull'innalzamento della qualità del capitale umano che si sostanzia nelle competenze, da intendersi come combinazione di conoscenze, abilità, attitudini personali. "Il sapere", "il saper fare", "il saper essere" insiti nelle risorse umane, combinati insieme, influiscono positivamente sulla produttività del lavoro a livello di singola azienda e, per aggregazioni successive, innalzano il potenziale di crescita del sistema nel suo complesso"[1].

1 Si veda: "Capitale umano e attrattività dei territori Vol. II – Gli indicatori chiave del capitale umano e della ricerca", a cura di De Giovanni L. e Sica F., Rivista di Politica Economica, RPE-Territoria I-III, SIPI, Roma, 2016.

Tale visione, declinata secondo i principi richiamati, contribuisce concretamente allo sviluppo della dimensione sociale della sostenibilità, come parte integrante del nuovo modello economico di sviluppo sostenibile.

2.1.1.4 Il *welfare* come elemento distintivo di una comunità attiva e solidale

Il *welfare state* caratterizza il modello di società italiana ed europea, seppur con accentuazioni differenti fra nord e sud del continente. Il *welfare state* caratterizza la nostra economia che ne è naturalmente condizionata. Si tratta di un elemento identitario di straordinaria valenza per la costituzione di una comunità ed è un elemento che ci distingue dai modelli sociali delle altre maggiori aree economiche del pianeta. La globalizzazione mette in competizione sul piano della sostenibilità economica e sociale questi modelli e più direttamente modelli di sviluppo improntati decisamente ai principi del liberismo e modelli che ne temperano gli effetti nello Stato Sociale. In questa prospettiva vengono in evidenza il tema della sostenibilità economica e demografica del nostro modello sociale. Sanità, pensioni, istruzione, politiche sociali e per il lavoro.

2.1.1.5 Uno scenario di medio e lungo termine

Il percorso virtuoso che il nostro Paese ha di fronte prevede di ri-attivare la domanda aggregata per colmare il vuoto che la crisi da Covid-19 ha innescato, e che si può sintetizzare in una economia che gira al 90 percento della capacità, attraverso le ingenti risorse europee disponibili a partire da quelle destinate per ammortizzatori sociali (SURE) e per le spese sanitarie (linea di credito MES di nuova concezione), ed in seguito *Recovery Fund, Green Deal* e *Digital Europe* per investimenti e per il rilancio della domanda privata.

Ma sin da ora è cruciale che venga intrapreso dai policymaker un sentiero di ripresa che senza ambiguità indichi il paradigma tecnologico, produttivo e sociale che sarà adottato nei prossimi anni, e che non può che essere quello indicato dalla nuova Commissione UE. Questo per ricondurre le risorse impiegate nella fase di risposta anticongiunturale alle grandi direttrici di sviluppo europee, ed anche per rimuovere una incertezza sui paradigmi tecnologici e sociali che paralizza le decisioni e fa rimandare gli investimenti.

Con queste premesse, l'obiettivo da porsi è quello di una transizione economica ed ecologica che riconduca l'Italia su un sentiero di sviluppo significativo e sostenibile, nella triplice prospettiva ambientale, economica e sociale, con una crescita reale del prodotto non inferiore a regime all'1,5 percento medio annuo. Per questo obiettivo, il contributo della dinamica della produttività del lavoro sarebbe in media di un punto percentuale annuo, equamente ripartito tra i tre effetti di un miglioramento della dotazione e qualità del capitale umano ed intangibile, di una più efficace organizzazione del lavoro capace anche di generare più innovazione di prodotto e processo, e di una Pubblica Amministrazione riformata ed amica delle imprese[2]. L'occupazione in questo scenario crescerebbe di 0,5 punti percentuali annui, con una progressiva maggior partecipazione di donne e giovani. Con tassi di interesse reali inferiori al tasso di crescita reale dell'1,5 percento, anche in presenza di un aumento dell'inflazione verso l'obiettivo del 2 percento fissato dalla BCE nel medio termine, anche un avanzo primario delle dimensioni di quelli registrati prima della crisi da Covid-19 contribuirebbe a ricondurrebbe il rapporto debito pubblico/PIL in un alveo fisiologico e sostenibile. La ricomposizione della spesa pubblica verso investimenti in capitale materiale (infrastrutture) e immateriale (istruzione, competenze, ricerca) ne aumenterebbe l'efficacia. Il rapporto tra export e PIL in questo quadro salirebbe gradualmente sopra i valori ante-crisi (attorno al 30 percento) ed il saldo

2 Per uno studio sull'impatto delle variabili di contesto sulla produttività delle imprese manifatturiere in Italia, si veda: Manzocchi S., Quintieri B., Santoni G., "Local Manufacturing Productivity Markers: An Empirical Study of the Italian Counties", Annals of Regional Science, Springer, 2017. Sugli effetti dell'efficienza della Pubblica Amministrazione sulla produttività delle imprese italiane, si veda: Giordano R., Lanau S., Tommasino P. e Topalova P. "Does public sector inefficiency constrain firm productivity? Evidence from Italian provinces", International Tax and Public Finance, 2020.

commerciale netto poco sotto i 3 punti di Pil, che ha già permesso di azzerare il debito netto italiano con l'estero (con un rafforzamento delle attività finanziarie di famiglie e imprese), contribuirebbe a segnalare una finanza pubblica solida anche nel medio e lungo termine. In queste condizioni, un sistema di welfare riformato secondo le linee qui di seguito indicate sarebbe sostenibile.

2.1.2 I grandi driver di cambiamento

Possiamo individuare quattro motori principali delle trasformazioni in corso.

2.1.2.1 La sfida demografica

La demografia è di cruciale importanza per un paese perché fornisce l'infrastruttura umana[3], quell'"impalcatura" fondamentale sulla cui consistenza si reggono tutte le attività in essere e i progetti futuri.

Gli scenari globali pre-pandemia indicavano che nel prossimo decennio l'economia mondiale sarebbe cresciuta, in base al PIL, molto più rapidamente che in termini demografici. La pandemia in atto potrebbe parzialmente cambiare queste proiezioni, ma dal potenziale sfasamento tra le due velocità di crescita continueranno a dipendere i guadagni di benessere economico, di produttività e di competitività, che saranno verosimilmente differenziati per intensità tra macro-aree e Paesi.

Seguire i cambiamenti demografici in termini di composizione per classi età è di particolare importanza. Tant'è che la questione dell'invecchiamento, cioè della quota crescente di popolazione over 65 rispetto alla popolazione totale, a quella attiva 16-64, a quella giovane 0-14, è stata messa in agenda dal summit dei G20 tenutosi a Osaka nel 2019.

Perché mai "i grandi della Terra" hanno deciso di occuparsi di demografia e non più solo di economia? Perché tra demografia e economia esiste un legame e il canale di trasmissione è il "dividendo demografico", vale a dire la crescita economica che sul piano contabile può derivare dall'aumento della quota di popolazione in età lavorativa.

Il problema evidenziato dall'ultimo G20 è che l'80% delle persone al di sopra dei 65 anni vive nelle 20 economie maggiormente sviluppate, che insieme producono l'85% del PIL mondiale. Il numero degli over 65 da 674 milioni del 2018 raggiungerà nel 2030 il miliardo, vale a dire che ogni 10 abitanti ci sarà più di 1 over 65. E nel 2050 ve ne saranno 1,7 miliardi, equivalente a 1 anziano ogni 6.

Ed è per questo che le economie avanzate che hanno gli indici di vecchiaia più alti (in testa il Giappone, seguito dall'Italia e dalla Germania) potrebbero beneficiare del «dividendo demografico» dei lavoratori, auspicabilmente qualificati, provenienti dai Paesi emergenti. In questi ultimi, al contrario, va generalmente 'infoltendosi' la coorte in piena età lavorativa ad un ritmo superiore rispetto alla capacità del sistema economico locale di creare posti di lavoro e, pertanto, non viene assorbita dal mercato del lavoro.

L'ISTAT parla per l'Italia di una vera e propria "recessione demografica"[4]. Quali sono i sintomi della recessione demografica?

- Al 31 dicembre 2019 la popolazione residente è inferiore di quasi 189 mila unità (188.721) rispetto all'inizio dell'anno;

3 Rosina A., "Allarme caduta delle nascite, il calo aumenta sempre di più", Il Sole 24 Ore, 3 giugno 2020.

4 Istat (2020), "Bilancio Demografico Nazionale – Anno 2019, Statistiche Report" https://www.istat.it/it/files//2020/07/Report_BILANCIO_DEMOGRAFICO_NAZIONALE_2019.pdf.

- rispetto all'anno precedente, si registra un nuovo minimo storico di nascite dall'Unità d'Italia;

- il numero di cittadini stranieri che arrivano nel nostro Paese è in calo (-8,6%), mentre prosegue l'aumento dell'emigrazione di cittadini italiani (+8,1%).

Il calo di popolazione residente è dovuto ai cittadini italiani che dal 2014 sono diminuiti di 844 mila. Per avere un'idea dell'ordine di grandezza della perdita, è come se in meno di cinque anni province di dimensioni pari a Genova o Venezia si fossero spopolate interamente.

In Italia, negli ultimi venticinque anni la demografia ha fornito un contributo diretto alla crescita economica sensibilmente negativo. E nei prossimi anni l'entità del contributo negativo aumenterà.

I flussi migratori (previsti) potranno limitare il calo della popolazione complessiva, della popolazione in età lavorativa e dei tassi di occupazione, ma non saranno in grado di invertire il segno negativo del contributo demografico complessivo[5].

Secondo le proiezioni delle Nazioni Unite tra il 2020 e il 2050 in Italia la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) diminuirà di circa 10 milioni, mentre a livello mondiale è prevista in aumento di 1,1 miliardi di cui 796 milioni in Africa (il 71% del totale).

Come trasformare in positivo o attenuare l'entità del dividendo demografico negativo? Dati i mutamenti demografici osservati, le soluzioni immediate sono l'estensione della vita lavorativa, già in atto, e l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, ancora bassissima nel confronto internazionale.

5 Barbiellini Amidei F., Gomellini M. e Piselli P. (2018), "Il contributo della demografia alla crescita economica: duecento anni di "storia" italiana", Questioni di economia e finanza, Occasional papers n. 431, Banca d'Italia.

Anche tali sfide vanno inserite nel contesto degli obiettivi di sostenibilità sociale ed economica, in questo caso connessa all'esigenza di garantire, da un lato, la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico e, dall'altro, una società inclusiva, in cui l'occupabilità delle persone sia al centro dell'attenzione dei decisori politici.

Con le opportune misure a sostegno della fecondità e altre politiche familiari, tuttavia, l'Italia potrebbe aver successo nell'invertire le tendenze in atto a livello demografico[6]. Gli studi mostrano, infatti, come la fecondità desiderata sia ben al di sopra di quella effettiva (sopra a 2 figli per donna contro 1,29)[7]. La discrepanza tra desideri riproduttivi e realizzazioni segnala l'esistenza di una *window of opportunity* per le politiche familiari volte ad aiutare le coppie ad avere il numero di figli che desidererebbero avere. Tali politiche avrebbero la funzione di trasformare in realtà i desideri di fecondità già presenti nelle coppie e non quello di cambiare le loro preferenze, compito quest'ultimo ben più arduo e complesso.

Inoltre, anche se è vero che i flussi migratori, come tali, non saranno in grado di invertire il segno negativo del contributo demografico complessivo, c'è da chiedersi se un'assennata ed equilibrata politica di integrazione, basata sul riconoscimento della cittadinanza in forza dello "*ius culturae*", debitamente disciplinato, non possa contribuire a gettare le basi di un maggiore investimento sul futuro, qual è la natalità, anche da parte degli immigrati presenti sul nostro territorio.

6 Per un'analisi relativa all'intera Europa, si veda Lutz W., Skirbekk V. e Testa M.R. (2006), "The Low-Fertility Trap Hypothesis: Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe", Vienna Yearbook of Population Research Vol. 4, 167-192.

7 Berghammer C., Beaujouan E., "The gap between lifetime fertility intentions and completed fertility in Europe and the United States: a cohort approach", Population Research and Policy Review, 38(4): 507-535, 2020.

2.1.2.2 Le nuove forme della globalizzazione e l'esigenza di un rilancio della dimensione e della competitività dell'industria europea

La globalizzazione è entrata in una nuova fase almeno da un decennio, ovvero dopo la crisi finanziaria e del commercio estero del 2008/2009[8]. Il rapporto tra crescita del commercio internazionale e del prodotto mondiale, la cosiddetta elasticità del commercio al PIL, è diminuito progressivamente dagli anni Novanta del secolo scorso, passando da 3,4 nel 1994 a 1,9 nel 2004 a 0,8 nel 2014, fino a -0,1 nel 2019. Il grado di apertura dell'economia mondiale ha smesso di crescere dalla grande crisi del 2008 in poi. Il peso degli scambi mondiali sul PIL, che era passato dal 10%, all'indomani del secondo conflitto mondiale, a più del 60% nel 2008, è progressivamente calato giungendo nel 2017 a poco più del 50%. Un altro indizio rilevante per valutare la nuova fase economica che si sta delineando è il contenimento del flusso dei capitali esteri investiti nel mondo. Dal 2015 gli IDE nel mondo hanno subito un rallentamento continuo e inarrestabile, nel 2020 le proiezioni dell'UNCTAD indicano una loro riduzione pari al 40% rispetto al 2019, che si protrarrà anche nel 2021 sebbene in misura più contenuta (tra il 5 e il 10%). Tutto indica che questa tendenza proseguirà almeno nel medio periodo, alimentata dalle conseguenze della pandemia e dalle pulsioni protezionistiche.

Tutto ciò non significa che il grado complessivo dell'integrazione economica internazionale diminuirà sostanzialmente in termini assoluti, perché, nonostante anche l'emergere di nuove politiche protezionistiche in molte parti del mondo, la forza dei legami tecnico-produttivi esistenti all'interno delle catene globali del valore, laddove non condizionata da misure drasticamente restrittive, come embarghi, sanzioni extraterritoriali o rigide norme di *local content*, crea una forte inerzia nel sistema degli scambi. Tuttavia, la distribuzione spaziale delle attività produttive a livello globale potrebbe mutare sensibilmente nel prossimo decennio. In rapporto alla produzione mondiale, il grado massimo di espansione delle filiere internazionali, le cosiddette Global Value Chains (GVC), è stato probabilmente raggiunto prima dell'ultima crisi globale del 2008, e negli anni successivi è stato in costante calo: l'indice di partecipazione agli scambi internazionali di beni intermedi dei principali paesi manifatturieri mondiali è infatti diminuito di 5 punti percentuali tra il picco del 2008 e 2017 ed è possibile che segua la stessa traiettoria nel prossimo futuro. Questa dinamica è influenzata anche dalle fluttuazioni dei prezzi dell'energia e delle materie prime, input intermedi di tutto il sistema industriale. Concentrando l'analisi sugli scambi *GVC-intensive* (componenti di beni di investimento e mezzi di trasporto e altre forniture industriali di semilavorati), l'indicazione è di una sostanziale stasi nella diffusione delle filiere internazionali. In sintesi, occorrono nuovi motori di crescita industriale.

Per quanto riguarda il settore industriale italiano, che nel corso degli ultimi anni ha fatto sempre più affidamento sul canale dell'export per alimentare il proprio sviluppo, il contesto è particolarmente complicato. Il processo di ridisegno delle GVC pone nuove sfide alla capacità di competere nei mercati internazionali. La riorganizzazione del lavoro, indotta dal lavoro da remoto e dall'innovazione digitale, rende meno stringente il vincolo della vicinanza spaziale in alcune fasi dei processi produttivi, specialmente per quanto riguarda i servizi, che sono sempre più inglobati all'industria.[9] Il ruolo cruciale del capitale immateriale e delle competenze tecniche e manageriali è decisivo sia nella partecipazione alle GVC sia nella estrazione di valore aggiunto da parte delle imprese dei singoli Paesi o regioni.[10] Allo stesso tempo, l'interazione *face-to-face* appare ancora centrale nelle fasi ad alto valore aggiunto a monte e a valle delle filiere. In generale, restano cruciali le economie di specializzazione e la capacità di mantenere le competenze strategiche dentro i confini nazionali.

8 Pensa C., Romano L., Traù F. (2020), "Esaurimento di un paradigma di sviluppo: (neo)regionalismo, slowdown della domanda estera, rallentamento produttivo della manifattura mondiale", Economia italiana n. 2, 149-195.

9 Baldwin R., "The globotics upheaval: Globalization, robotics, and the future of work", Weidenfeld & Nicolson, 2019.

10 Jona Lasinio C., Manzocchi S., Meliciani V., "Knowledge Based Capital and Value Creation in Global Supply Chains", Technological Forecasting and Social Change, 2019.

L'Italia è un paese che ha rafforzato negli ultimi decenni il proprio ruolo come potenza manifatturiera globale (come d'altronde la Germania, il Giappone e la Corea del Sud). Ciò ha portato ad una matrice dell'offerta manifatturiera eccezionalmente ampia (quasi la più diffusa al mondo), riflettendo una forte presenza di imprese italiane sia nei mercati finali (consumi e beni d'investimento) che nei mercati intermedi. A sua volta, ciò ha comportato l'esistenza di ampi legami produttivi a valle e a monte delle GVC: i produttori italiani vi partecipano infatti sia come assemblatori finali (come nell'industria della moda) sia come fornitori di componenti (come nell'industria automobilistica o nella meccanica strumentale).

L'industria italiana ha accresciuto rapidamente la propria partecipazione alle GVC, recuperando parte del gap rispetto alla Germania, che rappresenta un grande hub per le produzioni di tutta Europa. Più della metà dell'export italiano è connesso alla partecipazione alle filiere internazionali, a monte o a valle. In particolare, l'industria italiana dipende dalle forniture extra-europee soprattutto per quanto riguarda il petrolio e le altre commodity, mentre è specializzata a monte delle filiere europee in componenti di alta qualità: è il caso dei settori degli autoveicoli e dei macchinari. Registrano ottime *performance*, in termini di qualità e valore aggiunto, anche settori della meccanica e del Made in Italy che si collocano strategicamente più a valle, vicino al consumatore finale[11]. Nel complesso, i prodotti intermedi *GVC-intensive* rappresentano oltre il 40% dell'export italiano e forniscono un forte contributo positivo al saldo commerciale con l'estero.

Inoltre, l'attivo imponente della bilancia commerciale ha rappresentato un punto di forza rilevante in termini di sostenibilità e attrattività del Sistema Italia nei confronti degli investitori internazionali, a partire dal 2011. Si tratta, quindi, da una parte di consolidare la presenza degli esportatori italiani su tutti i mercati internazionali, rafforzando e promuovendo il Made in Italy e mettendo in campo tutti gli strumenti di mercato e di *policy* (assistenza per l'ingresso sui mercati, sostegno finanziario ed assicurativo, rafforzamento del sistema fieristico) atti a realizzare il potenziale di export italiano che è assai rilevante. D'altra parte, si tratta di procedere ad un progressivo riorientamento delle filiere che vedono protagoniste le aziende industriali italiane in una chiave europea.[12]

Il cambiamento in atto, infatti, implica che la domanda interna nei grandi blocchi economici continentali sarà chiamata a svolgere un ruolo più rilevante che nel recente passato come fattore determinante per la crescita nel lungo periodo. In un mondo che non può più contare su grandi fattori di crescita "esterna" come la Cina o gli Stati Uniti, l'attenzione della politica deve concentrarsi su strategie che promuovano la dinamica dei grandi mercati continentali: il Mercato Interno della UE è sotto questo profilo centrale, come lo è una politica industriale davvero comunitaria.

Nel quadro di incertezza che caratterizza le catene globali del valore, inoltre, si evidenzia una tendenza ad un accorciamento, su scala regionale, delle filiere di produzione. Perdono di importanza le motivazioni di costo, mentre diventano centrali i temi della sicurezza e resilienza agli *shock*, della gestione *just-in-time* degli input intermedi, dei continui rapporti strategici tra le imprese che partecipano alla filiera: tutti fattori che spiegano perché gli scambi tra imprese tendano a essere più concentrati all'interno delle principali macroaree, in particolare in Europa. Ciò non comporta una minore rilevanza dei mercati di destinazione extra-europei più dinamici, che anzi hanno naturalmente acquisito maggiore peso. Significa, invece, che è forte e in aumento la collaborazione tra partner produttivi europei lungo catene del valore continentali, nell'ambito delle quali beni ed anche servizi passano più volte le frontiere, per intercettare la domanda finale anche nel resto del mondo.

11 Pensa C, Pignatti M. e Traù F. (2018), Qual è il potere di mercato dell'Italia nelle catene del valore globali?, in "Le sostenibili carte dell'Italia", Marsilio Editori. Centro Studi Confindustria (2017), Come si muove il manifatturiero italiano nelle catene globali del valore, Cap. 3, Scenari industriali n. 8.

12 Manzocchi S., Romano L., Traù F., "The Times They Are A-Changing: A Few Notes on Italian Industry Beyond 2020", in G. Bellettini and A. Goldstein, "The Italian Economy After Covid-19", Bononia University Press, 2020.

L'emergenza sanitaria ha impresso una straordinaria accelerazione a questo processo determinando una spinta ulteriore verso la regionalizzazione degli scambi. La crisi Covid-19, infatti, ha reso evidente il rischio di distruzione, a cascata, di lunghi pezzi delle catene globali del valore a fronte di *shock* particolarmente forti, con una perdita di valore aggiunto molto più ampia di quella stimata in base alle misure di partecipazione alle GVC (per esempio, le importazioni italiane di circa 550 prodotti, soprattutto semilavorati nei settori tessile, occhiali e giocattoli e alimentari, dipendono fortemente, se non esclusivamente, dalla Cina). Acquistano allora grande valore strategico la robustezza, la sicurezza e la resilienza delle filiere produttive, anche a costo di eventuali duplicazioni e motivazioni di puro costo.

In questo contesto il rafforzamento della capacità industriale e tecnologica dell'Europa rappresenta una priorità delle strategie della nuova commissione. I concetti di indipendenza tecnologica e di crescita di *value chain* industriali europei appaiono guidare un cambiamento molto profondo di impostazione e aprono grandi spazi per re-immaginare un ruolo più attivo della Commissione UE nel promuovere la competitività del continente europeo. Si tratta di un cambiamento di impostazione, che pur non volendo ribaltare l'approccio pro-concorrenziale delle politiche fino ad oggi realizzate tende ad adeguare questo approccio al nuovo scenario globale.

Questa è la direzione chiaramente indicata dalla Nuova Strategia Industriale europea presentata dalla Commissione a marzo 2020, che richiama inoltre il ruolo centrale dell'Innovazione, della Ricerca e dello Sviluppo delle tecnologie chiave da cui l'Europa non può prescindere se vuole essere protagonista dello sviluppo e della crescita.

Per garantire alle proprie filiere l'accesso e il presidio di quote del mercato globale, la UE deve attuare una saldatura fra politiche dei fattori produttivi e proiezione internazionale attraverso una strategia di politica estera economica che integri quella commerciale, alla stregua di USA e Cina. Ciò comporta, da un lato, una maggiore e più approfondita concertazione fra i Commissari competenti, ma soprattutto il superamento dell'approccio intergovernativo, autentico freno al suo posizionamento strategico come attore globale.

Per esprimersi al meglio il potenziale dell'export italiano dovrebbe perseguire la duplice strada di mantenere elevati livelli di qualità e di ampliare la dimensione assoluta delle esportazioni attraverso una diffusione a fasce di popolazione via via crescenti nei diversi mercati di sbocco (ampliando il cosiddetto "margine estensivo").

La manifattura italiana ha utilizzato il volano della qualità per garantire volumi di esportazioni crescenti in un clima di sempre maggiore competitività e ha saputo realizzare ormai da molti decenni un processo di upgrading qualitativo, che le ha consentito di sottrarsi alla concorrenza di prezzo delle economie emergenti, posizionandosi sempre più su segmenti di offerta a maggiore valore aggiunto[13]. I risultati ottenuti dalle produzioni italiane sui mercati internazionali costituiscono anche l'esito di questo processo, che ha determinato un graduale ampliamento dell'offerta collocata sulle fasce alte di mercato[14].

Il potenziale e le prospettive di crescita dell'export italiano sono destinati a restare ancorati ai mercati avanzati. Le prospettive di crescita demografiche confermano che le economie emergenti avranno dinamiche di sviluppo più rapide, a cui però non è detto che si accompagnino dinamiche altrettanto favorevoli della produttività e quindi di crescita economica (si pensi a molti paesi del continente africano); in molti di questi contesti l'ampliamento dei mercati passa anche per programmi di cooperazione e partenariato industriale volti ad accrescere la prosperità dei mercati di sbocco. Si noti anche che, a fronte di un maggiore dinamismo, molte

13 Paolazzi L., Pensa C. e Pignatti M. (2017), "L'internazionalizzazione delle imprese italiane: più export e di maggiore qualità", in "Global Outlook 2017. Crescita, commercio e incertezza politica. Le sfide per la governance nel contesto europeo e transatlantico", IAI. Pensa C. e Pignatti M. (2015), L'export italiano vince nella qualità ma è penalizzato dai costi, Note dal CSC n. 15-6.

14 Romano L. (2019), Quality upgrading of productions. The winning strategy of Italian exporters, Nota dal CSC n. 12.

economie emergenti presentano fondamentali macroeconomici fragili che non consentono di escludere il verificarsi di crisi come quelle che hanno riguardato Argentina e Turchia nel 2018.

2.1.2.3 Le sfide ambientali come driver di trasformazione dell'industria: contrasto ai cambiamenti climatici, riduzione delle emissioni climalteranti; nuovo paradigma di economia circolare

Le politiche climatiche europee, che fanno seguito all'accordo per il clima di Parigi 2015 (COP 21), sono le più ambiziose nel contesto globale e porteranno ad un radicale cambio di paradigma nella produzione, gestione e utilizzo dell'energia e innescheranno innovazioni nei processi produttivi, daranno vita a nuovi prodotti e servizi[15]. La strategia di lungo termine del c.d. *Green Deal* della Commissione UE prevede di raggiungere la cosiddetta neutralità climatica (emissioni nette zero) nei prossimi 30 anni, attraverso una forte crescita della generazione elettrica da rinnovabili, una diffusione dei *green* gas e degli *e-fuel*, correlate ad un incremento dell'efficienza degli impianti e ad una trasformazione delle tecnologie a disposizione dei clienti finali[16]. Il *Green Deal* punta anche sull'economia circolare per un uso efficiente delle risorse naturali, attraverso l'ecoprogettazione, la servitizzazione dell'economia, la simbiosi industriale, il riciclo e il recupero di materia e di energia dai rifiuti. L'industria ha un ruolo di primo piano in quella che costituisce al tempo stesso la principale sfida ed opportunità per i prossimi decenni. Tutte le catene del valore industriali, compresi i settori ad alta intensità energetica, avranno un ruolo chiave nel percorso di decarbonizzazione dell'economia e di passaggio al paradigma dell'economia circolare. Si tratta di una rivoluzione che

15 Centro Studi Confindustria (2020), Le previsioni per l'Italia, quali condizioni per la tenuta e il rilancio dell'economia?, Capitolo 2.1.

16 Il piano *Green Deal for Europe* approvato dal Parlamento europeo lo scorso gennaio su proposta della Commissione è consultabile a questo link https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it

necessita di ingenti investimenti, stimati dalla Commissione europea in 260 miliardi di euro l'anno.

2.1.2.4 Le tecnologie digitali e la trasformazione del lavoro

Gli effetti della rivoluzione digitale in atto si dispiegheranno con nuovi assetti organizzativi (del lavoro e dell'industria), finanziari ed istituzionali. Lo storico Noah Yuval Harari rimarca che mentre le rivoluzioni agricole e industriali sono state rivoluzioni energetiche, la rivoluzione digitale avendo natura 'informativa' agisce sullo stesso 'substrato' delle nostre Istituzioni – ovvero idee, conoscenze e informazioni – e quindi ha un impatto diretto sulla nostra società[17]. Pertanto, il substrato comune fa sì che la rivoluzione digitale possa essere un volano ideale per sviluppare idee per un nuovo futuro poiché innesca processi di cambiamento nella nostra cognizione, nei nostri valori morali, nelle nostre identità, e nel modo in cui interagiamo.

Il corso accelerato di futuro che abbiamo frequentato durante il lockdown dovuto alla pandemia Covid19 ha sottolineato:

- le potenzialità degli *ambienti digitali* per interagire, lavorare, insegnare, e vivere;

- l'importanza dell'*interdipendenza*, che caratterizza i maggiori fenomeni socio-economici, che pone l'attenzione sulla progettazione dell'organizzazione del lavoro e dell'industria ed in particolare (a) sulla necessità di espandere il focus delle politiche dalle dinamiche settoriali a quelle degli ecosistemi che trascendono tecnologie, settori e Paesi e (b) sulla necessità di un coordinamento decisionale degli Stati nazionali rispetto alle risposte da progettare ed eseguire per affrontare la crisi in corso.

17 Harari Y.N. (2017), "*Homo deus*. Breve storia del futuro", Bompiani.

Emerge quindi l'opportunità di un'azione di progettazione organizzativa e industriale che tenga presente esigenze e valori strutturali che, nell'era pre-Covid19, a causa dell'inerzia organizzativa ed istituzionale potevano essere solo avvitati come 'add-on' su ossature sociali esistenti. La progettazione può rappresentare un modo per configurare l'evoluzione sociale, costruendo un nuovo modello di sviluppo che presupponga il rafforzamento della centralità della persona, l'utilizzo intelligente delle tecnologie dell'informazione, e la focalizzazione su valori post-materiali, quali ad esempio uguaglianza, ambiente, etica.

La digitalizzazione sta trasformando profondamente la nostra vita, la società e il lavoro. Senza cedere alle suggestioni estreme è importante però, cogliere l'inesorabilità del processo e le sue conseguenze su tre ambiti: l'educazione della coscienza (scuola e formazione) quale presupposto fondamentale per comprendere fenomeni e *big data* senza naufragare; l'acquisizione di competenze digitali e, infine, la necessità di imparare ad essere interconnessi con le persone, le macchine anche grazie alla rete.

Possiamo individuare tre chiavi di interpretazione e di approccio ai motori del cambiamento elencati qui sopra:

- interconnessione tra sistemi ambientali, tecnologici, produttivi e sociali, come chiave di lettura per la comprensione dei fenomeni e per la loro governance;

- transizione efficiente, "giusta" e sostenibile come direzione che dia un senso di marcia all'evoluzione nei quattro driver;

- sfera del "capitale immateriale" come dimensione entro la quale declinare alcuni fenomeni-chiave che fino ad oggi sono stati principalmente declinati nella sfera del tangibile (investimenti; produttività; competitività; ecc).

2.1.3 La manifattura italiana nel confronto internazionale

2.1.3.1 Le dimensioni assolute della manifattura

Negli anni del nuovo secolo la manifattura italiana ha subito gli effetti di due grandi *shock* esogeni (dapprima la globalizzazione, e poi la crisi globale del 2008), che ne hanno fortemente condizionato le possibilità di sviluppo, determinando un ridimensionamento del suo perimetro in termini di numero di imprese e di occupazione. L'arrivo del Covid-19 costituisce in questo quadro un terzo imponente *shock*, che ha avuto già nell'immediato l'effetto di contrarre ulteriormente i livelli di attività e forzare l'uscita dal mercato di altre imprese. La visione di come affrontare gli effetti della pandemia non può quindi in questo senso prescindere dalla comprensione delle condizioni nelle quali l'Italia nella pandemia è entrata.

Nonostante la pressione subita dall'esterno la manifattura italiana mostra un grado di resilienza considerevole: è tuttora al settimo posto nel mondo (al secondo in Europa) per livello assoluto di valore aggiunto prodotto, al secondo posto dietro la Germania per competitività dell'export (c.d. *Trade Performance Index* calcolato da UNCTAD e WTO), e con un tasso di investimento in rapporto al valore aggiunto che è sistematicamente superiore a quello di quasi tutti gli altri produttori manifatturieri, Germania inclusa. E, oltre a questo, è anche una delle più "performanti" a livello mondiale per quanto riguarda il rispetto degli standard ambientali[18].

Ma tutto questo non basta, perché – in un contesto di integrazione internazionale che si manterrà altissimo anche in una fase di rallentamento della globalizzazione come l'abbiamo conosciuta fin qui – è necessario un adeguamento permanente dei saperi interni delle

18 Romano L., Traù F. (in corso di pubblicazione), "Italian Industry and Productivity. Going Beyond the Mainstream View", L'Industria; CSC (2019), Dove va l'industria Italiana, Roma.

imprese a una dinamica della conoscenza che non conosce soste, e che richiede un adeguamento costante della loro capacità di assorbimento delle nuove tecnologie che la rivoluzione digitale impone.

È stata spesso attirata l'attenzione sul ritardo nel tasso di crescita della produttività – espressa a prezzi costanti – che l'Italia mostra rispetto alle economie concorrenti, e che l'ha portata ad accumulare rispetto alla Germania un deficit in termini di crescita di 20 punti percentuali fra il 1995 e il 2015. Questa misura risente di limiti (evidenziati in una recente analisi del Centro Studi Confindustria[19]) che impediscono di tenere conto dello straordinario sforzo di upgrading che ha caratterizzato le strategie delle imprese almeno a partire dagli anni Novanta del secolo scorso (meglio rappresentato dalla dinamica della produttività in valore); ma evidenzia comunque l'esistenza di un problema di fondo del Sistema Paese nel suo complesso, che ha a che vedere con l'esigenza di apportare continui miglioramenti nell'utilizzo dei fattori produttivi, attraverso innovazioni di processo e di prodotto, miglioramenti organizzativi sia interni che esterni all'impresa, e – soprattutto – nei fattori di contesto che definiscono l'ambiente in cui le imprese operano (in generale, le riforme in Italia fanno fatica a "scaricarsi a terra" anche a causa di un settore pubblico che ne diluisce gli effetti sul tessuto economico e sociale).

Da questo punto di vista il primo problema è quello di mantenere e rafforzare il ruolo della manifattura (che è il settore in cui la produttività cresce relativamente di più), in modo da impedire che il tasso di crescita della produttività rallenti ancora; questo richiede di intervenire per fare in modo che la manifattura non scenda al di sotto della massa critica che rende il suo contributo allo sviluppo del paese determinante. Il primo problema costituito dagli *shock* evocati più sopra è stato quello di aumentare la distanza tra le imprese più dotate in termini di conoscenze e risorse organizzative e le altre, non sempre legate alle prime da legami produttivi all'interno delle catene nazionali del valore. Questo vuol dire che una parte del sistema produttivo potrebbe non essere in grado di tenere il passo dell'evoluzione richiesta dal mercato.

19 Romano L., Traù F. , L'industria italiana e la produttività. Cosa significa essere competitivi, Nota dal CSC n. 4, 2019.

Non si tratta solo di investire nel rinnovamento del capitale materiale (nei beni strumentali alla produzione) in una logica di maggiore efficienza dei processi. Serve, e in misura sempre maggiore, anche incrementare la dotazione di capitale immateriale (capacità di analisi dei dati, proprietà intellettuale scientifica, competenze economiche) per accrescere la qualità dell'offerta. Ciò significa, da un lato, investire di più sugli *asset* "intangibili" propri delle imprese manifatturiere italiane (come la capacità di progettazione e di brevettazione e il valore del brand) e, dall'altro, inspessire i legami di filiera tra le imprese manifatturiere e quelle del terziario avanzato che, a valle e a monte del processo di trasformazione, forniscono servizi ad alta intensità di conoscenza[20].

Gli investimenti in capitale immateriale hanno tre caratteristiche distintive, che li rendono non facilmente accessibili a tutte le imprese:[21]

- sono rischiosi e meno "collateralizzabili" del capitale materiale e richiedono, quindi, forme di finanziamento di capitale di rischio piuttosto che di credito bancario;
- necessitano di capacità manageriali specifiche e diversificate: le competenze sono quindi oggi più importanti di un tempo per le imprese;
- hanno un'alta componente di costo fisso: serve una scala sufficientemente grande per poter ammortizzare questa componente fissa.

20 Per approfondimenti sul tema dell'intensità dei rapporti inter-settoriali tra comparti del manifatturiero e dei servizi si rimanda a Istat, "Rapporto sulla competitività dei settori produttivi", Roma 2019.

21 Schivardi F., "Perché il mercato dell'equity è importante per il Sistema-Italia?", www.consob.it, Roma 2019.

2.1.3.2 Il capitale umano

È in questa chiave che è assolutamente necessario accrescere la capacità di competere delle imprese esistenti, ovvero la loro *absorptive capacity*, investendo in politiche di formazione mirata in ambiti strategici molto più di quanto non si sia mai fatto finora. Si tratta di accrescere la capacità delle imprese di fronteggiare volta per volta i problemi implicati dal cambiamento, che è continuo, mettendo in condizione di avvalersi e avvantaggiarsi delle tecnologie "di frontiera" il massimo numero di imprese possibile.

La capacità del sistema industriale italiano di cavalcare i cambiamenti tecnologici in atto e di intercettare – anche attraverso una maggiore capacità di penetrazione dei mercati esteri – i nuovi bisogni di sostenibilità ed inclusività che emergono su scala globale richiede ingenti e continui investimenti da parte delle imprese.

L'investimento in capitale umano è strategico e complementare rispetto a quello in capitale fisico, per fare sì che l'impresa sia effettivamente in grado di trasformare la maggiore complessità richiesta dagli investimenti in opportunità di creazione di valore. La complessità è sia tecnica che organizzativa, e richiede pertanto lo sviluppo di competenze sia specialistiche che manageriali.

Il diploma di scuola secondaria inferiore è ancora il titolo di studio maggiormente diffuso nelle imprese industriali (37%), seguito dal diploma di scuola secondaria superiore (35%), con poco più di un lavoratore su dieci in possesso di un titolo di studio terziario (laurea o dottorato). Tra i diplomi la preferenza rivelata da parte delle imprese è per i diplomi di tipo professionalizzante (*vocational*), definiti dalla somma di diplomi di istruzione tecnica e professionale che sono nettamente prevalenti (84%) sui diplomi a contenuto generalista cioè il diploma liceale (16%). Tuttavia, la manifattura mostra una particolare predilezione per i diplomati tecnici con circa 2 dipendenti su 3.

La dilagante pervasività delle tecnologie digitali e la crescente complessità delle catene globali del valore tendono a intensificare l'utilizzo di lavoratori con mansioni non-routinarie, sia cognitive sia manuali, che sono tipiche rispettivamente delle professioni intellettuali e di quelle elementari. Al tempo stesso, per guadagnare competitività di costo nei mercati internazionali le imprese tendono a rimpiazzare con capitale fisico i lavoratori con occupazioni nella fascia "media" che svolgono mansioni ripetitive che possono essere svolte dalle macchine.

Ne deriva una diminuzione della domanda di lavoro di quelle professioni intermedie, la cui relazione con le nuove tecnologie non è di complementarità ma di sostituzione, richiedendo lo svolgimento di compiti ripetitivi più facilmente automatizzabili. Aumenta invece la domanda di lavoro delle due categorie estreme: quella degli occupati con un "Alto" livello di competenze, vale a dire dirigenti, professionisti e tecnici, e quella degli occupati con livello "Basso", composta dalle professioni elementari non routinizzabili, unitamente agli addetti alle vendite e ai servizi. È questo il cosiddetto "effetto polarizzazione", secondo cui cresce la quota di occupazione delle professioni che si trovano ai due poli della gerarchia occupazionale.

Per cogliere appieno le opportunità fornite dalla trasformazione digitale in atto, che appunto sta determinando una progressiva polarizzazione della domanda di lavoro, risulta cruciale la formazione mirata alle figure manageriali. In particolare, quello che manca nella manifattura italiana e che è ormai divenuto imprescindibile è una nuova forma di capacità manageriale: la e-Leadership, che va costruita rafforzando e ridefinendo le tecniche e le attitudini manageriali alla conoscenza del digitale (*digital awareness*) e l'abilità di muoversi e guidare gli altri in ambienti complessi e innovativi nella doppia accezione di ambienti nuovi e che richiedono strumenti e metodi non tradizionali[22].

22 Agenzia per l'Italia Digitale (2017), Osservatorio delle Competenze Digitali. Scenari, gap, nuovi profili professionali e percorsi formativi. Per un'analisi scientifica dell'impatto della gestione delle risorse umane sulla produttività nel settore ICT, si veda tra gli altri Bloom, Sadun e Van Reenen (2012) "Americans do IT better: US multinationals and the productivity miracle", The American Economic Review, 102 (1): 167-201 .

Occorre, inoltre, una strategia aziendale in grado di superare i due tipi di disallineamento lamentati dalle imprese:

- un disallineamento qualitativo per le professionalità e competenze presenti nel mondo ICT, per l'emergere di mestieri collegati alle più recenti evoluzioni digitali (*cloud computing, IoT, big data*, ecc.);

- un disallineamento quantitativo dovuto al gap tra fabbisogni di professionisti ICT e digitali (in continua crescita) e il flusso di laureati e diplomati più vicini ad esse per tipologia di specializzazione, genere e area geografica.

2.1.3.3 La scala delle organizzazioni produttive

La complessità impone anche una riflessione sul tema delle dimensioni di impresa che caratterizza il sistema industriale italiano. L'assetto dimensionale della manifattura riflette di per sé una modalità di organizzazione del processo produttivo centrata sullo sfruttamento di economie di specializzazione. Questa logica produttiva è quella che ha favorito una crescente articolazione delle catene del valore – attraverso una estesa rete di rapporti produttivi tra imprese diverse – all'interno dei confini nazionali (prima ancora che si aprisse l'opportunità di esploderne il perimetro a scala globale generando le GVC). Dell'efficienza dei legami di filiera la manifattura italiana ha fatto da tempo uno dei suoi principali punti di forza. Si tratta però di un fenomeno la cui origine è stata sostanzialmente spontanea, e che si è realizzato al di fuori di qualunque disegno esplicito di politica industriale[23].

Ciò si porta dietro due implicazioni. La prima è che una componente rilevante dell'offerta nazionale abbia dovuto trovare la

23 Arrighetti A., Traù F. (2019), "Cambiamenti strutturali e forme di impresa nell'industria italiana", in D'Alberti M. e Amatori F. (a cura di), L'Impresa Italiana, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma.

propria strada "da sola", semplicemente sfruttando i rendimenti crescenti di tipo dinamico che scaturivano dall'estendersi della divisione del lavoro sul mercato: e dunque mantenendosi nei dintorni di una specializzazione di partenza definita da competenze necessariamente dislocate in ambiti settoriali definiti. Questo più o meno negli stessi anni in cui in altre aree del mondo (massimamente nel mondo asiatico, ma in qualche modo anche negli Stati Uniti) la ricerca di rendimenti crescenti in funzione della costruzione di vantaggi comparati dinamici veniva invece affidata all'azione di politiche pubbliche deliberate (condizionali) orientate a un ampliamento sistematico della matrice dell'offerta. La seconda è che questa modalità di organizzazione del processo produttivo ha favorito in molti casi una eccessiva dispersione delle conoscenze lungo l'asse verticale delle filiere, distribuendole all'interno di catene di fornitura spesso troppo allungate dalla ricerca – che è arrivata ad essere parossistica – di una "flessibilità" di costo che ha fatto uscire dai confini di molte imprese troppi saperi giudicati nell'immediato non-core.

In questo quadro i rapporti di filiera, per quanto stretti e quasi sempre fondati su legami di lungo periodo (talvolta addirittura simbiotici), raramente conducono a forme di vera e propria integrazione proprietaria, che potrebbero invece costituire uno strumento importante di accrescimento della competitività del sistema, attraverso l'integrazione di competenze ("dissimili ma complementari") e il costituirsi di organizzazioni più complesse. Questo può essere fatto favorendo la concentrazione delle attività svolte da singole imprese all'interno di un gruppo, secondo una logica – peraltro già da tempo emersa spontaneamente all'interno della manifattura – in cui il gruppo non implica un aumento della rigidità del sistema, proprio perché non comporta un aumento del grado di integrazione verticale, ma mantiene indipendenti i destini delle singole unità che lo compongono, isolando ciascuna di esse rispetto alla possibilità che si configuri un rischio sistemico.

2.1.3.4 Le filiere industriali: rafforzamento e integrazione nelle catene del valore europee

In condizioni economiche di normalità il sistema produttivo italiano è riuscito a rimanere competitivo grazie ad una forte vitalità imprenditoriale, alla capacità di presidiare nicchie di mercato globale, alla affidabilità nei tempi delle consegne, alla attenzione alla qualità dei prodotti e ad investimenti mirati in ricerca, innovazione e tecnologie anche sul fronte di Industria 4.0. Nelle attuali condizioni di stress economico, però, una parte dei fornitori italiani è esposta al rischio di subire una riorganizzazione strutturale delle reti di approvvigionamento e uno stravolgimento storico delle relazioni nelle filiere produttive da parte dei grandi buyer, per lo più stranieri, a valle delle catene globali del valore. Ciò avrebbe conseguenze drammatiche sulle prospettive di ripresa produttiva ed occupazionale dell'economia italiana.

In questo quadro per assicurare all'Italia un ruolo di primo piano nello sviluppo delle tecnologie diventa essenziale la partecipazione alle catene strategiche europee: le politiche europee si stanno orientando verso la creazione di filiere in ambiti strategici, promuovendo lo sviluppo di IPCEI (*Important Project of Common European Interest*); far parte di questi progetti, attraverso la creazione di solidi e stabili partenariati privati, significa consentire alle imprese italiane di ottenere un ruolo nell'industria europea e di competere a livello globale.

È questa una nuova e più innovativa declinazione della logica di filiera, non vista più come verticale di settore ma come trasversale, centrata su uno snodo tecnologico primario per più ambiti tematici e produttivi. Con questo approccio possono svilupparsi progetti di filiera intorno a un "prodotto" complesso orientando in modo innovativo anche la spesa pubblica. Vanno quindi potenziati i partenariati industriali su progetti innovativi, così da consolidare collaborazioni tra imprese di diverse dimensioni e il sistema di ricerca pubblico.

Lo sviluppo di partenariati innovativi e di filiera trasversali può contribuire inoltre a sostenere la nascita e soprattutto la crescita di *startup* innovative che necessitano non solo di capitali ma anche di stretti e collaborativi collegamenti con le imprese già esistenti.[24]

La definizione dei grandi progetti di partnership pubblico privato rappresenta il punto di azione congiunta dell'ecosistema industriale e della R&I e prevede la messa in sinergia dei diversi strumenti e fonti di investimento, pubbliche e private, disponibili a livello nazionale ed europeo. I programmi di sviluppo industriale potranno essere articolati in diversi pacchetti di lavoro, in base alle specificità del tema, comprendendo: R&S, Innovazione, Industrializzazione, Formazione, Modelli di business, Attivazione della domanda pubblica e privata, Regolazione. Una volta definito il Programma si potranno individuare, per i singoli "pacchetti di lavoro", gli strumenti più adatti per realizzarli e costruire una vera e propria architettura finanziaria che metta in sinergia fondi pubblici, misti e privati, regionali, nazionali ed europei.

Fondamentale per la riuscita degli interventi è assicurare l'utilizzo di strumenti efficaci, rapidi ed agili per permettere il rispetto dei tempi di attuazione.

I programmi, condivisi e promossi dai diversi livelli istituzionali, permetteranno la partecipazione di tutti i componenti del sistema economico e sociale.

Infine, la capacità di attrazione degli investimenti esteri potrà dare un apporto di competenze, capacità innovativa, trasferimento tecnologico e favoriscono l'accesso ai mercati globali, anche attraverso effetti di tipo indiretto (incrementando il livello dei consumi a beneficio delle PMI con le quali sono legati da rapporti di filie-

24 Si veda Breschi S., Cirillo B., Prencipe A., "Divide to Connect: Reorganization Through R&D Unit Spinout as Linking Context of Intra-Corporate Networks", Research Policy, 2018.

ra). A questo fine occorre rivedere le *policy* di sviluppo dei territori industriali e gli strumenti a disposizione delle imprese in queste aree, per favorire processi rapidi e semplificati di transizione della manifattura verso gli obiettivi della *digital transformation* e dell'economia circolare[25].

2.2 QUALI POLITICHE

Se l'Italia vuole essere parte della nuova Strategia industriale europea deve definire un piano di medio lungo termine che, sulla base di una chiara e oggettiva analisi sappia individuare interventi efficaci per colmare i suoi gap e valorizzare i suoi punti di forza. Una strategia che sappia rispondere ai danni legati alla pandemia da Covid-19 ma che punti anche a risolvere i motivi del ritardo di crescita strutturale accumulato dal nostro paese.

2.2.1 La creazione di un ecosistema della ricerca, dell'innovazione e delle nuove competenze

Nello European Innovation Scoreboard, l'Italia si posiziona al 18° posto nel gruppo degli innovatori moderati insieme a Paesi mediterranei e quelli di Visegrad. I leader dell'innovazione sono i Paesi scandinavi, i Paesi Bassi ed il Lussemburgo. Al secondo gruppo, quello degli innovatori forti, appartengono Austria, Belgio, Francia e Germania. Sebbene le *performance* innovative italiane siano migliorate nel corso del decennio – ad esempio l'indicatore relativo alle innovazioni nelle PMI è oltre 30 punti sopra la media UE, l'indicatore relativo alla proprietà intellettuale è positivo – lo *European Innovation Scoreboard* rimarca le debolezze strutturali del nostro ecosistema dell'innovazione: bassa spesa pubblica in ricerca e sviluppo e relativi investimenti privati, basse collaborazioni tra imprese e partner pubblici e privati, basso numero di nuovi dottorandi, bassa percentuale di laureati (25,3% delle persone in età compresa tra i 25 e i 34 anni).

Lo European Innovation Scoreboard evidenzia anche un disallineamento permanente tra sistema della ricerca – che sembra essere performante: le pubblicazioni scientifiche ricevono un numero rilevante di citazioni – ed il sistema dell'innovazione che non riesce a sfruttare le conoscenze prodotte dal sistema della ricerca. In altri termini, l'Italia strutturalmente soffre di una bassa connessione fra ecosistema della ricerca (universitaria e pubblica in genere) ed ecosistema dell'innovazione imprenditoriale ed industriale. Pertanto, è necessario un rafforzamento dei collegamenti tra i due ecosistemi attraverso un ripensamento dell'organizzazione della produzione di conoscenze che dovrà essere guidata dai contesti di applicazione (domanda di innovazione) espressi dalle imprese medio grandi. Nel contempo, l'ecosistema dell'innovazione dovrà coinvolgere le startup in modo che le stesse possano essere veicoli di cambiamento tecnologico ed organizzativo.

È necessario adottare un approccio di co-generazione della conoscenza guidato dai contesti di applicazione e quindi *problem-led*. In questo modello, la ricerca è condotta in collaborazione con attori del mondo del lavoro, nel rispetto dei ruoli e delle competenze di ciascuno.

La complessità dell'innovazione (in termini di processi innovativi e outcome degli stessi) richiede il coinvolgimento attivo anche del sistema finanziario. Alcune recenti iniziative quali i 200 milioni investiti attraverso il fondo di fondi Itatech (FEI e CDP) per il trasferimento tecnologico; i 500 milioni in via di assegnazione ad Enea – previsti dal c.d. Decreto Rilancio – per il tech transfer; le iniziative annunciate con il lancio del Fondo Nazionale per l'Innovazione (FNI) indicano una direzione di marcia interessante che può e deve essere intra-

25 "Grandi Imprese Estere in Italia", Confindustria, gennaio 2020.

presa e guidata da una azione congiunta tra imprese e università.

È necessario in questo ambito anche potenziare l'offerta di *ICT/IT specialist* ovvero quelle figure professionali con conoscenze informatiche avanzate che includono la capacità di definire, progettare, sviluppare, installare, far funzionare, supportare, effettuare la manutenzione, gestire, analizzare le tecnologie informatiche (hardware e software) e i sistemi informativi aziendali. In Italia il profilo attuale dell'*ICT specialist* si discosta dalla media UE28 per incidenza sugli occupati totali (2,8% la più bassa in ambito europeo a fronte del 3.9% nella media UE28) e per età (solo il 24.5% tra i 15-34 anni a fronte del 36.5% nella media). Ma ben più grave è la povertà educativa: solo il 37% ha la laurea, la più bassa incidenza in ambito UE28 dove mediamente la quota di laureati è 64%.

2.2.1.1 Il quadro in Italia e in Europa

La sfida industriale per l'Italia necessita oltre che di efficaci misure nazionali di sostegno alla ricerca e all'innovazione, anche di un impegno e una visione strategica a livello europeo, perché le sfide globali non si giocano sul piano delle singole imprese né su quello dei singoli paesi, ma su quello delle piattaforme continentali in competizione tra loro per la leadership tecnologica del prossimo futuro. Fondamentale fattore da considerare nella comparazione internazionale è il sistema di supporto pubblico agli investimenti in R&S.

L'esperienza della maggior parte dei Paesi Ocse conferma l'importanza di strutturare un sistema di supporto alla ricerca e innovazione che combini strumenti automatici fiscali con strumenti a selezione, in modo strutturale. Da qui l'importanza di confermare, migliorare e rendere strutturali le misure fiscali introdotte in Italia negli ultimi anni così da costituire la base su cui inserire efficaci strumenti negoziali e a selezione.

Sul versante degli investimenti delle imprese in R&I degli ultimi anni, i dati e le molte evidenze empiriche che abbiamo raccolto mostrano come vi sia nel nostro Paese un gruppo consolidato d'imprese che ha continuato a investire anche in questo periodo di crisi e che proprio su questa leva è riuscito a difendere e accrescere la propria competitività sui mercati globali. I dati del nostro export confermano anche che c'è una parte d'investimento in innovazione delle imprese italiane che viene difficilmente catturata dalle statistiche e non è pienamente espressa nei bilanci.

Un'economia complessa, basata sul capitale immateriale e sulla conoscenza, ha maggiormente bisogno di uno Stato funzionante rispetto a un'economia arretrata. Lo Stato deve infatti fornire formazione, infrastrutture, protezione dei diritti di proprietà intellettuale eccetera, tutti ingredienti fondamentali per un'economia basata sulla conoscenza e sul capitale immateriale. Da questo punto di vista, quindi, l'ammodernamento del paese deve procedere di pari passo nella sua componente pubblica e privata.

Dall'analisi emerge chiaramente il ruolo primario della Ricerca e Innovazione come leve per accelerare il recupero della capacità del nostro Paese di crescere a ritmi elevati.

Ricerca e Sviluppo sono le basi per la crescita culturale, sociale ed economica, la leva per coniugare lo sviluppo industriale con l'individuazione di soluzioni innovative in grado di vincere le sfide tecnologiche e sociali presenti e future. L'attuale emergenza dovuta al Covid-19 ha ulteriormente evidenziato l'urgenza di porle al centro delle priorità Paese assicurando interventi strutturali e non episodici.

Confindustria ha evidenziato da tempo la necessità di definire un piano per la crescita del Paese che punti su ricerca e innovazione con una visione di medio lungo termine, con una governance integrata, strumenti semplici ed efficaci, risorse adeguate e certe nel tempo. Solo sostenendo la continua evoluzione di tutto il si-

stema economico facendo crescere le competenze del sistema della ricerca pubblico e privato e soprattutto la capacità di collaborare con il sistema delle imprese per tradurli in prodotti e servizi innovativi, sarà possibile vincere le sfide tecnologiche e sociali garantendo sviluppo sostenibile e diffuso. Un piano intrinsecamente coerente e sinergico con il framework europeo e che sappia operare in una logica di *matching fund* mettendo in sinergia risorse pubbliche, europee e nazionali, miste e private.

La definizione di una governance unitaria della Ricerca e Innovazione, che sappia superare le frammentazioni di questi anni e che garantisca la possibilità di realizzare interventi rapidi ed efficaci, assume una valenza cruciale per assicurare efficacia agli interventi di una nuova Strategia nazionale di specializzazione intelligente e del Programma nazionale della Ricerca che ne costituisce il pilastro fondante.

Se l'Italia vuole giocare un ruolo centrale in questo processo europeo deve dotarsi di una chiara Strategia di medio lungo periodo con piani di politica industriale basati su R&I, valorizzare e far crescere le competenze del sistema della ricerca pubblico e privato e soprattutto la capacità di collaborare con il sistema delle imprese per tradurli in prodotti e servizi innovativi.

Per assicurare rapidità ed efficacia nell'attuazione della strategia è importante assicurare una governance integrata prevedendo : a) un livello di coordinamento "orizzontale" che comprenda: il livello istituzionale – i Ministeri coinvolti (incluso il MEF e l'Agenzia della Coesione che devono garantire corretta e tempestiva gestione delle risorse), la rappresentanza delle Regioni, e ascolti in modo sistematico la rappresentanza delle imprese e del sistema della ricerca pubblico; b) un livello di coordinamento "verticale" (sul modello dei Comitati di programma europei) che comprenda i *cluster* tecnologici, esperti di ricerca e industriali, di comprovata esperienza, che definiscano programmi annuali di lavoro e che declinino gli obiettivi previsti indicando azioni, tempi, risultati attesi e monitorabili, tempi di attivazione delle singole misure.

È inoltre fondamentale assicurare forte collaborazione e integrazione tra le azioni dei diversi Ministeri coinvolti e delle Regioni.

Un'Italia più forte in Europa: l'obiettivo deve essere quello di migliorare, in termini quantitativi e qualitativi, la partecipazione del Sistema Paese alla definizione delle strategie e dei programmi europei di R&I, visti non solo come una fonte di risorse, ma anche e soprattutto come un'occasione per rafforzare la capacità dell'Italia di competere su scala globale.

Una partecipazione che deve riguardare tutte le fasi dalla definizione dei programmi alla loro applicazione e deve vedere coinvolti, in base alle competenze, in modo continuo e coordinato tutti i livelli istituzionali in sinergia con il sistema della ricerca e dell'industria.

È pertanto necessario: porre il tema della ricerca europea al centro delle priorità strategiche del Paese, assicurando un efficace coordinamento nazionale a livello politico, ministeriale e tecnico tra i diversi livelli istituzionali (Governo e Regioni), in collegamento con il sistema della ricerca pubblica e privata e con il mondo dell'industria; creare una task force interistituzionale per seguire le fasi della definizione dei programmi; potenziare la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE .

Sono tre gli assi principali su cui intervenire per creare processi di sviluppo basato su R&S&I: l'ecosistema della ricerca e innovazione; gli strumenti a supporto della R&I; i grandi progetti Paese in partenariato pubblico/privato su tematiche prioritarie.

2.2.1.2 Rafforzare l'ecosistema della ricerca e innovazione

Primo obiettivo deve essere il rafforzamento dell'ecosistema della Ricerca e Innovazione nazionale. Non si parte da zero: il nostro Paese è ricco di competenze sia nel sistema pubblico che privato ma che troppo spesso hanno operato su base individuale, senza collegamenti con il sistema produttivo, con rischi evidenti di sovrapposizioni. In questi anni vi sono stati molti tentativi di colmare questi gap anche con esperienze molto positive, da queste si deve partire per razionalizzare e rendere coordinato il sistema dando vita a un modello italiano di ecosistema integrato che partendo ovviamente dalle *best practices* internazionali sappia valorizzare le caratteristiche specifiche sia del sistema pubblico che imprenditoriale.

Il sistema pubblico di ricerca (Università e EPR) deve puntare al continuo sviluppo delle competenze e delle eccellenze ma soprattutto aprirsi al sistema industriale potenziando le collaborazioni in modo strutturale per valorizzare i risultati della ricerca in applicazioni concrete di prodotti/processi/servii innovativi.

Per riuscirci è necessario intervenire su più ambiti: regole; strutture; meccanismi di finanziamento; in dettaglio:

- Definire chiaramente le regole della gestione della proprietà intellettuale, riconoscendo naturalmente il giusto ritorno sia alla struttura che al ricercatore ma al contempo possibilità certe di utilizzo e proprietà da parte delle imprese (regole e competenze nei TTO per la gestione; possibile messa in rete delle competenze nel network dei TT0, monitoraggio, valutazione).
  Tale misura non richiede risorse aggiuntive e potrebbe contribuire ad una migliore valorizzazione economica dei risultati della ricerca facendo crescere le risorse esterne a disposizione del sistema di ricerca pubblico.

- Prevedere per il sistema pubblico il finanziamento di progetti premiali se realizzati in partnership con imprese: a) orientamento di una parte consistente del finanziamento pubblico a Università e EPR come finanziamento premiale verso progetti proposti e realizzati in collaborazione con le imprese che cofinanziano; ciò permetterebbe di: spingere UN/EPR a rendere più trasparenti le proprie competenze e risultati raggiunti; dare risposte concrete ai bisogni di R&S&I delle imprese; valorizzare le competenze e i risultati raggiunti favorendo la traduzione in prodotti/servizi/processi innovativi; aumentare le risorse per il sistema pubblico di ricerca; creare nuove opportunità per giovani ricercatori.
  Tale misura non richiede risorse aggiuntive a quanto già stanziato per il finanziamento di progetti premiali del sistema della Ricerca ma richiede che almeno il 50% di tali risorse sia destinata a progetti realizzati in collaborazione con il sistema delle imprese.

- Proseguire nel potenziamento delle infrastrutture pubbliche di ricerca e per i *big data* al fine di creare una rete nazionale, inserita a livello europeo, integrata con i nodi privati, aperta alle imprese e a supporto dei grandi progetti strategici. Assicurare rapida attuazione agli interventi previsti e prevedere un investimento aggiuntivo per potenziare e completare la creazione di una infrastruttura Paese per la raccolta, l'analisi e la gestione dei *big data* con applicazione in tutti gli ambiti tra cui salute, smart cities e sicurezza.

- Strutturare una Rete nazionale di centri di R&S&I congiunti pubblico-privato focalizzati sulla ricerca applicata (con TRL da 4 a 9), partendo dai laboratori misti/Competence Center esistenti e integrandoli laddove necessario. Ognuno di questi centri dovrebbe essere specializzato e in grado di aggregare in modo diffuso tutte le competen-

ze su quel tema presenti a livello nazionale. Detti centri dovrebbero lavorare a supporto delle imprese per realizzare progetti congiunti cofinanziati con un meccanismo per cui i progetti, nati sulla base delle richieste delle imprese, potranno essere finanziati al 50% dal pubblico (a copertura dei costi sostenuti dagli stessi centri sul progetto) e al 50% dalle imprese interessate al progetto.
L'intervento prevede un costo molto contenuto per la messa a rete dei vari centri e per le azioni di aggregazioni assorbibile dalle risorse già disponibili presso i vari enti e invece poi risorse adeguate per finanziare l'attività dei centri su progetti congiunti con le imprese e coperti da queste al 50%. In tale direzione dovrebbe essere utilizzato il neo Fondo nazionale per l'innovazione promosso dal Mise.
La realizzazione di tutti questi interventi potrebbe contribuire notevolmente a potenziare l'ecosistema della R&I, rafforzare la collaborazione tra il sistema pubblico di ricerca e le imprese, far crescere gli investimenti innovativi, migliorare la capacità del Paese di partecipare con successo ai programmi europei della R&I.

- Favorire la formazione e l'inserimento di nuovi ricercatori industriali: promuovere percorsi di dottorato industriale in collaborazione e cofinanziamento con le imprese (come fatto da Confindustria-CNR-Università); definire che i progetti strategici cofinanziati pubblico-privato prevedano sempre l'inserimento nelle attività di nuovi giovani ricercatori finanziati dal finanziamento pubblico.
  Il dottorato di ricerca industriale, realizzato in collaborazione con le imprese, si è rivelato uno degli strumenti più efficaci per un miglioramento quantitativo e qualitativo delle interazioni tra imprese, Università e Centri di ricerca. I risultati positivi impattano, infatti, su più versanti. Per le imprese è un'occasione per attivare uno sviluppo di competenze specialistiche di elevato livello, implementando il potenziale di innovazione aziendale. Per gli Enti di ricerca la promozione di dottorati industriali permette e supporta il trasferimento della cultura della ricerca alle imprese mentre per le Università si generano relazioni con il mondo del lavoro, decisive per la formazione dei giovani.
  Sarà necessario prevedere la destinazione per i dottorati industriali del 30% delle risorse annualmente allocate per l'attivazione dei dottorati. Attualmente si attivano circa 900 dottorati all'anno con circa 8000 studenti partecipanti e la percentuale dei dottorati industriali è al di sotto del 10%.
  L'intervento contribuirà al: rafforzamento della capacità del Paese di sostenere la specializzazione e la formazione di competenze di qualità in sinergia con le esigenze del sistema produttivo; supporto all'ingresso in impresa di giovani ricercatori; contributo all'alta formazione dei giovani mediante la ricerca; incremento della competitività delle aziende; ampliamento dell'integrazione della ricerca di base verso la ricerca industriale; consolidamento dei rapporti di collaborazione e dei progetti congiunti.

- Rafforzare l'azione Paese a supporto delle startup e PMI innovative e ad alto potenziale in stretto collegamento con le azioni avviate a livello europeo con l'istituzione del Consiglio europeo dell'Innovazione. Razionalizzare la rete degli incubatori d'impresa anche specializzati. Tale azione si inserisce nel quadro più ampio di interventi a supporto della nascita e sviluppo di startup.

- Realizzare una Piattaforma nazionale di Open Innovation, per offrire un ambiente tecnologico e metodologico comune e condiviso alle iniziative di open innovation già attivate a livello territoriale (es. da Regioni, da Invitalia per

tutte le regioni del Mezzogiorno) e aziendale (da imprese singole o aggregate) e promuovere lo sviluppo di ulteriori iniziative. Attraverso la piattaforma si potranno realizzare in modo coordinato azioni di informazione, formazione e promozione, definire interventi di supporto all'OI anche grazie all'utilizzo di risorse pubbliche e private. L'intervento utilizzerà risorse già esistenti producendo risparmi grazie alla messa in sinergia delle azioni.

- Realizzare una Piattaforma nazionale di Open Science, per valorizzare i risultati della ricerca, rendendo accessibile alle imprese tutte le informazioni relative a: competenze; linee di ricerca, risultati già ottenuti; infrastrutture e laboratori di ricerca disponibili e utilizzabili dalle imprese con indicazione di modalità e costi; elenco di imprese con cui si è collaborato; elenco progetti di ricerca internazionale cui si è partecipato. L'intervento è di rapida e non costosa realizzazione in quanto prevede di collegare attraverso un motore di ricerca intelligente le basi date già sviluppate in questi anni dai diversi enti (università ed enti di ricerca) definendo nel contempo gli standard di classificazione per poter operare in modo congiunto alle nuove immissioni di dati.

- Realizzare una Rete nazionale di Servizi di orientamento, preselezione e supporto per rafforzare la capacità del sistema Paese di partecipare con successo ai programmi europei della R&I.

2.2.1.3 Razionalizzare, potenziare e semplificare gli strumenti a supporto della R&S&I

Bisogna puntare a potenziare l'applicazione industriale dei risultati della ricerca sostenendo da un lato la R&I libera fatta dalle imprese, in modo "orizzontale", e dall'altro promuovendo l'attivazione di progetti "verticali" di R&I realizzati da partenariati industriali anche in collaborazione con il sistema pubblico su aree tematiche prioritarie Paese (*value chain* strategiche), in una logica di cofinanziamento pubblico-privato.

Per sostenere le imprese nella definizione di prodotti, processi e servizi innovativi è necessario definire una strategia complessiva di sviluppo basata sulla R&I e resa concreta da un sistema di strumenti di supporto agli investimenti efficace e semplice.

È necessario superare le criticità di questi anni caratterizzati da un proliferare di strumenti e interventi, spesso di breve durata con cambiamenti anche in corso, con punti deboli nella capacità di gestione come confermano i lunghissimi tempi di istruttoria e valutazione (*time to grant*) da farraginosità nei meccanismi di controllo e di rendicontazione, da incertezze sulle risorse (click day).

Il Paese presenta competenze ed eccellenze nel sistema pubblico di ricerca ma ancora spesso poco accessibili alla maggioranza delle imprese; gli interventi di questi anni hanno sicuramente rafforzato la collaborazione ma non sono ancora riusciti a colmare la distanza: vanno pertanto integrati e potenziati. Sul fronte delle imprese si è consolidato il numero di imprese che hanno puntato su R&I per il loro sviluppo ma va ancora allargato per raggiungere tutto il sistema produttivo.

Per contribuire a colmare il gap di competitività ed attrattività di investimenti qualificati del Paese, in linea con le scelte della grandissima maggioranza dei Paesi Ocse e dei nostri principali competitors è importante completare rapidamente l'azione di semplificazione, razionalizzazione e rafforzamento degli strumenti nazionali di supporto alla Ricerca, Sviluppo e innovazione, prevedendo: a) una base strutturata e strutturale di strumenti automatici di tipo fiscale (credito d'imposta su R&S&I&D e Patent Box; b) pochi strumenti a selezione comuni a tutti i livelli, nazionale e regionale, e attivabili dai singoli livelli istituzionali, ministeri e regioni da inqua-

drare in un sistema univoco nazionale e regionale, capace di coprire l'intera gamma progettuale, dai piccoli investimenti in ricerca, ai grandi investimenti innovativi; c) una forte domanda pubblica di innovazione.

In dettaglio le proposte sono le seguenti.

A. Potenziare credito d'imposta in R&S&I e Patent box

Il benchmarking internazionale mostra con chiarezza come oramai nella grandissima maggioranza dei Paesi Ocse gli strumenti fiscali automatici rappresentino la base del sistema di supporto degli investimenti delle imprese in R&S&I: strutturali, volumetrici e con intensità superiori al 25% degli investimenti annui.

In questi anni l'Italia ha recuperato solo in parte il gap che ci divideva dai principali altri Paesi cominciando ad introdurre a partire dal 2006 strumenti fiscali automatici da affiancare a quelli a selezione. Si tratta di misure che hanno riscontrato ampio interesse da parte delle imprese ma la cui efficacia è stata troppo spesso ridotta dalla loro episodicità (la durata è stata massimo di tre anni a volte anche inferiore) dalla mancanza di certezza nelle norme (spesso modificate anche in corso d'opera) e nelle risorse allocate (spesso inferiori al necessario con conseguente applicazione del meccanismo del click day) o con procedure troppo complesse.

La validità di questi strumenti viene confermata dal fatto che nonostante queste criticità hanno comunque mostrato una significativa efficacia nel sostenere gli investimenti in R&S&I.

Per riuscire a sostenere con efficacia un aumento degli investimenti in R&I nazionali e migliorare l'attrattività dell'Italia per investimenti esteri è necessario quindi colmare il gap con gli altri Paesi nostri concorrenti procedendo rapidamente al potenziamento degli strumenti fiscali e soprattutto all'ampiamento della durata per giungere poi a breve a trasformarli in strutturali.

È quindi urgente potenziare queste due misure aumentando le aliquote e la durata (per renderle poi strutturali) e semplificando le procedure, in dettaglio si propone di:

- rafforzare il Credito d'imposta in R&S&I&D prevedendo: l'incremento dell'intensità delle agevolazioni (le percentuali e i massimali annui/impresa); un sistema di penalty protection, di gestione delle commesse estere e includendo gli IRCCS;

- rendere ancora più automatico e rapido l'utilizzo del Patent Box, strumento strategico per sostenere finanziariamente la R&I ma soprattutto per evidenziare l'efficacia degli investimenti in R&S&I e l'importanza della valutazione degli effetti.

Per ridurre il gap con gli altri principali Paesi nostri competitori e mantenere lo stesso fattore di aumento degli investimenti in R&S&I registrato in questi anni è necessario allocare risorse aggiuntive adeguate con una prospettiva strutturale o almeno pluriennale.

L'esperienza dei primi anni di applicazione degli strumenti fiscali di supporto alla R&S&I conferma anche per l'Italia la loro grande efficacia nel promuovere gli investimenti delle imprese.

Si stima quindi che il potenziamento degli strumenti fiscali possa determinare un aumento degli investimenti delle imprese considerevole a rafforzare la competitività del sistema Paese e creando basi solide per uno sviluppo più sostenibile.

È inoltre necessario semplificare le procedure e gli iter aturozzativi legati ad alcune fasi del processo di ricerca ed innovazione (ad esempio nel settore delle scienze della vita per la realizzazione di ricerca e indagini cliniche).

B. Definire pochi strumenti a selezione e negoziali comuni per gli interventi nazionali e regionali

Il panorama italiano degli strumenti a supporto della investimenti in R&I è sempre stato caratterizzato da una grande numerosità di misure, promosse e gestite dai principali ministeri competenti sulla Ricerca e Innovazione (Miur e Mise) e dalla Regioni su ambiti tematici a volte coincidenti con possibile rischio di duplicazione e di spiazzamento delle imprese, con procedure non semplici e conseguenti tempi lunghissimi per la fase di valutazione e attivazione (time to grant), con duplicazione di costi di gestione per i vari enti promotori.

Il quadro era reso ancora più complesso dalla mancanza di una pianificazione pluriennale e di certezza sulle risorse allocate e disponibili.

È necessario proseguire nell'azione di razionalizzazione e semplificazione portata avanti in questi anni, in particolare da alcuni Ministeri e Regioni, per definire pochi strumenti a selezione e bando comuni a tutti i livelli, nazionale e regionale, e attivabili dai singoli livelli istituzionali, ministeri e regioni da inquadrare in un sistema univoco nazionale e regionale, capace di coprire l'intera gamma progettuale, dai piccoli investimenti in ricerca, ai grandi investimenti innovativi.

Semplificare il sistema introducendo:

- uno strumento di tipo negoziale con selezione per il cofinanziamento pubblico-privato di importanti progetti di interesse strategico promossi da imprese anche, eventualmente in collaborazione con il sistema pubblico di ricerca (tale strumento potrebbe essere l'"Accordo di Ricerca e innovazione", modificando l'Accordo per l'innovazione già utilizzato dal Mise; questo strumento già permette la collaborazione sul finanziamento dei ministeri e delle regioni);

- uno strumento a selezione (bando) per progetti di R&I di più piccole dimensioni;
  entrambi gli strumenti possono essere utilizzati in maniera congiunta o disgiunta dal livello nazionale e regionale, ovviamente indicando specifici obiettivi e risorse;

- un'unica piattaforma informatica dedicata alla gestione dell'intero iter procedurale e alla creazione di una banca dati per i controlli, le attività di valutazione d'impatto e di monitoraggio, azzerando il successivo inoltro di qualsiasi copia cartacea.

La semplificazione degli strumenti con l'adozione di pochi strumenti condivisi a livello nazionale e regionale gestiti attraverso una unica piattaforma informatica permetterebbe: risparmi per l'erario su tutti i costi di gestione degli interventi senza costi incrementali; maggiore efficacia e efficienza nella gestione degli strumenti con risparmi di tempo e risorse anche da parte delle imprese e del sistema pubblico di ricerca; più ampia collaborazione dei Ministeri e Regioni nella realizzazione degli interventi; riduzione del time to grant e maggiore efficienza nella spesa.

- Dotare il Paese di un sistema integrato di finanza per la R&I – valorizzando e collegando soggetti pubblici, misti e privati – saldamente inserito a livello europeo.
  È fondamentale dotare il Paese di un sistema efficiente di Finanza per l'innovazione che assicuri in modo coordinato il supporto a tutte le fasi di investimento in Ricerca e Innovazione, e adeguato alle diverse dimensioni aziendali e ovviamente alle startup, utilizzando in modo sinergico strumenti pubblici, misti e privati e operi in una logica di matching funds anche avvalendosi degli strumenti di finanza innovativa previsti dalla Commissione europea (dalle garanzie, ai fondi multi stage, le piattaforme di risk sharing con strumenti calibrati per le diverse esigenze dimensionali e di rischio dei progetti; fondi multistrategy;

venture capital, social bonds per le smart city) in attività classificate come sub-ottimali rispetto al mercato.

Sarà pertanto necessario razionalizzare e mettere in sinergia i soggetti e gli strumenti già esistenti, rafforzando le collaborazioni e il coordinamento. La presenza di un sistema nazionale di finanza per l'innovazione efficiente rappresenta una condizione base per il nostro Paese per poter partecipare da protagonista alla prossima programmazione europea che si basa sempre di più sullo sviluppo di strumenti finanziari misti.

2.2.1.4 Attivare grandi progetti-Paese in partenariato pubblico/privato su tematiche prioritarie

Il terzo pilastro dovrebbe consistere nel promuovere l'attivazione di grandi progetti di R&I realizzati da partenariati industriali anche in collaborazione con il sistema pubblico su aree tematiche prioritarie Paese, in una logica di cofinanziamento pubblico-privato.

Tale azione é fondamentale per rafforzare le filiere tecnologiche nazionali ed essere in grado di partecipare da protagonista alle catene del valore strategiche europee e globali.

Le tematiche vanno individuate partendo dai *cluster* individuati a livello europeo e quindi declinate per rafforzare il sistema Paese.

Proseguendo nell'azione avviata a livello europeo per l'identificazione delle catene del valore strategiche i progetti verticali non riguarderanno settori ma individueranno snodi tecnologici all'interno delle macro tematiche con impatti su diverse filiere e settori.

La definizione dei grandi progetti di partnership pubblico privato rappresenta il punto di azione congiunta dell'ecosistema della R&I attraverso il contributo dei suoi vari attori. Permette inoltre di

rafforzare la collaborazione tra imprese di diverse dimensioni e di facilitare lo sviluppo delle startup.

Tutti questi progetti tendono a dare risposte concrete a sfide collettive e a supportare lo sviluppo economico contribuendo ad aumentare l'inclusione e il benessere sociale.

Per la realizzazione di questi grandi progetti in partenariato pubblico-privato sarà necessaria una allocazione di risorse adeguate su tutto il territorio nazionale.

L'attivazione dei grandi progetti pubblico-privato permetterebbe lo sviluppo e consolidamento di partenariati industriali in grado di essere protagonisti delle frontiere tecnologiche e di contribuire alla realizzazione di prodotti e servizi innovativi in grado di soddisfare i bisogni sociali.

2.2.2 Industria 4.0

2.2.2.1 Innovazione tecnologica e trend di sviluppo della manifattura

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

Le tecnologie chiave per Industria 4.0 sono riconducibili a specifiche macro categorie: *big data* e analisi dei dati, *cloud* e *fog computing, cyber security*, sistemi *cyber* fisici, prototipazione rapida, sistemi di visualizzazione e realtà aumentata, robotica avanzata e collaborativa, interfaccia uomo-macchina, manifattura additiva, internet delle cose e delle macchine e integrazione digitale dei processi aziendali.

Si tratta di tecnologie mature e facilmente accessibili, ma che potranno avere ulteriori sviluppi grazie alla continua attività di ricerca, alla crescente connettività e alla sempre più elevata capacità di calcolo.

Il cambiamento in atto è così rilevante da essere identificato con una nuova rivoluzione industriale, che determina un modo nuovo di produrre beni e di legare il mercato dei servizi alla manifattura. Industria 4.0 rappresenta un cambiamento complesso fondato sull'utilizzo combinato di tecnologie che innovano i processi produttivi grazie alla connessione dei macchinari a Internet e all'analisi di enormi quantità di dati che rendono possibile una gestione più flessibile del ciclo produttivo e di intere catene del valore.

L'impiego di tecnologie digitali trasforma le fabbriche in luoghi *cyber*-fisici, in cui il mondo reale e il mondo digitale si integrano: i processi produttivi si svolgono attraverso l'interazione diretta tra macchine oltre che tra uomo e macchina e le nuove tecnologie integrano gli oggetti, trasformandoli in sistemi intercomunicanti e dotati di "intelligenza". E ancora, per semplificare, Industria 4.0 consiste nell'organizzazione di processi di produzione basati su tecnologie e su device in grado di comunicare autonomamente tra di loro lungo la catena del valore: un modello di fabbrica dove i sistemi controllati dai computer gestiscono processi fisici, creando un *digital twin* vale a dire una copia virtuale della fabbrica fisica.

Gli ambiti tecnologici che impattano in modo più incisivo sulle funzioni aziendali sono: l'analisi dei dati, che consente decisioni e previsioni più rapide e precise; la robotica e l'automazione avanzata, che permette nuove possibilità di interazione uomo-macchina; l'Internet delle cose (IoT), che consente di interconnettere l'intera catena del valore attraverso dispositivi e sensoristica intelligente utilizzando reti di connessione di nuova generazione.

L'utilizzo di queste tecnologie nei processi produttivi determina benefici per le imprese in termini di efficienza, sicurezza e flessibilità. In particolare, la grande disponibilità di dati e l'applicazione di soluzioni di intelligenza artificiale consentono una riduzione degli errori e l'ottimizzazione dei processi grazie, ad esempio, alla possibilità di effettuare la manutenzione predittiva. Inoltre, la robotica e l'automazione avanzata rendono più flessibili i processi produttivi grazie alla possibilità di riconfigurare gli impianti in tempi brevi, riducendo il time to market. In generale, le tecnologie 4.0 consentono il recupero di efficienza grazie alla possibilità di un più accurato controllo degli impianti e dei prodotti e grazie alla possibilità di ridurre i costi, ad esempio attraverso il monitoraggio dei consumi energetici.

L'utilizzo delle tecnologie 4.0 e i cambiamenti descritti incidono anche sui modelli di business delle imprese che si stanno sempre più evolvendo verso:

- la servitizzazione: le imprese trasformano il prodotto in un "prodotto-servizio", associando al prodotto servizi ad alto valore aggiunto. Il nuovo modello di business può prevedere non più la vendita di un prodotto, ma l'offerta di un servizio che garantisce ai clienti l'utilizzo dello stesso. Grazie all'applicazione dell'IoT alle macchine e ai prodotti, l'impresa potrà offrire servizi ai clienti, identificando in tempo reale le condizioni del "prodotto-servizio" offerto e intervenendo anche da remoto riconfigurando o riprogrammando il prodotto;

- la personalizzazione dei prodotti su larga scala: i clienti possono interagire con le imprese produttrici, richiedendo prodotti personalizzati attraverso applicativi web e l'impresa è in grado di soddisfare le richieste grazie all'elevata flessibilità dei sistemi produttivi;

- l'economia circolare, che si basa su modelli produttivi che massimizzano il riutilizzo, il re-manufacturing e il riciclo dei prodotti, componenti e materiali per incre-

mentare la sostenibilità complessiva. La disponibilità di informazioni sui prodotti durante la fase di uso facilita il recupero dei prodotti e la gestione del fine vita.

Da queste considerazioni emerge con chiarezza la portata del cambiamento e le dimensioni della sfida che le imprese devono affrontare: non è solo l'acquisto di nuovi macchinari e tecnologie, ma una completa revisione dei processi produttivi con l'evidente necessità di affrontare una riorganizzazione di tutta la fabbrica, inclusa l'organizzazione del lavoro. L'impresa deve quindi essere non solo consapevole delle potenzialità offerte dalle tecnologie digitali, ma deve anche avere una visione strategica per delineare gli obiettivi che intende raggiungere e il percorso di innovazione da intraprendere.

In questo quadro, l'elemento chiave per realizzare il passaggio al 4.0 è la conoscenza: le competenze tecnologiche professionali insieme alle cosiddette "soft skills", che comprendono capacità di visione per anticipare i cambiamenti, leadership per la gestione di progetti articolati e capacità di gestire complessità crescenti trovando soluzioni innovative hanno un ruolo essenziale per traghettare l'impresa verso il 4.0 e per la sua gestione.

2.2.2.2 Livello di digitalizzazione delle imprese e obiettivi

Sono ancora troppo poche le imprese che in Italia hanno realizzato il passaggio al modello 4.0. L'indice DESI (Digital Society and Economy Index) della Commissione europea vede l'Italia sotto la media dell'Unione europea. Secondo l'ultimo rapporto (giugno 2020) l'Italia si trova al 22° posto su 28 paesi nell'integrazione delle tecnologie digitali nei processi produttivi. L'indagine mette in evidenza un incremento dell'utilizzo di social media, ma rimane sotto la media UE l'utilizzo dei servizi in *cloud* e dei *big data*. Il ritardo più rilevante riguarda il commercio elettronico. Solo il 10% delle PMI italiane vende online (media UE 18%), il 6% effettua vendite transfrontaliere in altri paesi dell'UE (8% nell'UE) e trae in media l'8% del proprio fatturato dalle vendite online (11% nell'UE).

Questi dati trovano riscontro nei risultati della ricerca sul rapporto tra imprese italiane, innovazione e digitalizzazione 4.0 dell'Osservatorio Innovazione digitale nelle PMI del Politecnico di Milano, che ha preso in esame per il 2019 un campione di circa 1.500 PMI. Anche questo rapporto evidenzia una scarsa propensione all'innovazione digitale che è strettamente collegata alla carenza di competenze: solo il 18% delle imprese ha una figura professionale dedicata a un ambito specifico dell'innovazione digitale (es. un responsabile della sicurezza informatica, un eCommerce manager o un data scientist), ma non c'è una figura di coordinamento di queste attività. Inoltre, un altro 18% delle PMI non ha alcuna figura dedicata e molto spesso alcuni servizi strategici per la competitività vengono esternalizzati. La scelta dell'outsourcing deriva dalla difficoltà di acquisire competenze ad hoc in azienda, dalla ciclicità delle progettualità digitali e dai costi legati all'aggiornamento e alla formazione delle risorse dedicate. Infine, solo il 30% delle PMI del campione utilizza servizi in *cloud* e il 28% svolge analisi di dati in maniera strutturata, ma meno del 10% svolge analisi avanzate sfruttando i *big data*.

Questo quadro deve necessariamente evolversi. Non è "solo" un problema di competitività delle imprese. I mesi appena trascorsi e le drammatiche contromisure adottate per contenere l'emergenza sanitaria hanno evidenziato l'importanza delle tecnologie digitali. In questa fase Industria 4.0 è stato l'elemento che ha garantito la continuità aziendale e una più rapida ripresa della produzione. Le imprese che hanno potuto proseguire la propria attività – naturalmente nel rispetto dei limiti introdotti per il contenimento del virus – sono quelle "smart", le cosiddette fabbriche intelligenti che hanno potuto gestire le attività produttive in remoto assicurando condizioni di sicurezza ai lavoratori. Queste imprese non hanno semplicemente condiviso documenti o comunicato con sistemi di

video conferenza, ma hanno gestito ordini da remoto, analizzato dati, hanno fatto manutenzione a distanza delle macchine connesse in rete, hanno prodotto pezzi di ricambio con la stampa 3D e hanno utilizzato i servizi in *cloud*. Sono solo esempi che mettono in evidenza il significato strategico di queste innovazioni e indicano con grande chiarezza che le imprese che si sono messe in gioco e che si sono rinnovate in chiave digitale sono quelle che hanno risposto con più flessibilità a questa crisi drammatica e sono quelle che più rapidamente potranno tornare a una "nuova normalità".

Difficile prevedere i tempi per arrivare a questa nuova normalità sempre più orientata al modello di produzione 4.0. Sicuramente ci sarà una fase di assestamento, ma certamente non si tornerà indietro dopo l'accelerazione di questi mesi nell'utilizzo delle tecnologie digitali. Consumatori, imprese e lavoratori hanno in tempi strettissimi cercato di riorganizzarsi per evitare il blocco totale delle attività. È stato un cambiamento repentino: l'utilizzo di Internet è aumentato del 70%, l'uso delle app di comunicazione è raddoppiato e alcuni servizi di streaming video hanno visto un aumento dell'utilizzo quotidiano di 20 volte (Dati BCG). Nel mese di marzo l'e-commerce in Italia è cresciuto del +140% rispetto a marzo 2019, app e servizi innovativi sono state creati per rispondere ai nuovi bisogni.

La sfida adesso è cavalcare questo cambiamento sia per migliorare la resilienza delle imprese sia per definire processi di trasformazione del business attraverso nuovi investimenti e nuovi assetti organizzativi e cercando di attrarre risorse umane qualificate. È una sfida, ma soprattutto una grande opportunità di modernizzazione del sistema produttivo e non coglierla significherebbe ignorare le debolezze e le carenze che questa crisi ha messo in evidenza.

L'accelerazione dei processi di innovazione non può prescindere da un'apertura delle imprese alla collaborazione con i tanti soggetti che sul territorio possono offrire conoscenza e supporto nella definizione e realizzazione dei progetti: università, startup, centri di ricerca, partner tecnologici, ecc., devono diventare interlocutori delle imprese per accelerare il più possibile il processo di trasferimento del know-how. Al riguardo, sarà importante valorizzare il network dei Digital Innovation Hub (DIH), la cui creazione è stata prevista nell'ambito del Piano Nazionale Industria 4.0 (settembre 2016) e che hanno assunto un ruolo importante sul territorio, svolgendo una intensa e capillare attività di sensibilizzazione sul territorio e affermandosi come punti di riferimento per le piccole e medie imprese che intendono avviare percorsi di digitalizzazione. L'obiettivo è promuoverne lo sviluppo e l'integrazione nel network europeo dei DIH per assicurare anche alle imprese italiane un presidio sui temi di Industria 4.0. Sarà inoltre importante favorire la nascita di reti di imprese per aiutare le PMI a fare massa critica, a integrarsi e ad accedere più facilmente alle tecnologie 4.0, aggregando la propria domanda di innovazione.

Per i prossimi anni, in conclusione, la mission delle imprese è innovare. Le tecnologie digitali di Industria 4.0 risulteranno fondamentali per introdurre e rafforzare nuovi modelli organizzativi e produttivi che possano assicurare comunicazioni rapide e sicure, la continuità dei processi operativi anche in condizioni di stress e la sicurezza dei lavoratori: queste caratteristiche saranno i fattori abilitanti non solo per competere, ma per assicurare la presenza stessa sul mercato.

2.2.2.3 *Policy*

Le sfide descritte richiedono una strategia di sviluppo e politiche industriali mirate per orientare e supportare la transizione 4.0 e consentire al sistema produttivo di cogliere le opportunità legate alle tecnologie digitali. La trasformazione in chiave 4.0 dei processi produttivi resta una priorità e una leva per la crescita.

L'Europa si sta muovendo in questa direzione, ponendo la digitalizzazione al centro delle politiche economiche e dei programmi di supporto. Con le recenti comunicazioni "Definire il futuro digitale dell'Europa" (febbraio 2020) e la "Strategia industriale euro-

pea" (marzo 2020), la Commissione ha voluto imprimere una forte accelerazione allo sviluppo di capacità e tecnologie europee con l'obiettivo di garantire l'integrità e la resilienza delle infrastrutture europee di dati, reti e comunicazioni e di sviluppare l'intelligenza artificiale e un'economia basata sui dati.

Il sistema produttivo italiano deve poter partecipare a queste dinamiche europee e agganciare questi nuovi driver di crescita. Per questo è necessario potenziare le politiche già avviate per la digitalizzazione, mantenendo alta l'attenzione almeno su tre priorità.

La prima riguarda lo sviluppo di investimenti in tecnologie digitali. Si tratta di una sfida importante che va affrontata sia sotto il profilo della domanda che dell'offerta. È necessario, infatti, sia sostenere la domanda di tecnologie da parte dei diversi settori della manifattura e la capacità di utilizzarle sia potenziare l'offerta di soluzioni tecnologiche 4.0.

La capacità di sviluppare le tecnologie abilitanti per la trasformazione digitale rappresenta un tema molto ampio e strategico, che va oltre quella di competere delle imprese e del Paese e riguarda l'indipendenza tecnologica dell'Europa rispetto alle altre piattaforme economiche e la sua stessa capacità di assumere un ruolo attivo e non di retroguardia nella definizione delle traiettorie del cambiamento globale.

Tale capacità di sviluppare tecnologie e di innovare i processi produttivi presuppone un forte sostegno alla ricerca, all'innovazione e al trasferimento tecnologico, e questa è la seconda priorità su cui concentrare le politiche per la crescita (v. capitolo dedicato) .

Terza priorità di intervento è la formazione a tutti i livelli: la disponibilità di competenze e di profili professionali capaci di progettare e gestire l'integrazione delle tecnologie 4.0 rappresenta infatti la chiave per l'innovazione digitale e per una crescita inclusiva della società.

A livello nazionale, si sono susseguiti interventi – dal Piano nazionale Industria 4.0 del 2017 fino al Piano Transizione 4.0 del 2020 – che hanno rilanciato gli investimenti in beni strumentali 4.0 e l'avvio di progetti di trasformazione dei processi produttivi.

Il pacchetto di strumenti introdotto nel 2017 con il Piano Nazionale Industria 4.0, e in particolare l'iperammortamento, ha supportato la realizzazione di rilevanti investimenti contribuendo in misura importante alla ripresa delle attività economiche del biennio 2018 e 2019.

Secondo i dati del Ministero dello sviluppo economico, nel 2017 gli investimenti in beni materiali sono stati 10 miliardi di euro e 3,3 miliardi quelli in beni immateriali. Peraltro, questi risultati confermano in modo molto preciso le stime sull'andamento degli investimenti calcolate ai fini della quantificazione degli effetti sul gettito. Il calcolo prevedeva una base di 80 miliardi di investimenti in beni materiali strumentali (rilevati nelle stime per la Legge di Bilancio per il 2016), di cui circa 10 miliardi in beni strumentali ad alta tecnologia riconducibili all'allegato A e circa 2,2 miliardi per i software.

La maggior parte delle imprese che ha beneficiato dell'iperammortamento sono imprese di piccole e medie dimensioni, che già nel 2016 avevano registrato più elevati livelli di produttività e avevano realizzato investimenti in ricerca e sviluppo. L'elemento importante che conferma la validità delle misure introdotte è che l'85% delle imprese che hanno beneficiato dell'iper-ammortamento nel 2017 non aveva mai investito in tecnologie digitali avanzate prima. Ciò suggerisce che l'incentivo fiscale ha innescato un cambiamento significativo nelle strategie di investimento delle imprese beneficiarie.

L'analisi mostra inoltre che le imprese che hanno realizzato investimenti in beni materiali 4.0 hanno anche investito in capitale umano. Si stima che l'investimento agevolato abbia infatti gene-

rato, per le imprese che lo hanno effettuato, una crescita aggiuntiva dell'occupazione di 7 punti percentuali tra fine 2016 e marzo 2019[26].

La spinta propulsiva degli incentivi agli investimenti si è andata attenuando nel 2019 a causa del concorso di diversi fattori: l'andamento incerto dell'economia e il conseguente peggioramento del clima di fiducia; l'incertezza legata al rinnovo degli incentivi che ha limitato la capacità delle imprese di programmare gli investimenti; la rimodulazione degli incentivi stessi con aliquote differenziate a seconda delle dimensioni aziendali e la fissazione di un tetto all'investimento massimo agevolabile.

La situazione è precipitata con l'emergenza sanitaria che ha paralizzato i programmi di investimento delle imprese vanificando di fatto lo sforzo di parziale rilancio del programma realizzato con la manovra di bilancio per il 2020. Oggi la fase di ripartenza dell'economia italiana non può prescindere da una consistente ripresa degli investimenti delle imprese necessari per l'adeguamento competitivo del nostro sistema manifatturiero e per sostenere la domanda interna di beni di investimento.

Continuare a supportare la trasformazione in chiave 4.0 delle imprese resta una priorità. La digitalizzazione del sistema produttivo è un elemento essenziale per la competitività del sistema e, insieme alla sostenibilità, rappresenta il più importante driver di crescita per i prossimi decenni.

Digitalizzazione e sostenibilità sono anche al centro delle politiche europee per l'uscita dalla crisi e il rilancio dell'economia e rappresenteranno il cuore della fase di attuazione del *Recovery Fund*, che tra i suoi obiettivi di spesa prevede anche il supporto agli investimenti privati e alle aziende in difficoltà nei Paesi più colpiti dalla crisi.

26 Bratta B., Romano L., Acciari P., Mazzolari F., "The Impact of Digitalization Policies. Evidence from Italy's Hyper-depreciation of Industry 4.0 Investments", MEF, Dipartimento Finanze Working Paper n. 6, 2020.

In questo contesto Confindustria propone di potenziare il piano industria 4.0 agendo su tre direttrici:

- stabilizzazione degli incentivi per almeno un triennio al fine di dare alle imprese un adeguato orizzonte temporale pe la programmazione degli investimenti;

- immediata fruibilità del credito d'imposta per le imprese, introducendo il meccanismo dello sconto in fattura e della cedibilità del credito d'imposta al sistema finanziario. Il modello di riferimento è rappresentato dal meccanismo di recente utilizzato dal D.L. Rilancio per il c.d. superbonus per interventi di efficienza energetica e contenimento del rischio sismico. Si tratta di una modifica sostanziale, che consentirebbe alle imprese di poter acquistare macchine e tecnologie 4.0 con uno sconto diretto sulla fattura (pari al valore del credito d'imposta), traslando il credito verso l'erario sul sistema bancario. Siamo convinti che questa modifica, in una fase di grave crisi di liquidità, possa restituire al piano industria 4.0 il ruolo di traino della ripresa ed accelerare la digitalizzazione anche delle piccole imprese;

- innalzamento delle aliquote in particolare per quel che riguarda gli investimenti in ricerca sviluppo ed innovazione e i progetti Industria 4.0 ed economia circolare.

Più nel dettaglio le proposte di Confindustria riguardano i seguenti aspetti:

A potenziare le aliquote del credito d'imposta introdotto con il Piano Transizione 4.0 ed eliminare il tetto massimo agevolabile, garantendo un orizzonte temporale più ampio. L'aumento delle aliquote deve riguardare sia l'acquisto di beni strumentali e la realizzazione dei progetti 4.0 (e *green*) sia le attività di ricerca, sviluppo e innovazione

(le proposte in dettaglio per il Credito d'imposta R&S&I sono esposte al par. 2.2.1.3);

STRUMENTI	ALIQUOTA ATTUALE	ALIQUOTA PROPOSTA
BENI STRUMENTALI (EX SUPER AMMORTAMENTO)	6%	15%
BENI IMMATERIALI (ALL. B)	15%	20%
CREDITO RICERCA E SVILUPPO	12%	25% 50% per startup e PMI innovative
CREDITO INNOVAZIONE	6%	12%
PROGETTI DI INNOVAZIONE 4.0 E GREEN	10%	15%
DESIGN	6%	10%

B "Bonus beni 4.0": per superare i problemi di liquidità si introduce un meccanismo analogo a quello previsto per il c.d. superbonus, fondato sullo sconto in fattura e cessione del credito d'imposta per un periodo di tempo limitato (fino a dicembre 2021).

L'impresa che acquista il bene 4.0 (il riferimento è sempre ai beni elencati negli allegati A e B della Legge di Bilancio 2017) ottiene un contributo immediato attraverso lo sconto in fattura sull'importo dovuto da parte del fornitore del bene, che ha poi la possibilità di cedere il credito d'imposta a banche e altri intermediari finanziari.

2.2.3 L'economia circolare: le ripercussioni positive sul tessuto produttivo

Quando si affronta il tema dell'economia circolare, si ha l'impressione che il dibattito in corso sia orientato a trattare l'argomento da un angolo prospettico unicamente ambientale.

Confindustria ritiene, invece, che l'economia circolare sia un cambio di paradigma che ha effetti non solo sul bene ambiente, ma anche a livello di collettività e di industria.

La tabella che segue ha infatti l'obiettivo di cogliere le positive intersezioni che esistono tra la tutela dell'ambiente, il miglioramento degli standard di vita della collettività e, non ultimo, le *performance* industriali.

Tabella 1 - QUADRO SINOTTICO SULL'ECONOMIA CIRCOLARE

AMBIENTE	COLLETTIVITÀ	INDUSTRIA
MINOR RICORSO ALLO SMALTIMENTO IN DISCARICA	**Utilizzo punti di emissione già esistenti** per il recupero energetico da frazioni selezionate da rifiuti urbani e industriali	**Diminuzione della dipendenza** da **combustibili** fossili non rinnovabili d'importazione
RISPARMIO DI MATERIE PRIME	**Chiusura virtuosa del ciclo dei rifiuti**, con conseguente abbattimento costi per le PA e, di conseguenza, per i cittadini	**Uso efficiente delle materie prime** impiegate nei processi produttivi industriali
RISPARMIO DI COMBUSTIBILI FOSSILI NON RINNOVABILI	**Sviluppo nuove attività industriali** e impatti positivi di carattere economico-sociale e generazione di reddito sul territorio	**Contenimento dei costi** di produzione e aumento della competitività
RIDUZIONE DELLE EMISSIONI DI CO_2 ASSOCIATE ALLA PRODUZIONE INDUSTRIALE	**Creazione di nuove figure professionali** correlate all'introduzione di nuove tecnologie	**Recupero di flussi** di rifiuti/residui tra settori industriali diversi
RIDUZIONE, IN MOLTI CASI, DELLE CONCENTRAZIONI DI ALCUNI COMPOSTI NELLE EMISSIONI IN ATMOSFERA	**Incremento delle risorse e del numero di occupati** delle aziende dell'intera filiera della gestione integrata del ciclo dei rifiuti	**Contenimento dei costi delle aziende per la gestione integrata dei rifiuti**

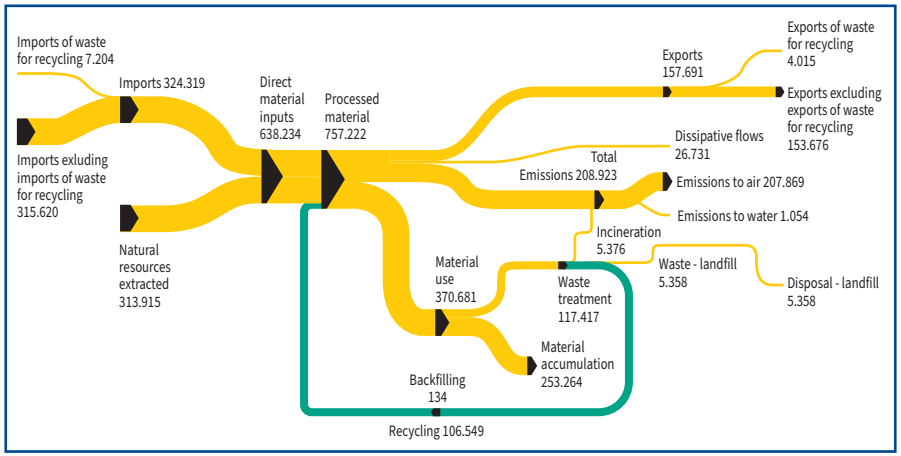
Analizzando la tabella sopra riportata, si coglie facilmente come l'economia circolare sia strettamente connessa al ben più ampio tema dell'uso efficiente delle risorse, un concetto economico ancor prima che ambientale.

Analizzare in maniera più efficiente le risorse di cui si può disporre attraverso l'economia circolare che, come sappiamo, consente il risparmio di materie prime vergini attraverso politiche di riduzione e reimpiego dei rifiuti, si traduce inevitabilmente in vantaggi per quel che attiene l'approvvigionamento di risorse naturali, il costo dei rifiuti e dell'energia, così come la percezione sociale del business, che rappresentano, inevitabilmente, fattori di competitività sui quali l'impresa è chiamata ogni giorno a confrontarsi.

Il grafico sottostante rappresenta il flusso di materia per l'Italia nel 2017 (dati Eurostat), mostra innanzitutto una elevata dipendenza dalle importazioni estere con riferimento al materiale utilizzato dai processi produttivi, infatti, l'indice relativo all'immissione diretta di materiale (DMI) è composto al 43,5% da materiale d'importazione, 42,1% da materiale estratto dal suolo nazionale e 14,3%, da materiale ricavato da operazioni di riciclo.

Se confrontiamo in particolare quest'ultima percentuale con la media europea (EU-27), pari a 11,6%, risulta evidente come il nostro sistema produttivo ha già strutturalmente colto le opportunità insite nell'economia circolare e, in particolare, del materiale ottenuto da operazioni di riciclo e recupero per far fronte alla scarsità di materie prime e all'elevata dipendenza dall'estero (a livello europeo le importazioni riguardano solo il 21.3% dei materiali per la produzione).

FIGURA 1 - DIAGRAMMA DI FLUSSO DI MATERIA PER L'ITALIA, 2017 (Eurostat)



L'aumento della percentuale di materiale reimmesso nel sistema produttivo tramite operazioni di riciclo e recupero sarà un indicatore importante per valutare gli effetti delle politiche di sostegno alla transizione ecologica e, in particolare, alla transizione verso l'economia circolare.

Inoltre, considerando che il valore totale dell'import italiano nel 2017 è stato pari a circa 439 miliardi di euro, ogni punto percentuale guadagnato dal flusso di materiale riciclato all'interno del DMI (pari a circa 7,5 milioni di tonnellate), supponendo che vada a incidere e sostituire il materiale di import e, in particolare, la materia prima, potrebbe valere circa 10 miliardi di euro di risparmio per il Paese e le imprese rispetto alle importazioni.

Il risparmio è potenzialmente significativo, circa mezzo punto del PIL, e rappresenta una grande opportunità da sfruttare per favorire l'efficienza e l'economicità del nostro sistema produttivo, rendendolo, al contempo, maggiormente stabile in tempi di crisi globale, come quello che stiamo vivendo, e più indipendente dall'approvvigionamento estero di materia prima che nel 2017 valeva, in termini quantitativi, circa 135 milioni di tonnellate.

2.2.3.1 La strada tracciata dall'Europa

La direzione verso cui progettare le politiche di sostegno all'economia circolare ci viene fornita dall'Europa, innanzitutto attraverso quanto stabilito dal Pacchetto di Direttive in materia di economia circolare pubblicate nel 2018.

In particolare, la Direttiva 2018/852/UE va a modificare ed integrare la Direttiva sugli imballaggi emanata nel 1994, e contiene una serie di obiettivi e misure intese a prevenire la produzione di imballaggi, così come a favorire il riutilizzo e il riciclaggio degli stessi, con lo scopo di ridurre al minimo lo smaltimento in discarica.

L'attenzione del legislatore europeo è rivolta in particolar modo agli imballaggi proprio per la loro funzione fondamentale di protezione e conservazione dei prodotti e la loro significativa diffusione nella vita quotidiana dei consumatori. Infatti, basti pensare che il rifiuto d'imballaggio, in Italia, rappresenta più di un terzo del rifiuto urbano prodotto e ha un notevole impatto sulle filiere di gestione dei rifiuti.

In tal senso, sono stati definiti all'interno delle suddette Direttive degli obiettivi specifici imponendo delle percentuali di riciclo per i diversi materiali d'imballaggio.

	31/12/2008	31/12/2025	31/12/2030
PLASTICA	22,5%	50%	55%
LEGNO	15%	25%	30%
METALLI FERROSI	60%	70%	80%
ALLUMINIO	50%	50%	60%
VETRO	60%	70%	70%
CARTA E CARTONE	60%	75%	85%
TOTALE IMBALLAGGI	55%	65%	70%
URBANI (E ASSIMILATI)	50% (al 2020)	55%	60%
C&D	70% (al 2020)	-	-

Inoltre, entro il 2035 la quantità di rifiuti urbani (e assimilati) riciclati dovrà essere minimo al 65% e i rifiuti collocati in discarica ridotta al 10%, o a una percentuale inferiore.

Stesse considerazioni avanzate per quanto riguarda gli imballaggi, riguardano anche un'altra categoria di rifiuti, ossia i rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), derivanti da prodotti altrettanto diffusi e utilizzati nella vita quotidiana.

In questo senso, l'Unione europea, nel 2012, ha pubblicato la revisione della Direttiva 2002/96/CE del 27 gennaio 2003 relativa alla gestione dei RAEE.

La Direttiva ha fissato nuovi obiettivi di raccolta dei RAEE stabilendo misure indirizzate alla protezione dell'ambiente ed alla salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei RAEE, anche attraverso l'introduzione di specifici obiettivi di gestione.

In particolare, la Direttiva ha previsto che entro il 2016 si dovranno raccogliere 45 tonnellate di rifiuti elettronici per ogni 100 tonnellate di apparecchiature messe sul mercato nei tre anni precedenti.

Inoltre, entro il 2019 la cifra dovrà arrivare a 65 tonnellate o, in alternativa, si potrà raccogliere l'85% dei rifiuti di materiale elettronico prodotto.

L'importanza del riciclo e recupero dei RAEE è strategico anche in un'ottica di valorizzazione e uso efficiente di una categoria di materiali estremamente importante, anche in relazione agli equilibri geopolitici, come le c.d. "terre rare", un gruppo di 17 elementi, utilizzato in maniera trasversale all'interno dei dispositivi elettrici ed elettronici e in settori rilevanti con la difesa e l'aerospazio. Tali elementi risultano particolarmente strategici in quanto sono riscontrati in basse concentrazioni nei depositi e, pertanto, sono

caratterizzati da costi di estrazione significativamente alti da non essere, spesso, economicamente giustificati.

Altro materiale su cui l'Europa ha posto particolare attenzione è la plastica e, in particolare, i prodotti in plastica monouso.

Infatti, in attuazione della Strategia europea sulla plastica, presentata dalla Commissione europea a gennaio 2018, le Istituzioni europee, dopo un complesso negoziato, hanno raggiunto l'accordo su una direttiva europea (c.d. "SUP"), pubblicata a giugno 2019, che introduce delle disposizioni per ridurre l'impatto di determinati prodotti in plastica nell'ambiente. Tra le disposizioni introdotte dalla Direttiva SUP vi è:

- il divieto di commercializzare determinati prodotti di plastica – dove esistono alternative facilmente disponibili ed economicamente accessibili, i prodotti di plastica monouso saranno esclusi dal mercato. Il divieto si applicherà a bastoncini cotonati, posate, piatti, cannucce, mescolatori per bevande e aste per palloncini;

- obiettivi di riduzione del consumo – gli Stati membri dovranno ridurre l'uso di contenitori per alimenti e tazze per bevande in plastica. Potranno farlo fissando obiettivi nazionali di riduzione, mettendo a disposizione prodotti alternativi presso i punti vendita, o impedendo che i prodotti di plastica monouso siano forniti gratuitamente;

- obiettivi di raccolta – entro il 2025 gli Stati membri dovranno raccogliere il 90% delle bottiglie di plastica monouso per bevande, ad esempio, introducendo sistemi di cauzione-deposito;

- prescrizioni di etichettatura – alcuni prodotti dovranno avere un'etichetta chiara e standardizzata che indica come devono essere smaltiti, il loro impatto negativo sull'ambiente e la presenza di plastica. Questa prescrizione si applica agli assorbenti igienici, alle salviette umidificate e ai palloncini.

A seguito della pubblicazione della Direttiva SUP, Confindustria ha predisposto un position paper con il quale ha ritenuto opportuno, innanzitutto, sottolineare come ne condivida pienamente gli obiettivi di fondo, richiamati anche nella sopracitata Strategia europea sulla plastica, ovvero prevenire e ridurre l'impatto di determinati prodotti plastici monouso sull'ambiente, in particolare su quello acquatico e sulla salute umana, nonché promuovere la transizione verso un'economia circolare con materiali innovativi e multiuso.

Tuttavia, il raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia ambientale previsti dalla Direttiva deve essere proporzionato ed effettuato attraverso misure coerenti ed efficaci nei confronti della problematica che si sta cercando di contrastare, ossia quella del littering, e in particolare quello in ambiente marino e non si condivide l'approccio restrittivo e punitivo delle disposizioni comunitarie nei confronti dei prodotti monouso.

Successivamente, nell'ambito del nuovo *Green Deal* europeo, la Commissione ha pubblicato un nuovo Piano d'azione sull'economia circolare a marzo 2020, la quale rappresenta una vera e propria roadmap in cui vengono annunciati i provvedimenti che la Commissione si impegna a proporre nei prossimi anni per trasformare l'economia europea, toccando temi strategici come l'eco-progettazione ma anche la necessità di definire nuovi e più ambiziosi obiettivi di riciclo.

Le filiere produttive a cui sarà riservata particolare attenzione saranno quelle:

- dei prodotti elettronici, per la quale la Commissione presenterà la "Iniziativa per un'elettronica circolare";

- delle batterie e dei veicoli, per cui la Commissione proporrà un nuovo quadro normativo per le batterie e la revisione delle norme sui veicoli fuori uso;

- degli imballaggi, dove la Commissione riesaminerà la direttiva 94/62/CE27 per rafforzare i requisiti essenziali obbligatori che gli imballaggi dovranno soddisfare per essere immessi sul mercato, in un'ottica di eco-progettazione;

- della plastica, per cui la Commissione adotterà disposizioni vincolanti relative al contenuto riciclato e misure per la riduzione dei rifiuti per prodotti fondamentali quali gli imballaggi, i materiali da costruzione e i veicoli;

- della filiera del settore tessile, dove la Commissione proporrà una strategia globale dell'UE, basata sui contributi dell'industria e di altri portatori di interessi;

- delle costruzioni, in cui la Commissione varerà una nuova strategia generale per un ambiente edificato sostenibile;

- per i prodotti alimentari, acque e nutrienti si prevedono diverse iniziative. In particolare, verrà agevolato il riutilizzo delle acque e l'efficienza idrica, anche nei processi industriali, inoltre la Commissione valuterà la possibilità di rivedere le direttive relative al trattamento delle acque reflue e ai fanghi di depurazione.

Inoltre, una linea di azione fondamentale del Piano per l'economia circolare sarà mirata alla riduzione dei rifiuti tramite, ad esempio, l'introduzione, nel contesto del riesame della direttiva 2008/98/CE, di obiettivi di riduzione dei rifiuti per flussi specifici nell'ambito di una più ampia serie di misure in materia di prevenzione dei rifiuti e l'armonizzazione dei sistemi di raccolta differenziata.

In parallelo si punterà alla gestione delle esportazioni di rifiuti dall'UE e alla creazione di un mercato dell'Unione efficiente per le materie prime secondarie. Per quest'ultima iniziativa si dovranno sviluppare a livello di UE criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale per determinati flussi di rifiuti e andrà rafforzato il ruolo della normazione sulla base della valutazione attualmente in corso dei lavori di normazione esistenti a livello nazionale, europeo e internazionale.

2.2.3.2 Dove si trova l'Italia

Come anticipato, l'Italia, grazie alle sue imprese, è da tempo ai primi posti per quel che riguarda l'economia circolare in senso ampio e quindi non solo nella gestione dei rifiuti industriali, ma anche per quel che riguarda la gestione efficiente delle materie prime nella fase di approvvigionamento, nonché durante tutto il processo produttivo.

In linea con il dato relativo alla percentuale di 14,3% di materiale riciclato reimmesso nel sistema produttivo, maggiore rispetto alla media europea, siamo leader anche per quanto riguarda l'ottimizzazione dell'utilizzo della materia prima dell'economia: per ogni kg di risorsa consumata genera 3,4 euro di Pil, contro una media UE di 2,24 euro e un dato della Germania di 2,3 euro.

Anche l'ultimo rapporto ISPRA sui rifiuti speciali ha rappresentato un quadro positivo.

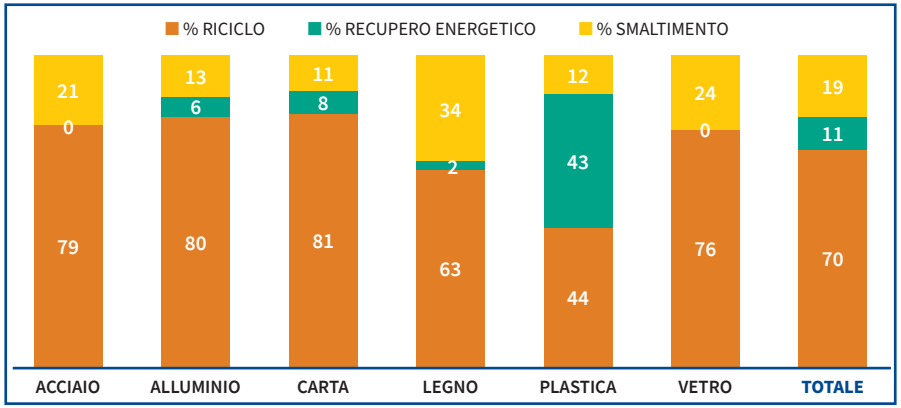
Nel 2018, grazie all'aumento dell'attività di riciclo e recupero, è stato possibile recuperare circa l'80% dei rifiuti speciali prodotti (nel 2016 era il 77%). Considerato che la quantità assoluta dei rifiuti gestiti nel 2018 è aumentata del 37%, il dato percentuale del 2018 vale in senso assoluto ancora di più.

Con una percentuale di recupero di materia prima pari al 67,7% risultiamo il Paese Europeo con la più alta percentuale di riciclo

sulla totalità dei rifiuti. Quindi il doppio della media UE, che nel 2017 si attestava al 37%.

Dal 2014 al 2018 il quantitativo di imballaggi immessi al consumo è cresciuto di circa l'11% (1,3 milioni di tonnellate). Nonostante questo incremento dell'immissione al consumo, il nostro Paese, come mostrato nel grafico sottostante, è riuscito a raggiungere un tasso di riciclo per gli imballaggi pari a circa il 69%, superando l'obiettivo europeo imposto per il 2020 (65%) e ha raggiunto quello per il 2030 (70%)

FIGURA 2 - GESTIONE DEI RIFIUTI D'IMBALLAGGIO (2018)



Purtroppo, al netto della gestione dei rifiuti d'imballaggio il circuito dei rifiuti urbani presenta ancora delle inefficienze strutturali, come nel paragrafo successivo, che devono essere affrontare dal nostro Paese come riforme mirate e programmate nel tempo.

Allo stesso modo, alcune criticità si riscontrano nella gestione dei RAEE.

Infatti, come riportato dal Centro di Coordinamento (CdC) RAEE, a fronte di 983.610 tonnellate di AEE immesse sul mercato e dichiarate al Registro AEE nel triennio 2015-2017, nel 2018 gli impianti registrati hanno trattato 421.344 tonnellate di RAEE, di cui il

75,2% (pari a 316.864 tonnellate) riconducibili a RAEE domestici, e il 24,8% (pari a 104.480 tonnellate) a RAEE professionali. Complessivamente le dichiarazioni evidenziano un incremento del 10,1% di rifiuti elettrici ed elettronici trattati rispetto al 2017. L'Italia nel 2018 ha conseguito un tasso di recupero complessivo del 42,8%.

2.2.3.3 Il Piano Strategico per l'economia circolare al 2030-2050

Il nostro Paese ha recepito i contenuti del Pacchetto di Direttive in materia di economia circolare del 2018, ma le azioni di *policy* questo tema non devono fermarsi al recepimento delle Direttive, ma anzi sfruttarle come primo passo per continuare ad agire nella corretta direzione.

In particolare, ciò che occorre, a nostro avviso, è una vera e propria strategia per l'economia circolare. In vista della predisposizione da parte del Governo del Piano nazionale di rilancio dell'economia e dell'utilizzo delle risorse del *Recovery Fund* "Next Generation EU", tale strategia potrebbe riguardare i seguenti elementi.

Innalzamento della capacità impiantistica

È necessario adeguare la dotazione impiantistica del nostro Paese, perché non può esistere economia circolare senza impianti. Da questo punto di vista, serve coraggio nell'accettare che, ad oggi, non è possibile, con le tecnologie attuali, immaginare uno scenario a "discarica zero", perché i sempre più ambiziosi obiettivi di raccolta differenziata e di recupero materico comportano comunque la produzione di un residuo che non può essere riciclato. Ed è qui che il sistema Paese deve fare un passo avanti e riconoscere che prima dello smaltimento in discarica esiste una soluzione altamente tecnologica e rispettosa dell'ambiente e della salute, ovvero il recupero energetico dei rifiuti, il quale deve essere attuato in coordinamento con le operazioni di riciclo e recupero di materia.

Per dare un'idea della dimensione del problema, nel 2018 sono state prodotte a quasi 30,2 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, con una crescita del 2% (500 mila). Circa due milioni sono state smaltite in Regioni diverse da quelle di produzione. Il Nord ha importato il 12% dei rifiuti urbani e ha conferito in discarica il 10%; il Centro ne ha esportati il 16%, avviandone a discarica il 36%; il Sud ha invece esportato il 7%, mentre il 29% è finito in discarica.

Anche in Europa ancora prima che in Italia si vuol affrontare lo smaltimento in discarica fissando sempre più ambiziosi obiettivi di raccolta differenziata e di recupero materico.

È perciò importante che sul territorio sia possibile costruire o modificare gli impianti esistenti affinché possano trattare e ottenere materie/sostanze/prodotti a partire da un rifiuto, anche promuovendo tecnologie più giovani e perciò meno diffuse o economicamente meno vantaggiose, ad esempio, il riciclo chimico, tecnologia che molte grandi aziende stanno sperimentando e attuando.

Come anticipato al paragrafo iniziale vi è la necessità di aumentare la percentuale di materiale riciclato reimmesso nel sistema economico (che ricordiamo, al 2017, era pari al 14,3%) al fine di ridurre la dipendenza del nostro Paese dall'estero – con i relativi vantaggi economici e geopolitici – ridurre il ricorso allo smaltimento in discarica e all'esportazione di rifiuti all'estero, con la conseguente perdita di valore e l'aumento di costi economici e ambientali.

L'aumento di un punto percentuale del materiale riciclato e reimmesso nel sistema economico produttivo, come detto, vale circa 10 miliardi di euro di risparmio rispetto alle importazioni e, al 2017, corrispondeva in termini quantitativi a circa 7,5 milioni di tonnellate di materiale.

Considerando una capacità media per impianto di recupero materico intorno a circa 50.000 mila tonnellate annue di rifiuto, al fine di poter raggiungere tale cifra saranno necessari intorno ai 150 nuovi impianti di recupero materico, se non consideriamo eventuali ampliamenti ed efficientamenti del parco esistente, da collocare principalmente nelle macroregioni del Centro e Sud Italia.

Evidentemente, dar seguito a una indicazione di quesito tipo necessita di una disponibilità di suolo incompatibile con le caratteristiche orografiche e di urbanizzazione del nostro Paese.

L'ultimo Rapporto del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente sul tema, presentato il 22 luglio, continua peraltro a segnalare che il consumo di suolo nel nostro Paese è in aumento.

Per questo motivo, riteniamo opportuno segnalare anche in questa sede la necessità di approcciare al tema delle bonifiche come utilizzo "circolare" della risorsa suolo.

In altri termini, la valorizzazione di suolo contaminato e a oggi inutilizzato, attraverso la destinazione per la costruzione degli impianti di recupero materico, avrebbe il pregio di risolvere due problemi ambientali contemporaneamente. Peraltro, i numeri forniti da Confindustria, nel proprio rapporto sulle bonifiche del 2016, evidenziano le importanti ricadute in termini economici e sociali, nell'ordine di miliardi di euro, qualora lo Stato decidesse di rendere possibili investimenti nei cosiddetti Siti di Interesse Nazionale.

Considerando che i tempi di costruzione dei suddetti impianti è, in generale, relativamente contenuto (12-18 mesi, al netto delle tempistiche di autorizzazione), si potrebbe pensare che tali impianti richiederanno un investimento tra 1,5 miliardi e 2 miliardi euro a seconda delle capacità e tecnologie applicate per poter essere realizzati, comunque inferiore rispetto ai 10 miliardi di euro di risparmio potenziale per la quantità di materiale reimmesso nel sistema economico.

Guardando su un arco temporale relativo ai prossimi 10 anni, ponendoci come obiettivo l'aumento di tale percentuale del 2%, con un conseguente aumento della capacità di trattamento pari a 15 milioni di tonnellate tra ampliamenti, efficienti e nuovi impianti, a fronte di una spesa tra i 7,5 e 10 miliardi, il ritorno in termini di risparmio sulla materia prima importate è potenzialmente pari a 20 miliardi di euro.

Inoltre, la costruzione di nuovi impianti è soprattutto funzionale a ridurre il ricorso alle discariche, ossia il sistema di trattamento dei rifiuti con il maggiore impatto ambientale e maggiore perdita di valore, ancora troppo elevato: sono stati smaltiti in discarica poco più di 6,5 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, ovvero il 22%, quota lontana dall'obiettivo fissato dall'Unione europea che ci impone di scendere al di sotto del 10% entro il 2035. Pertanto, a questo ritmo di conferimento, saremo obbligati a scegliere se costruire nuovi impianti o continuare a smaltire in discarica incorrendo in nuove procedure di infrazione.

Su questa scelta giocheranno un ruolo fondamentale anche gli impianti di termovalorizzazione, senza i quali i rifiuti che oggettivamente non possono più essere sottoposti a processi di recupero materico dovranno essere inviati in discarica. Nel 2017 erano operativi 39 impianti di incenerimento (attualmente ridotti a 37 per la chiusura di Colleferro e Ospedaletto), così dislocati: 26 al Nord, 7 al Centro e 6 al Sud. Al loro interno sono stati trattati 6,1 milioni di tonnellate di rifiuti, 5,3 dei quali di rifiuti urbani.

Tali impianti sono ormai saturi e non si prevedono nuove aperture nei prossimi anni. Tra le principali contestazioni all'apertura di tali impianti vi è la questione relativa allo smaltimento delle scorie di combustione, ma, in tal senso, si segnala che l'85% delle scorie prodotte (soprattutto ceneri) sono state avviate a riciclaggio, un dato in crescita rispetto all'ultima rilevazione del 2013 (82%). Inoltre, con la revisione delle direttive europee previste nell'ambito del Pacchetto per l'economia circolare, i metalli recuperati dalle scorie di incenerimento concorrono al raggiungimento dei target di riciclo.

Come nel caso degli impianti di recupero materico, l'Italia ha urgentemente bisogno di nuovi impianti per il recupero energetico (sia termovalorizzatori che impianti di trattamento della frazione organica), in mancanza dei quali sarà impossibile mantenere lo smaltimento in discarica al di sotto del 10%; anche perché nei prossimi anni è previsto un considerevole aumento delle percentuali di raccolta differenziata, che si tradurrà in un incremento degli scarti di lavorazione e dei rifiuti organici da trattare.

Altri Paesi europei si sono dotati da tempo di impianti all'avanguardia in tal senso, alimentando i loro termovalorizzatori con i rifiuti del nostro Paese. Se integrassimo anche noi tale soluzione, saremmo in grado di abbattere i costi di gestione dei rifiuti per le imprese e i cittadini – aumentati notevolmente negli ultimi anni – e, contestualmente, effettuare un'operazione comunque rispettosa dell'ambiente.

Sotto quest'ottica deve essere visto e deve essere attuato il processo di razionalizzazione della struttura impiantistica nazionale collegata ai processi di termovalorizzazione avviato con l'articolo 35 del c.d. D.L. Sblocca Italia (D.L. n. 133 del 2014).

Tra gli obiettivi della suddetta misura nazionale troviamo l'esigenza di massimizzare l'uso della capacità di termovalorizzazione esistente, i criteri per definire la progettazione e lo sviluppo di nuova capacità di termovalorizzazione e le relative misure per una maggiore flessibilità nel trasporto dei rifiuti tra le regioni per finalità di recupero energetico e smaltimento.

Sulla base delle elaborazioni riportate negli allegati del DPCM del 10 agosto del 2016 relativi al mese di novembre 2015, la capacità di termovalorizzazione complessiva in Italia, espressa in tonnellate, è la seguente:

AREA GEOGRAFICA	CAPACITÀ DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI (T/A)	CAPACITÀ AUTORIZZATA MA NON IN ESERCIZIO (T/A)	CAPACITÀ COMPLESSIVA (T/A)
NORD	4.227.319	-	4.227.319
CENTRO	659.280	479.650	1.138.930
SUD	843.500	186.000	1.029.500
SARDEGNA	180.000	-	180.000
SICILIA	-	-	-
TOTALE ITALIA	5.910.099	665.650	6.575.749

La capacità di trattamento complessiva pari a circa 6 milioni e mezzo di tonnellate deve essere poi confrontata con una stima del fabbisogno teorico di termovalorizzazione a livello nazionale che, se consideriamo uno scenario ipotetico con raccolta differenziata al 65% (al 2015 la percentuale di raccolta differenziata in Italia era pari al 47,5%), risulta che il fabbisogno residuo di termovalorizzazione rispetto alla capacità in esercizio è di circa 3,75 milioni di tonnellate, senza considerare gli scarti delle filiere del trattamento e recupero che, come detto, hanno come unica opzione di gestione, oltre allo smaltimento e all'esportazione quella della termovalorizzazione.

Parallelamente, se consideriamo il dato reale di raccolta differenziata in Italia nel 2015 il fabbisogno residuo di termovalorizzazione risulta essere significativamente maggiore e pari a 8,9 milioni di tonnellate.

Alla luce di tali valori, nell'allegato I, tabella C, del DPCM del 10 agosto 2016, viene riconosciuto un fabbisogno che dovrebbe tradursi nella realizzazione di 8 nuovi impianti di termovalorizzazione all'interno delle diverse macroregioni. Al fine di garantirne lo sviluppo accelerato, è stata prevista al comma 1, all'articolo 35 del D.L. Sblocca Italia, la qualifica di "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale" in modo tale da poter utilizzare corsie preferenziali volte a snellire e velocizzare gli iter autorizzativi e di costruzione.

Da queste considerazioni emerge anzitutto che la raccolta differenziata da sola non può essere la soluzione. Come dimostrato, se anche il nostro Paese dovesse arrivare ad un tasso di raccolta pari al 65% entro il 2030 (oggi siamo a circa il 55%) non basterebbe comunque a risolvere i problemi della gestione dei rifiuti che non possono essere riciclati e quindi recuperati sotto forma di materia.

Inoltre, come detto, l'Europa ha previsto che entro il 2035 gli Stati membri non potranno collocare in discarica più del 10% dei rifiuti urbani.

Considerato che oggi il nostro Paese manda in discarica circa il 22% (6,5 milioni di tonnellate) di rifiuti urbani dobbiamo sicuramente aggredire questa percentuale, sia rafforzando le *performance* di riciclo, sia puntando sul ruolo dei termovalorizzatori all'interno del differenziale del 12% (3,5 milioni di tonnellate) che ci consentirebbe anche di traguardare i nuovi obiettivi europei sulle discariche.

Considerando queste quantità il numero di impianti di termovalorizzazione potrebbe oscillare tra i 5 e 7 impianti da collocare in particolar modo al Centro e al Sud Italia, con una capacità media tra i 400.000 e 600.000 tonnellate di rifiuti all'anno e un investimento tra i 2,5 miliardi e i 3,5 miliardi di euro per la loro realizzazione.

La necessità di efficientare la gestione dei rifiuti urbani è ancora più importante se pensiamo che per quanto riguarda i rifiuti speciali, il cui ricorso in discarica nel 2018 si attestava a poco meno dell'8%, la maggior parte dei rifiuti smaltiti in discarica è riferibile al Codice CER 19 (47,8%, pari a circa 5,7 milioni di tonnellate), ossia i rifiuti prodotti da impianti di trattamento di gestione dei rifiuti, soprattutto urbani. Pertanto, le inefficienze nella gestione dell'urbano ricadono sulla i numeri virtuosi della gestione dei rifiuti speciali, sia in termini di *performance* che di costi.

Per quanto riguarda i rifiuti speciali si evidenzia, inoltre, il peso di

un altro flusso di rifiuti significativo per il quale oggi si fa ricorso allo smaltimento in discarica e riguarda i rifiuti da costruzione e demolizione (codice CER 17), i quali costituiscono il 20,6% (pari a 2,4 milioni di tonnellate) del totale smaltito.

Purtroppo, le inefficienze dal punto di vista della dotazione impiantistica inevitabilmente tendono ad ostacolare le opportunità di riciclo e recupero delle "materie prime seconde" nei circuiti produttivi e portano, come detto, ad un aumento dei costi di smaltimento dei rifiuti.

Non vi sono fonti ufficiali che rilevino puntualmente tali aumenti. Una prima fonte è una indagine condotta da Confindustria Veneto su 500 imprese la quale attesta che nel 2018 l'80% delle imprese ha dichiarato di aver registrato nel 2018 un rincaro dei costi di smaltimento dei rifiuti e il 26% delle imprese registra un aumento dei costi superiore al 25%.

Allo stesso modo, sulla base delle rilevazioni delle associazioni territoriali, in Lombardia i costi di smaltimento sono raddoppiati rispetto al 2014 arrivando ad una media di 165€/ton nel 2018. Nel Lazio, solo nel 2018, i costi di smaltimento, in particolare per il settore farmaceutico sono più che raddoppiati (da 410-470 €/ton fino a 980 €/ton), con relativa diminuzione della durata dei contratti per la gestione dei rifiuti da 2-3 anni a 3-6 mesi.

Inoltre, l'istituto REF ricerche ha stimato che l'incremento medio dei costi dello smaltimento possa avere superato negli ultimi due anni il 40%. Tale incremento corrisponde a un aggravio dei costi di quasi 1,3 miliardi di euro per la sola industria manifatturiera, pari allo 0,5% del valore aggiunto.

Va ricordato che l'aumento dei costi di gestione dei rifiuti è dipeso da fattori esogeni alle effettive carenze infrastrutturali del processo di gestione, le quali però hanno contributo a renderli ancora più evidenti ed impattanti. Tra questi fattori si segnalano in particolare:

- la chiusura del mercato cinese alle importazioni di rifiuti a partire dal gennaio del 2018, in particolare per la plastica riciclabile, i residui tessili e la carta di qualità inferiore. Il blocco ha portato ad un aumento del fabbisogno di smaltimento, sia a causa della mancanza di impianti per il recupero sia a causa della difficoltà di collocamento delle materie prime seconde, in un mercato che predilige ancora le materie prime vergini rispetto a quelle rigenerate.

- le problematiche a livello autorizzativo/amministrativo scaturite, in particolare, dalla sentenza del Consiglio di Stato del 2018 che ha bloccato il rilascio delle autorizzazioni caso per caso rilasciate dalle Regioni per i processi di recupero. Nonostante la situazione di empasse sia stata risolta dalla disposizione contenuta nel D.L. Crisi d'Impresa, le problematiche autorizzative permangono, in particolare relativa alle tempistiche di rilascio, e di conseguenza gli aumenti sui prezzi di trattamento dei rifiuti.

Pertanto, di fronte a questo quadro in costante evoluzione e probabilmente acuito ancor di più dalla crisi sanitaria, la domanda che deve guidare le strategie decisionali è se è meglio continuare a mandare in discarica o, peggio ancora, all'estero una parte dei nostri rifiuti oppure provare a valorizzarli il più possibile. L'invio a smaltimento in discarica di rifiuti recuperabili energeticamente, come detto, porta inevitabilmente alla perdita di valore e all'aumento dei costi di gestione.

Nelle more di una riforma infrastrutturale relativa agli impianti di gestione dei rifiuti, sarebbe opportuno rivedere l'istituto del deposito temporaneo o degli stoccaggi autorizzati, in attesa di avvio a trattamento, concedendo limiti temporali e dimensionali ben più ampi di quelli attuali per evitare che la necessità di dover inviare a trattamento i rifiuti per rispettare i limiti del deposito temporaneo possa costringere le imprese a pagare più di quello che è il prezzo di mercato.

Abbattimento delle barriere non tecnologiche

Per procedere più speditamente alla transizione è necessario abbattere le barriere non tecnologiche, derivanti da un approccio restrittivo del legislatore e degli enti preposti al controllo e al rilascio delle autorizzazioni, che di fatto rendono conveniente e preferibile ancora la gestione dei residui di produzione come rifiuto, anziché come sottoprodotto ovvero l'avvio di tali residui ad operazioni di riciclo/recupero. Per farlo serve agire, innanzitutto, sulla pubblica amministrazione che deve essere qualificata e competente in una materia, come quella ambientale, caratterizzata da notevole tecnicismo. Ciò renderebbe i processi istruttori che sottendono alle autorizzazioni più celeri e meno complicati, sia per il privato che per la PA stessa.

Inoltre, è necessario agire sulla semplificazione amministrazione. In tal senso, è necessario ampliare il novero delle modifiche ritenute non sostanziali per l'adeguamento degli impianti esistenti alle BAT; semplificare la disciplina End of Waste, che concerne i controlli centralizzati ex post che rischia di ingessare inutilmente il meccanismo di rilascio di tali titoli abilitativi, strategici per l'economia circolare. Ricordiamo lo stallo al rilascio delle autorizzazioni "caso per caso" per la realizzazione degli impianti relativi all'End of Waste dovuta alla sentenza del Consiglio di Stato del 2018 ha portato a circa 1,8 miliardi di euro di costi per le imprese che fanno economia circolare .

È poi fondamentale dedicare un focus specifico ai sottoprodotti che, ad oggi, ancora scontano una disciplina incerta per via della mancanza di un meccanismo chiaro di riconoscimento e di controllo che ne incentivi l'uso e l'impiego in linea con i meccanismi dell'economia circolare. L'obiettivo è come sempre quello di migliorare la tutela delle risorse ambientali e, al contempo, fornire certezza agli operatori anche attraverso la semplificazione della disciplina e la riunificazione in un unico provvedimento delle diverse norme in materia. Migliorare la definizione e l'individuazione dei criteri per la qualifica di importanti istituti quali il sottoprodotto o l'End of Waste, potrà incentivare notevolmente lo sviluppo dell'economia circolare anche per quel che concerne i rifiuti speciali.

Particolare importanza riveste anche la disciplina dei rifiuti originati dalla manutenzione delle infrastrutture a rete, sulla quale pure è necessario fare chiarezza, dando la possibilità, agli operatori del settore, di trasportare i materiali che esitano da processi di manutenzione presso la sede, contemperando così le esigenze di tutela ambientale con quelle di evitare eccessivi adempimenti burocratici.

Incentivare l'innovazione e la domanda

La transizione verso una economia circolare, infine, deve essere sostenibile economicamente.

A tal fine, serve incentivare l'innovazione e favorire la domanda di beni e prodotti derivanti da questo modello economico e non, di contro, adottare un approccio restrittivo e punitivo nei confronti di determinati materiali e prodotti.

Il riferimento è, ad es., all'istituzione della c.d. "Plastic Tax" la quale, a seguito della proroga contenuta nel D.L. Rilancio, dovrebbe essere operativa da gennaio 2021. Infatti, la Plastic Tax presenta diversi profili di criticità a partire dall'istituzione di un'imposta che, alla sua intrinseca gravosità su un determinato materiale, aggiunge un lungo elenco di complicazioni burocratiche e amministrative ai fini della sua applicazione effettiva, come, ad esempio, l'incertezza sul campo applicativo e le relative esenzioni, le modalità di pagamento e la necessità di istituire un meccanismo informatico ad hoc da parte delle imprese per la sua attuazione.

A tale iniziativa, inoltre, si accompagnano dei ragionamenti, fatti in sede parlamentare, contro eventuali proposte di innalzamento di quantità crescenti di materie seconde incorporate in determinati imballaggi. È il caso delle bottiglie in PET per le quali non si intende aumentare l'impiego di materiali riciclati (oggi fermo al 50%) e

questo potrebbe, paradossalmente, portare ad una riduzione del gettito ottenuto dalla Plastic Tax.

Il combinato di tali iniziative fa spazio all'idea che l'introduzione di tale tassazione abbia la necessità primaria di recuperare risorse economiche dall'industria, ostacolando di conseguenza le iniziative messe in campo dall'industria stessa, anche con importanti investimenti, per realizzare proprio quelle innovazioni di tecnologiche di prodotto e di processo orientate ad una piena economia circolare che, nel lungo periodo, non renderebbero, peraltro, assolutamente necessaria l'introduzione di una misura punitiva come può definirsi la plastic tax.

Sulla stessa linea, purtroppo, si sta muovendo anche l'Europa, la quale tramite il Consiglio UE, nell'ambito dell'attuazione del *Green Deal* europeo, ha avanzato una proposta in merito ad una possibile "Plastic levy" europea, calcolata sul peso dei rifiuti di imballaggio in plastica non riciclata di 0,80 euro al kg, quindi con un peso fiscale quasi doppio rispetto all'imposta italiana.

Inoltre, la previsione di applicarla "ai prodotti non riciclati" apre numerosi scenari di incertezza in termini giuridici, tecnici ed economici. Infatti, va innanzitutto chiarito cosa si intende per "prodotti non riciclati" dato che alcune operazioni di recupero sono spesso diversamente considerate a livello di singolo Paese.

Infatti, il recupero energetico, il riciclo chimico, la produzione di combustibili solidi secondari, le tecnologie *"plastic to fuel"* sono sistemi di recupero che devono essere considerati tra loro complementari e che comunque rappresentano una valida alternativa allo smaltimento.

In altri termini, il rischio sembra quello di veder tassati prodotti che, pur avendo tutte le caratteristiche per essere avviati a corretti ed efficienti sistemi di recupero alternativi alla discarica, diventino comunque soggetti ad imposta per via di "limiti strutturali del paese" che, come detto nel caso dell'Italia, riguardano, in particolare, la carenza impiantistica e gli ostacoli di natura non tecnologica alla realizzazione degli stessi impianti per raggiungere livelli sempre più alti di riciclo.

Questi approcci a livello nazionale ed europeo evidentemente non sono in linea con l'economia circolare e con i dettati emanati dalla stessa Unione europea con il Pacchetto di Direttive del 2018.

Infatti, se si vuole intraprendere una riforma della fiscalità ambientale in materia di gestione dei rifiuti è fondamentale che questa sia coerente con la gerarchia della gestione dei rifiuti, sia indipendente rispetto ai materiali che diventano rifiuto, e non penalizzi processi di recupero, come quello termico, assolutamente validi all'interno del più ampio quadro dell'uso efficiente delle risorse. Piuttosto, una tassa di natura ambientale dovrebbe orientare in maniera virtuosa le scelte degli operatori, disincentivando, ad esempio, lo smaltimento che è l'unica tipologia di trattamento, all'interno della gerarchia europea di gestione dei rifiuti, non in grado di recuperare valore dagli stessi.

Tuttavia, anche nel caso in cui si decidesse di aprire una discussione sull'introduzione di quella che viene di frequente definita come "landfill tax", bisogna fare molta attenzione affinché vi siano i margini affinché tale forma di disincentivo sia efficace.

In altre parole, una tassa ambientale è efficace se in grado di orientare le scelte dei soggetti passivi verso il comportamento auspicato (in questo caso a forme di gestione alternative allo smaltimento e in grado di generare valore, nell'ordine, prevenzione, riciclo e recupero). In mancanza di tali alternative (si pensi per es. al caso dell'amianto, per il quale a oggi l'avvio a smaltimento è l'unica forma di gestione tecnologicamente fattibile), si assisterebbe unicamente all'imputazione di un extra costo a carico delle imprese che, come nel caso della plastic tax, si troverebbero a destinare tali risorse al pagamento della tassa piuttosto che ad investimenti in R&S&I.

2.2.4 La domanda pubblica come leva del cambiamento

2.2.4.1 Impatto della domanda pubblica sulla produttività

In una situazione come quella attuale nella quale si assiste ad un ristagno e ad una diminuzione di consumi e di investimenti, lo Stato può intervenire per qualificare la spesa pubblica, attraverso un'azione coordinata e programmata.

In tale scenario la finanza pubblica viene ad assumere un ruolo decisivo: le manovre dell'erogazione della spesa incentivano gli operatori economici privati a rispondere per il conseguimento degli obiettivi che si intendono raggiungere.

Indirizzare la spesa della PA verso beni e servizi innovativi, ritagliati su misura rispetto ai fabbisogni pubblici rappresenta un tassello importante per la "qualificazione della spesa pubblica", con conseguenti impatti positivi in termini di ripresa economica del sistema Paese.

Gli strumenti per mettere in moto questo processo sono gli appalti di innovazione, in quanto in grado di orientare le imprese sui fabbisogni prestazionali tecnologici della PA. Il potenziale strategico degli appalti per l'innovazione è pertanto elevato, soprattutto per quanto riguarda il sostegno allo sviluppo tecnologico del nostro sistema-Paese.

La spesa pubblica per beni e servizi in Italia si attesta nel 2019 a oltre 148 mld di euro e rappresenta circa l'8,3% del PIL. È dunque evidente l'influenza sul mercato e sulle filiere produttive delle scelte operate dalla PA attraverso i propri acquisti. In particolare:

- le soluzioni innovative possono acquisire particolare interesse per gli acquirenti pubblici ottimizzando anche i costi di prodotti e servizi, rispondenti ai fabbisogni di innovazione della PA;

- viene modernizzata l'offerta di servizi pubblici, in linea con le aspettative di cittadini sempre più tecnofili, rispettosi dell'ambiente e socialmente consapevoli, e viene migliorata la fruizione del servizio stesso;

- viene stimolato lo sviluppo tecnologico delle imprese e promosso in particolare l'avvio e la crescita di startup e di PMI innovative. Nello specifico, gli acquirenti pubblici offrono l'opportunità di testare in condizioni reali le nuove soluzioni realizzate da imprese, PMI e startup che hanno sviluppato soluzioni in grado di rispondere a fabbisogni di innovazione della PA, ma hanno difficoltà ad immettere i loro prodotti sul mercato.

La domanda pubblica, in sintesi, incentiva le imprese a rispondere con beni e servizi che soddisfino i fabbisogni di innovazione della PA e ad intensificare le attività produttive, spingendole alla programmazione, all'innovazione e alla pianificazione dei relativi investimenti.

Le imprese accrescono il livello tecnologico della propria produzione e dell'erogazione di nuovi servizi, assumendo nuova manodopera e facendo nuovi investimenti. Dunque, qualificando la produzione, crescono gli investimenti e cresce ancora la produzione: tale processo a catena potrebbe produrre effetti positivi anche in termini di accelerazione della spesa pubblica.

Inoltre, la grande forza della domanda pubblica di innovazione è insita nel fatto che può riguardare tutti gli ambiti di prodotto (dalla sanità, all'edilizia, alle tematiche ambientali, alla mobilità, ai beni culturali, all'energia, alla protezione del territorio, alla sicurezza, alla difesa, alle telecomunicazioni, ecc.) e che, ovviamente, laddove promuove lo sviluppo di nuovi prodotti innovativi riduce il rischio, offrendo già un mercato di sbocco.

I risultati di questo processo sarebbero in grado di garantire maggiore tutela e sicurezza ai destinatari dei prodotti/servizi innovativi, se, in modo particolare nei settori ad alto valore strategico, gli approvigionamenti pubblici fossero effettuati ricorrendo, in prima battuta, alle filiere di imprese nazionali, che hanno già tutte le potenzialità in termine di sviluppo di innovazione, risultando le prime aggiudicatarie in Europa di appalti di innovazione.

2.2.4.2 Quadro istituzionale a supporto dello sviluppo della domanda pubblica di innovazione

Quadro di riferimento europeo

La Commissione europea, fin dalla Comunicazione COM(2007) 799 intitolata «Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa», propone un approccio innovativo basato sull'integrazione degli strumenti per l'innovazione con gli appalti precommerciali.

Tra i tanti altri impulsi:

- l'Agenda Digitale europea (obiettivo V "Ricerca e innovazione") individua l'utilizzo del *procurement* pre-commerciale quale strumento per stimolare l'innovazione del mercato a partire dalla qualificazione della domanda pubblica;

- la promozione del PCP è nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia-Commissione europea per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei;

- le ultime direttive sugli appalti pubblici aggiornate nel 2014 hanno adeguato la normativa alle esigenze degli acquirenti pubblici e degli operatori economici derivanti dagli sviluppi tecnologici, dalle tendenze economiche e dalla maggiore attenzione rivolta dalla società alla sostenibilità della spesa pubblica. Il Considerando n. 47 afferma: "La ricerca e l'innovazione, comprese l'ecoinnovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura e sono state poste al centro della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le autorità pubbliche dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione".

Quadro di riferimento nazionale

Sin dal 2012 l'Italia ha sposato le raccomandazioni europee per un utilizzo strategico del *procurement* pubblico.

L'Agenda Digitale Italiana individuava già nel 2012, tra gli 8 obiettivi strategici, l'"utilizzo degli acquisti pubblici innovativi e degli appalti pre-commerciali per stimolare la domanda di beni e servizi innovativi basati su tecnologie digitali".

Viene previsto un quadro istituzionale strutturato, che impegna MUR, MISE, l'Agenzia per la Coesione territoriale, Cassa Depositi e Prestiti e l'Agenzia per l'Italia Digitale nello sviluppo delle politiche di innovazione basate sulla domanda pubblica.

Nel maggio 2016, la "Strategia nazionale di specializzazione intelligente", elaborata da MISE e MUR, approvata dalla Commissione europea, ha individuato tra gli strumenti di sostegno alle imprese la domanda pubblica di innovazione (e in particolare gli appalti di innovazione e pre-commerciali).

L'Italia sta svolgendo un ruolo di primo piano nel *procurement* pre-commerciale in Europa: secondo la "*best practice collection on PCP*" Italia, Paesi Bassi e Regno Unito sono ai primi posti nell'attuazione di procedure pre-competitive su scala europea; alcune Regioni italiane hanno già dato attuazione a un programma di innovazione basato sull'utilizzo sistematico del pre-commercial

procurement. Tra esse il Trentino Alto Adige, la Lombardia, la Puglia e la Campania.

Il Legislatore italiano con il "Decreto Sviluppo 2.0" (D.L. 179/2012) ha introdotto diversi modelli di stimolo all'innovazione del mercato, imputando all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) funzioni di guida e supporto di tale sistema, affidandole la promozione di "Grandi Progetti Strategici di Ricerca e Innovazione", e il ruolo di centrale di committenza nazionale e regionale per gli appalti pre-commerciali.

In esecuzione di tali compiti AgID sta conducendo un'intensa azione finalizzata al coordinamento delle azioni di innovazione del mercato e della Pubblica Amministrazione.

Con questa chiave di lettura acquisiscono valore aggiunto la collaborazione definita in tale ambito tra AgID e l'Agenzia per la Coesione Territoriale, con il Protocollo d'Intesa firmato il 06 ottobre 2017 e l'Accordo Quadro, del 16 febbraio 2018, tra l'Agenzia per l'Italia Digitale e le Regioni e le Province Autonome per la crescita e la cittadinanza digitale verso gli obiettivi EU2020, nonché i conseguenti Accordi attuativi con le singole Regioni.

Gli acquisti di innovazione, in coerenza con quanto previsto dalla Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente e dalla Programmazione Nazionale, rappresentano un elemento fondamentale nelle Strategie Regionali di Specializzazione Intelligente e nelle Programmazioni Regionali.

Nell'ultimo anno il Governo ha ripreso e rafforzato le azioni basate sulla domanda pubblica intelligente, con uno stanziamento di risorse ad hoc per l'attivazione di appalti di innovazione.

2.2.4.3 Obiettivi 2030: rendere strutturale il processo di innovazione derivante dalla domanda pubblica

Il Portafoglio acquisti della PA può essere classificato secondo livelli di innovazione:

A Spesa per lo sviluppo di soluzioni originali, prototipi, messa a punto di prodotti ad hoc per le esigenze della Pubblica Amministrazione ancora non disponibili commercialmente;

B Spesa per soluzioni che abbiano completato il percorso di ricerca e sviluppo non ancora introdotte o di recente introduzione sul mercato, che promettono di risolvere le esigenze della Pubblica Amministrazione più efficacemente delle soluzioni consolidate;

C Spesa per l'acquisto di beni, servizi e lavori consolidati, le cui caratteristiche qualitative e di prezzo sono ben note (acquisto ordinario).

Con un utilizzo coordinato delle tre modalità di acquisto il Governo può concretamente stimolare il mercato a sviluppare nuovi prodotti, più efficaci e competitivi, che possano entrare nel portafoglio acquisti della PA. Inizialmente la PA lancia al mercato una sfida, volendo ammodernare il proprio portafoglio acquisti.

Per questo scopo «appalta» programmi di ricerca finalizzati a sviluppare un prototipo che dimostri la disponibilità di una nuova classe di prodotti, acquistabili su ampia scala.

A questo punto la stessa PA può decidere di acquistare e mettere in esercizio una prima quantità, significativa, di prodotti; se il prodotto viene inserito nel portafoglio di Consip e degli altri soggetti aggregatori, facilitandone l'acquisto da parte di tutte le amministrazioni.

La PA diventa effettivamente l'«early adopter», il primo cliente; gli ordinativi iniziali consentono alle aziende un ritorno dell'investimento e un consolidamento del proprio prodotto. Le aziende, in sintesi, hanno sviluppato un nuovo prodotto, hanno un primo cliente, importante, possono iniziare la commercializzazione su larga scala e affrontare la competizione globale.

Il ricorso sistematico alla domanda pubblica per stimolare lo sviluppo di prodotti/servizi innovativi trova la sua principale giustificazione nella considerazione della rilevante entità di tale spesa, per cui anche una sua piccola frazione rende disponibile una significativa massa di risorse finanziarie con le quali incentivare l'innovazione nelle imprese e la creazione di nuovi mercati. Ciò è particolarmente vero ad esempio nei settori della sanità, dei trasporti e dell'edilizia, ma anche nei settori dell'ambiente e dell'energia.

Allo stato attuale la spesa della PA Italiana in acquisti di R&S è stimata in qualche punto millesimale (0,2-0,3%) della spesa totale in acquisti. Purtroppo non si dispone di stime relative agli acquisti di innovazione in Italia. È ragionevole ritenere che esista, nella sostanza, una certa quota di acquisti di innovazione, anche se i dati a disposizione mostrano un'insufficiente adozione delle procedure progettate per l'acquisto di innovazione (dialoghi, competitive…). Possiamo supporre che ad oggi la distribuzione della spesa sia, nella realtà, del tipo 0,3% sviluppo di soluzioni originali; 2-5% acquisto di soluzioni nuove; 95-98% acquisto di soluzioni consolidate.

L'obiettivo, anche di breve termine, è arrivare ad una distribuzione della spesa pubblica sulle tre fasi che possa costituire uno stimolo efficace all'innovazione di mercato: l'1% per acquisti di R&S (oltre 1 miliardo di euro per anno), il 9% per acquisti di innovazione (oltre 10 miliardi) e il restante 90% per gli acquisti ordinari.

Perché si possa andare realmente in questa direzione, bisogna, in primis, lavorare per prevedere una misura normativa strutturale che disponga, sia per le amministrazioni centrali che periferiche, un obiettivo minimo di spesa che preveda i parametri sopra indicati.

Si tratta di misure a costo zero con un effetto positivo sul livello di soddisfacimento dei servizi resi a cittadino e con un impatto determinante sulla produttività del sistema-Paese.

Ma il raggiungimento di un obiettivo quantitativo non è sufficiente, da solo, ad assicurare l'efficacia di una politica di innovazione. Serve una adeguata capacità di pianificazione e coordinamento «sistemico» degli acquisti, che renda strutturale il ricorso agli appalti per l'innovazione, avviando un processo che usando tutte le leve per diffondere e favorire l'innovazione, attui una politica integrata e di sistema, al fine di attivare un circolo virtuoso tra stimolo della domanda e crescita dell'offerta.

Gli appalti per l'innovazione devono essere inseriti in quadri strategici e piani di azione, in quanto generano i risultati auspicati solo se sostenuti da politiche settoriali e orizzontali in grado di favorire l'innovazione.

Per fare ciò è necessario tradurre le ambizioni in azioni e impegni, individuando settori, obiettivi e priorità, includendo una chiara definizione delle relative azioni e indicando attori, strumenti, risorse, bilanci, risultati attesi e un calendario di attuazione. Serve una adeguata capacità di pianificazione e coordinamento «sistemico» degli acquisti.

Il programma strategico per il 2030 dovrà contemplare un nesso stretto tra gli appalti per l'innovazione e il raggiungimento di alcuni obiettivi fondamentali come, tra gli altri, la riduzione dell'impatto ambientale, l'aumento dell'efficienza energetica, la lotta contro i cambiamenti climatici, un'assistenza sanitaria sostenibile in vista dell'invecchiamento della popolazione, l'agevolazione dell'accesso delle startup e delle PMI al mercato, la riduzione dei costi del ciclo di vita, la modernizzazione dell'erogazione dei servizi pubblici.

A tale scopo appare necessario individuare un soggetto pubblico (esistente o costituito ad hoc) cui affidare il compito di pianificazione, coordinamento e «spinta».

A tale soggetto spetta il compito di individuare periodicamente quelle porzioni di spesa ordinaria (il 90%) impegnata dalla PA per l'acquisto di soluzioni ormai «vetuste» e per le quali sussistono ragionevoli possibilità di alternative moderne e più valide. Queste porzioni di spesa andranno gradualmente spostate «all'indietro» per alimentare acquisti di ricerca e/o acquisti di soluzioni alternative e più efficaci, che andranno rapidamente a sostituire la vecchia soluzione nel Portafoglio acquisti.

La domanda pubblica di innovazione è una potente leva di politica industriale e l'Italia deve "attrezzarsi" per possedere tutte le carte per primeggiare. Valorizzare gli appalti innovativi significa dare una spinta agli ecosistemi innovativi, è quindi necessario creare le condizioni di contesto per sprigionare un potenziale enorme ancora inespresso.

2.2.4.4 Interventi di *policy*

Formazione ed assistenza specialistica per PA e imprese

Per un reale cambio di passo nell'utilizzo strategico degli appalti pubblici è necessario un elevato livello di competenza da parte dei committenti pubblici, nonché visione strategica e, per far ciò, è indispensabile aprire al dialogo e alla collaborazione con il mercato per sanare l'asimmetria informativa che con esso esiste. Solo una PA qualificata è in grado di avere visione strategica e di fare emergere i propri fabbisogni di innovazione, stimolando in tal modo la risposta del mercato.

Ciò è stato ribadito con forza dalla Commissione europea nella Comunicazione 572 del 3 ottobre 2017 "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa", che sostiene che "L'integrazione di criteri innovativi, ecologici e sociali, un maggiore uso della consultazione preliminare di mercato o di valutazioni qualitative, nonché gli appalti per soluzioni innovative nella fase pre-commerciale richiedono non solo un elevato livello di competenza da parte dei committenti pubblici, ma soprattutto visione strategica e titolarità politica".

Si pone pertanto la necessità di intervenire con un'offerta formativa specialistica del settore pubblico e privato per l'acquisizione delle capacità necessarie ad attivare gli appalti innovativi, mettendo in condizione le imprese di parteciparvi.

Nello specifico, nel settore privato, è necessario promuovere un percorso di formazione dei livelli decisionali aziendali (imprenditori e manager) e del capitale umano, affinché nel sistema produttivo italiano si diffonda anche la consapevolezza dell'importanza dell'utilizzo degli appalti innovativi (appalti precommerciali, Partenariato per l'Innovazione, nonché del *Public Procurement of Innovative Solutions*), quali leve di crescita competitiva per le imprese.

Nel settore pubblico, potrebbe essere interessante valutare anche la creazione di centri di competenza a livello regionale, che affianchino l'attività già svolta a livello nazionale dell'AgID sugli appalti per l'innovazione, che fungano da sportello unico in grado di condurre azioni di sensibilizzazione sul tema, coordinare le attività di sviluppo delle capacità e assistere gli acquirenti pubblici nell'attuazione degli appalti per l'innovazione.

Promozione dello sviluppo del *procurement* d'innovazione

Alla base di un percorso di successo degli appalti di innovazione ci deve essere un mandato strategico efficace, che pone l'innovazione al centro delle politiche economiche nazionali e locali, con personale altamente motivato e qualificato.

È necessario utilizzare incentivi finanziari e non, con l'obiettivo di rafforzare la motivazione degli acquirenti pubblici.

Potrebbero essere presi in considerazione "incentivi comportamentali", fissando come obiettivo professionale annuale dei responsabili preposti agli appalti la promozione di appalti per l'innovazione (ad es., fissando indicatori chiave di prestazione), oppure prevedendo opportunità di promozione più elevate per gli acquirenti pubblici che attuino con successo appalti per l'innovazione, in grado di modernizzare in modo più rapido i servizi pubblici.

Lo stanziamento di risorse pubbliche è senz'altro il fattore decisivo per l'avvio degli appalti per l'innovazione.

Alcuni finanziamenti potrebbero essere convogliati su alcuni dei costi relativi agli appalti per l'innovazione, come, ad esempio, i costi legati alla preparazione e alla gestione degli appalti, le consultazioni preliminari di mercato, le trattative, la ricerca e lo sviluppo (ad es. prototipazione, sperimentazione e certificazione), nonché il coinvolgimento di competenze specifiche in ambito tecnico o giuridico, per adeguare le procedure amministrative ecc.

Nell'ultimo anno il Governo ha ripreso e rafforzato le azioni basate sulla domanda pubblica intelligente, stanziando delle risorse per l'attivazione di appalti innovativi:

- con decreto del 31 gennaio 2019 il MISE ha stanziato 50 milioni di euro per l'attuazione di bandi di domanda pubblica intelligente. A luglio 2019 MISE e AgID hanno stipulato un Accordo, della durata di cinque anni, per l'attuazione del decreto;

- il 4 maggio 2020 il MISE, il MUR e il Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione hanno siglato un Protocollo d'intesa per l'attuazione di una politica di innovazione basata sulla domanda pubblica. Il programma *Smarter Italy* è lo strumento di realizzazione degli obiettivi del Protocollo d'intesa firmato dai tre Ministeri. L'AgID è la stazione appaltante del programma ed ha avviato una consultazione di mercato sul tema "*Smart Mobility*". Al termine della consultazione, partirà la gara d'appalto innovativo da circa 20 milioni di euro, finalizzata alla ricerca e allo sviluppo di nuovi strumenti che consentano di prevedere e gestire i flussi di traffico nonché di soluzioni per soddisfare le esigenze di mobilità delle aree a domanda debole o meno popolate, per il miglioramento della mobilità delle merci nelle città, di merci e persone nei centri storici e nei borghi;

- a luglio 2020 è stato approvato con DPCM il Piano Triennale per l'Informatica nella PA edizione 2020-2022. In esso si individua in *Smarter Italy* il principale programma per l'attuazione delle politiche di innovazione basate sulla domanda pubblica;

- ad agosto 2020 il MUR ha firmato l'atto di adesione a Smarter Italy e ha messo a disposizione ulteriori 43 milioni, che si aggiungono ai 50 resi disponibili dal MISE. Il programma ha ora un portafoglio di 93M€.

Questo quadro d'insieme risponde pienamente alle sfide dell'attuale contesto in evoluzione, che presuppone un sistema di appalti pubblici sempre più efficace, trasparente, digitale e "intelligente".

Strategie di attrazione degli innovatori

Il cambiamento di prospettiva del modo di concepire gli appalti pubblici sarà tanto più immediato quanto più il percorso congiunto pubblico-privato consentirà agli operatori economici di accedere a nuove prospettive di mercato; tale approccio, infatti, oltre a permettere di creare soluzioni più confacenti all'esigenza dell'acquirente pubblico, permette di sviluppare soluzioni esportabili nel mercato degli acquisti privatistici.

Una delle sfide principali degli appalti per l'innovazione consiste nell'attrarre gli innovatori, in particolare le startup nei settori ad alta tecnologia e le PMI innovative.

I rapporti tra le startup che offrono soluzioni innovative e le PMI innovative, da una parte, e gli acquirenti pubblici, dall'altra, sono spesso deboli e non nascono spontaneamente. Gli intermediari dell'innovazione possono però agevolarne la creazione e il rafforzamento.

Qualsiasi istituzione avente la capacità e la finalità di far corrispondere un'innovazione nascente a un'esigenza sul lato della domanda può essere un intermediario dell'innovazione.

Il ruolo di rappresentanza e di indirizzo di cui Confindustria è portatrice l'ha portata ad assumere il ruolo di broker per l'innovazione per le imprese, con il principale fine di facilitare il network tra imprese e spingerle verso percorsi di open *procurement* per agevolare un'efficace risposta degli operatori economici ai fabbisogni di innovazione della PA. Se, infatti, il cambiamento in atto ha bisogno di sviluppare una nuova coscienza pubblica, ha altrettanto bisogno di trovare adeguatamente preparato il mercato, anche in ragione dell'indispensabile definizione di nuovi modelli collaborativi tra gli stessi operatori che consentano ai soggetti portatori di capacità innovativa di esprimere il loro potenziale e trovare adeguata remunerazione.

Inoltre, l'esperienza condotta negli ultimi anni dall'Agenzia per l'Italia Digitale ha coinvolto in maniera sistemica gli stekeholders pubblici e privati (Ministeri, Associazioni di categoria, Consip ed i soggetti aggregatori) e rappresenta una significativa base di partenza per la costituzione di un sistema di governance, coordinamento ed attuazione di una politica nazionale di innovazione fondata sulla domanda pubblica.

Proprio per attivare una stretta sinergia pubblico-privato che consentisse di mettere a confronto la domanda pubblica di beni e servizi innovativi e l'offerta da parte degli operatori economici, nel settembre 2018, Confindustria ha siglato il Protocollo "Domanda pubblica come leva di innovazione", con AgID e la Conferenza delle Regioni/ITACA, con il fine principale di spingere le imprese a far emergere quei profili tecnologici e qualitativi in grado di soddisfare i fabbisogni di beni e servizi innovativi della PA, in una logica di creazione, crescita e sviluppo di nuove attività imprenditoriali e di nuovi prodotti/servizi ad alto contenuto tecnologico, finalizzati ad accrescere la competitività del sistema-Paese.

Tale sinergia pubblico-privato va allargata e potenziata. La chiave di questo processo è l'attivazione e il governo di relazioni sinergiche tra gli attori principali dell'ecosistema, con forme di collaborazione organica tra la ricerca pubblica e privata, la PA, il mondo delle Università, le imprese esistenti, le nuove imprese innovative e il mondo della finanza.

Diventa cruciale il ruolo del Governo, insieme a quello di AgID, delle Amministrazioni centrali e periferiche, dei centri di ricerca, quale rete di relazioni funzionali alla creazione di idee innovative, che favoriscano l'emersione, la qualificazione e l'eventuale aggregazione dei fabbisogni di innovazione dell'intera nazione, in uno sforzo di crescita collettiva in cui i sistemi locali crescono se trainati da operatori economici e PA centrali.

L'obiettivo a breve-medio termine è la creazione di una Piattaforma digitale che consenta di acquisire un quadro completo delle informazioni relative alla domanda e all'offerta di innovazione e sviluppo, che favorisca un sistema di comunicazione bidirezionale tra PA ed imprese, efficace e tempestivo, in ambito sia regionale che nazionale. La logica è quella di offrire agli operatori dell'innovazione uno spazio di confronto per lo scambio di conoscenze e di progettualità collaborative, favorendo la creazione di ecosistemi di innovazione aperta, che affrontino tematiche sfidanti e che facilitino il networking propedeutico alla partecipazione alle gare di appalto.

2.2.5 Sviluppo sostenibile e transizione energetica

2.2.5.1 Scenario degli investimenti connessi al driver decarbonizzazione ed effetti sugli investimenti

La sostenibilità è uno dei grandi driver che orienta le politiche, l'innovazione e gli investimenti. Si tratta di una sfida all'interno di un nuovo paradigma di sviluppo economico nel quale le imprese devono confrontarsi per rispondere ai nuovi bisogni della società.

È necessaria una visione strategica per trasformare questa sfida in un'opportunità attraverso una spinta senza precedenti sul piano dell'innovazione di prodotto e di processo che riguarda non solo il sistema industriale ed energetico ma anche i settori delle costruzioni, dei trasporti, della logistica e delle infrastrutture. Si tratta di un nuovo approccio olistico, necessario per assicurare la transizione energetica e un modello di sviluppo sostenibile grazie ad un uso sempre più efficiente delle risorse, in grado di meglio valorizzare anche il patrimonio culturale e paesaggistico del nostro Paese.

L'impegno di leadership nella lotta ai cambiamenti climatici dell'Europa a partire dall'accordo per il clima di Parigi 2015 (COP 21) ed il suo rilancio, con la presentazione del *New Green Deal* a gennaio 2020, possono rappresentare per il nostro Paese una grande leva di innovazione e sviluppo competitivo e occupazionale, sul quale orientare gli investimenti per garantire una crescita economica coerente con gli obiettivi ambientali di sostenibilità. L'attuale fase di transizione è l'occasione per guardare al sistema energetico nel suo complesso, considerando le interdipendenze ed i livelli di maturazione di tutti i vettori, le tecnologie e le fonti energetiche, sia fossili sia rinnovabili, per raggiungere gli obiettivi di lungo termine nella maniera più efficiente. Strategie energetiche e climatiche devono essere sviluppate in modo integrato, attraverso la diffusione di fonti rinnovabili ed efficienza energetica, coinvolgendo tutti i settori dell'economia nell'innovazione e ricerca per nuove soluzioni tecnologiche, e prevedendo al contempo il passaggio verso un approccio di tipo circolare, basato sul recupero, riciclo e riuso.

Le politiche climatiche europee sono le più ambiziose nel contesto globale e porteranno ad un radicale cambio di paradigma nella produzione, gestione e utilizzo dell'energia. La misura che costituisce il principale driver della politica continentale per la lotta ai cambiamenti climatici, sintetizzando tutte le altre, è l'Emission Trading System. L'obiettivo di riduzione delle emissioni del 40% al 2030 è infatti allocato in maniera preponderante sui settori ETS (riduzione del 43% rispetto al 2005) rispetto agli altri comparti (riduzione del 30%). L'ETS rappresenta quindi una variabile assolutamente rilevante nella definizione dei piani di investimento e nel bilancio economico degli 11.000 impianti industriali che vi sono sottoposti (1.300 solo in Italia).

La strategia di lungo termine espressa nel *Green New Deal* della Commissione europea prevede di raggiungere la cosiddetta neutralità climatica (emissioni nette zero) nei prossimi 30 anni, attraverso una forte crescita della generazione elettrica da rinnovabili, una diffusione dei *green* gas e degli *e-fuel*, correlate ad un incremento dell'efficienza degli impianti e ad una trasformazione delle tecnologie a disposizione dei clienti finali. Costruire una visione condivisa sulla transizione energetica può rappresentare il più importante driver di sviluppo e trasformazione industriale nella politica europea dei prossimi anni. Il tema è quanto mai importante nell'attuale congiuntura economica, caratterizzata dall'emergenza sanitaria Covid-19, per superare la quale sarà importante abilitare apposite politiche di rilancio del tessuto industriale italiano.

Lo scenario di riferimento utilizzato per le nostre stime, si basa sugli obiettivi di sostenibilità in essere al 2030, definiti attraverso la revisione della direttiva ETS (emissioni di gas ad effetto serra per i

principali settori manifatturieri), e la formalizzazione dei nuovi target per il controllo delle emissioni nei settori non-ETS attraverso il Regolamento Effort Sharing (trasporti, residenziale, agricoltura e industria non ETS) e LULUCF (gestione del suolo). Sarà proprio sui settori non-ETS che si giocherà la partita della decarbonizzazione, in quanto hanno contribuito fino ad ora in maniera nettamente minore alla lotta ai cambiamenti climatici, in diversi casi incrementando, invece di ridurre, le proprie emissioni.

L'attuazione degli obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra è stata successivamente declinata attraverso le misure previste dal *Clean Energy Package* (di seguito CEP). Questo pacchetto di Direttive e Regolamenti definisce le linee di intervento sui processi di produzione e consumo di energia per raggiungere una riduzione delle emissioni del 40% al 2030 rispetto al 1990. Le principali linee di intervento sono rappresentate da un aumento dell'efficienza energetica del 32,5% (riduzione dei consumi finali a parità di output) e attraverso una quota crescente di produzione di energia da fonti rinnovabili (mix energetico) nei consumi finali di almeno il 32%. Si tratta di una rivoluzione che necessita di ingenti investimenti in tutta l'Unione europea, stimati dalla Commissione in 260 Mld€ l'anno. L'annunciato *Green New Deal* attraverso la Climate Law proposta dalla Commissione UE lo scorso 4 marzo 2020 innalzerà ulteriormente tali ambizioni e accelererà la transizione energetica, indirizzando ulteriori capitali verso i settori industriali che sapranno offrire tecnologie ambientalmente sostenibili. Nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni del 50/55% potrebbero comportare un impegno complessivo stimabile in oltre 350 Mld€ all'anno per l'economia UE. Per accompagnare la transizione, già prima dell'emergenza sanitaria la Commissione europea stava disegnando un piano pluriennale in grado di mobilitare risorse pubbliche per 1.000 Mld€ in 10 anni a livello comunitario. Tale direttrice si è ulteriormente rafforzata con la risposta europea all'emergenza del coronavirus, in cui si trova un forte impulso alla transizione energetica sostenibile nel prossimo decennio: dei 750 Mld€ contenuti nel *Recovery Plan* 2021-2022 proposto dalla Commissione europea (Next Generation EU), oltre 600 Mld€ sono infatti collegati alle politiche di decarbonizzazione. In aggiunta alle risorse che saranno messe in campo dalla finanza pubblica, è probabile che i circa 2.000-2.500 miliardi di investimenti cumulati al 2030 dovranno essere sostenuti dal settore privato europeo.

Il nostro Paese, ha declinato i nuovi obiettivi comunitari fissati dal CEP su scala nazionale attraverso il Piano Nazionale integrato Energia e Clima al 2030 (PNIEC). Il PNIEC, che sarà approvato dalla Commissione entro il 2020, impegna il nostro Paese ad una traiettoria di riduzione delle emissioni sia nei comparti industriali ETS (-43%) che negli altri settori in Effort Sharing (-33%), un incremento della produzione energetica rinnovabile (+30%), principalmente concentrata nel settore elettrico, e una importante crescita dell'efficienza energetica (+39,7%) nei consumi finali. Sulla base di questi obiettivi abbiamo stimato il fabbisogno di investimenti (a costi 2018) per raggiungere i nuovi target di decarbonizzazione del tessuto produttivo. La stima, definita mediante il modello TIMES in collaborazione con l'RSE (Ricerca sul sistema energetico), porta a considerare la somma complessiva massima degli investimenti cumulati al 2030 pari a circa 440 Mld€, senza considerare il settore della mobilità, che vedrà nel ricambio del parco veicolare un monte investimenti di oltre 730 Mld € anche nello scenario business as usual. Le stime di investimento sono considerevoli e devono essere declinate nei diversi settori dell'economia per comprendere le ricadute che potrebbero generarsi sul nostro Paese. Sulla stima effettuata sono state condotte anche delle analisi di sensitività in relazione alle diverse ipotesi di evoluzione tecnologica e dei costi delle tecnologie nel periodo 2021-2030.

FIGURA 3 – CRUSCOTTO DEGLI INVESTIMENTI 2020-2030 (Mln €, elaborazioni Confindustria)

MILIONI €	STIMA PNIEC	STIMA CONFINDUSTRIA	RINNOVABILI ELETTRICHE	RINNOVABILI TERMICHE	EFFICIENZA ENERGETICA	RETI ELETTRICHE	MOBILITA' SOSTENIBILE
CIVILE	180.000	129.396 – 222.274		29.730 – 57.745	99.666 – 164.529		
TERZIARIO	90.000	22.874 – 78.593			22.874 – 78.593		
INDUSTRIALE	35.000	7.091 – 34.127			7.091 – 34.127		
ELETTRICO	131.000	74.944 – 109.575	39.944 – 68.175			35.000 – 41.400	
TOTALE INFRASTRUTTURE	436.000	234.305 – 444.569	39.944 – 68.175	29.730 – 57.745	129.631 – 277.249	35.000 – 41.400	
TRASPORTI*	129.000	129.856 – 140.209					129.856 – 140.209
TOTALE	565.000	364.161 – 584.778	39.944 – 68.175	29.730 – 57.745	129.631 – 277.249	35.000 – 41.400	129.856 – 140.209

* Il valore inserito in tabella per la mobilità sostenibile corrisponde al 17% degli investimenti necessari per il ricambio del parco veicoli (complessivamente stimato per circa 824.761 Mln€), percentuale che si prevede potrà essere soddisfatta dalla produzione nazionale italiana.

In sintesi, per raggiungere gli attuali target di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra sarà necessaria la mobilitazione di circa 221 Mld€ in 10 anni incrementali rispetto allo scenario inerziale, il quale prevede investimenti per circa 364 Mld€. Attraverso il modello del CSC, che utilizza le tavole Input-Ouput ISTAT dell'economia italiana in modo dinamico nel periodo 2021-2030, è stato possibile stimare gli effetti potenziali teorici che il suddetto fabbisogno di investimenti potrebbe determinare sul Paese sia in termini di macro-tecnologie (Fonti Rinnovabile Elettriche, Fonti Rinnovabili Termiche, Efficienza Energetica, Infrastrutture Energetiche, Mobilità Sostenibile) sia in termini di perimetro settoriale (Civile, Terziario, Industriale, Elettrico – considerata la rilevanza del processo di elettrificazione del sistema economico – e Trasporti leggeri). I suddetti investimenti addizionali in tecnologie per la decarbonizzazione, se soddisfatti dalla produzione nazionale, comporterebbero aumenti (rispetto allo scenario di base) di quasi 284 miliardi di euro in termini di produzione (a prezzi 2015), di occupazione per 1,978 milioni di ULA e di valore aggiunto per circa 107 milioni di euro. Le stime di investimento e di impatto sull'economia nazionale qui rappresentate sono confrontabili con quanto indicato nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) dal Governo italiano.

FIGURA 4 – IMPATTO STIMATO DEGLI INVESTIMENTI INCREMENTALI 2020-2030

(Mln €, elaborazioni Confindustria)

		STIME CONFINDUSTRIA			STIMA PNIEC
		SCENARIO BASE	SCENARIO POLICY	INCREMENTALE	INCREMENTALE
INVESTIMENTI	Cumulato (Mln €)	364.161	584.778	220.617	184.000
	Media annua (Mln €/a)	28.012	44.983	16.970	14.154
PRODUZIONE INDUSTRIALE	Cumulato (Mln €)	735.000	1.019.000	284.000	
	Media annua (Mln €/a)	56.538	78.385	21.846	
OCCUPAZIONE	Cumulato (ULA)	3.700.000	5.700.000	1.978.000	1.495.000
	Media annua (ULA/a)	284.615	438.462	132.000	117.000
VALORE AGGIUNTO	Cumulato (Mln €)	232.000	340.000	107.000	93.600
	Media annua (Mln €/a)	17.846	26.154	8.231	7.300

Le politiche climatiche ed energetiche sono centrali per la crescita economica del Paese, esse, infatti, influiscono profondamente sui fattori di competitività delle imprese, ma, al contempo, posso rivelarsi una grande opportunità di investimento e avanzamento tecnologico. L'Italia ha davanti opportunità di crescita importanti ma è anche in una posizione particolarmente critica per due motivi: prima di tutto, siamo il secondo Paese manifatturiero europeo, con ben il 71% dell'industria manifatturiera compresa nell'ETS, e poi, per vwia del PIL, ci collochiamo tra gli Stati Membri che dovranno contribuire maggiormente alle riduzioni nei settori non-ETS. Per questo motivo i nuovi target di riduzioni delle Emissioni al 2030 che oscillano dal 50-55% devono essere attentamente valutati con riferimento alle misure di tutela dei settori a rischio delocalizzazione (Carbon Border Adjustment, Carbon Leakge e Costi Indiretti CO_2), le misure di supporto al processo di decarbonizzazione (*Just Transition Fund* e Finanza Sostenibile) evitando che si creino delle distorsioni della concorrenza tra gli Stati membri dell'Unione. Questi rischi pongono il sistema industriale ed economico sotto particolare stress, soprattutto nella competizione a livello globale con economie che non devono affrontare gli stessi vincoli. In tal senso, è necessario garantire il rafforzamento del sistema europeo di Emission Trading come driver di innovazione promuovendo un segnale di prezzo di lungo periodo per promuovere gli investimenti in tecnologie low carbon. La diffusione di politiche nazionali che si sovrappongono all'ETS deve essere attentamente contemperata

con l'esigenza di non interferire negativamente nelle dinamiche di funzionamento del mercato di scambio delle quote di emissione, riducendo l'efficienza del meccanismo e incrementandone i costi. È necessario, infatti, riconoscere l'ineludibilità della dimensione sovranazionale del problema dei cambiamenti climatici ed affrontarlo quindi con un approccio internazionale e coordinato.

2.2.5.2 Proposte di *policy* sia per promuovere gli investimenti sia per tutelare la produttività dei settori a rischio di delocalizzazione

Il nuovo scenario di decarbonizzazione rappresenta un sfida senza precedenti per il tessuto produttivo italiano. Risulta fondamentale attivare l'industria nazionale e sfruttare le potenzialità offerte dalla decarbonizzazione, armonizzando le politiche energetiche con gli obiettivi di crescita industriale, con lo sviluppo del tessuto manifatturiero e con la tutela della posizione competitiva delle imprese italiane.

L'esigenza di coniugare l'obiettivo di sostenibilità con le esigenze di competitività, creando opportunità di sviluppo industriale, richiede delle linee di intervento multidimensionali lungo le diverse direttrici di *policy*.

Di seguito sono proposte le principali linee di intervento con riferimento alle politiche di decarbonizzazione, fiscalità energetica, regolamentazione dei mercati dell'energia, sviluppo delle fonti rinnovabili ed efficienza energetica. Le valutazioni di impatto sula piano socio-economico e la competitività dell'industria sono riportate nel paragrafo successivo.

- Semplificazione degli iter autorizzativi per lo sviluppo degli impianti funzionali alla decarbonizzazione.
  Nel PNIEC del Governo la decarbonizzazione dell'economia passa in gran parte nella transizione energetica del mix di generazione elettrico, dove si prevede di soddisfare il 55% dei consumi finali al 2030 con energia verde. Allo stesso tempo è previsto il phase out degli impianti alimentati a carbone, con la necessità di installare nuove centrali a gas (corredate successivamente nel lungo termine da tecnologie per la cattura e l'utilizzo della CO_2) e sistemi per gestire l'overgeneration rinnovabile (sistemi di accumulo, *power-to-gas*, ecc..). Difficilmente si potrà ottenere tale risultato senza una profonda revisione e semplificazione dell'assetto autorizzativo. Ad esempio, l'ottenimento dell'autorizzazione unica per un impianto fotovoltaico può richiedere 3-4 anni mentre per l'eolico addirittura 8 anni. Si devono rispettare le tempistiche definite dalla nuova Direttiva sulle Fonti Rinnovabili: 2 anni, estendibili a 3 solo in casi eccezionali.

- Decarbonizzazione e meccanismo ETS: compensazione finanziaria dei costi CO_2 indiretti e quote gratuite carbon leakage.
  Con il *Green New Deal* l'Europa ha avviato, attraverso la proposta di CLimate Law, l'iter per innalzare gli obiettivi di decarbonizzazione dal .40% al -50/55% al 2030. Questi obiettivi per i settori più esposti al rischio di delocalizzazione richiedono di intervenire sia per tutela della dimensione competitiva tra le produzioni UE ed extra UE sia per garantire l'adozione simmetrica dei meccanismi all'interno del mercato unico evitando distorsioni della concorrenza interna.
  Risulta necessario che l'Italia adotti misure di compensazione finanziaria dei costi indiretti CO_2, come previsto dalla Direttiva Comunitaria che regola lo schema ETS (Dir. 2003/87/CE) e recepita nell'ordinamento nazionale attraverso il D.lgs. 30/2013. Tale misura, confermata anche dalla revisione dello schema ETS per il periodo 2021-2030, è finalizzata a difendere la com-

petitività delle industrie europee ad alta intensità elettrica, particolarmente impattate dal trasferimento in bolletta dei sovracosti legati alla CO_2, con l'obiettivo di prevenire il rischio di delocalizzazione dei settori industriali di base.

In Italia la misura di compensazione prevista dalla Direttiva comunitaria è stata fino da oggi del tutto disattesa. L'istituzione, attraverso il D.L. 101/2019 (c.d. Salva imprese) di un "Fondo per la transizione energetica nel settore industriale", che avrebbe potuto costituire un primo passo per l'implementazione, non è stata purtroppo seguita fino ad oggi da alcuna misura attuativa. Questo gap competitivo non potrà che aggravarsi nei prossimi anni, a fronte di un crescente trasferimento degli oneri ETS nel prezzo dell'elettricità, visto lo scenario di crescita dei prezzi della CO_2 nella fase "IV periodo ETS" e in vista dello sviluppo e dell'adozione di tecnologie *low-carbon* destinate ad aumentare il fabbisogno di energia elettrica nei settori *energy intensive*, in linea con gli obiettivi del *Green Deal* dell'Unione europea.

Si sottolinea infine che, nonostante i proventi nazionali delle aste CO_2 siano ammontati a circa 1,3 Miliardi di euro in Italia nel 2019, la disciplina nazionale prevede che gli stanziamenti del Fondo per la transizione energetica nel settore industriale riguardino solo le somme eccedenti un valore soglia dei proventi delle aste pari a 1.000 milioni di euro. Si ritiene opportuno eliminare tali vincoli e destinare alla compensazione dei costi indiretti dell'ETS una percentuale dei proventi delle aste in linea con la media europea.

Con riferimento all'implementazione del IV periodo ETS 2021-2030 è necessario verificare attentamente l'attuazione dei meccanismi di assegnazione delle quote gratuite, regolata dal principio della assegnazione dinamica – che risentirà in maniera dirompente del calo produttivo causato dalla crisi Covid-19. Questi meccanismi erano stati opportunamente pensati in una situazione "ordinaria" per meglio ancorare l'assegnazione di quote all'evoluzione dei livelli produttivi nel tempo, ma si dimostrano del tutto inadeguati e inefficienti in una situazione "straordinaria" come la crisi attuale, che ha comportato in Italia la sospensione per decreto di molte delle attività produttive soggette ad ETS.

Considerando infatti che il livello di attività dell'anno 2020 risulta determinante per l'assegnazione gratuita di quote per la fase IV ETS, il calo dell'attività produttiva legato all'emergenza sanitaria rischia di penalizzare in modo significativo l'allocazione di quote di emissione gratuite sia per il periodo 2021-2025 sia, in parte, per il periodo 2026-2030. A causa di tali meccanismi le aziende si troveranno in carenza di quote proprio nel momento di un'auspicabile ripresa produttiva al termine della crisi. È quindi necessario prevede nella normativa ETS l'inserimento di una "clausola di forza maggiore", di carattere temporaneo limitatamente alla fase di uscita post emergenza, che sia in grado di sterilizzare l'effetto della crisi Covid-19 sulle assegnazioni gratuite nelle fase IV, ed escludere l'anno 2020 dal calcolo per il secondo sub-periodo di scambio (2026-2030).

- La revisione delle politiche europee sulla Fiscalità dell'energia e integrazione organica con ETS e Carbon Border Adjustement.

  La Commissione europea ha avviato il processo di revisione della Direttiva sulla fiscalità energetica 2003/96/CE rivedendo i criteri impositivi sulla base del Carbon Footprint sia per le commodity che per i vettori energetici. Si tratta di un meccanismo di valorizzazione delle esternalità ambientali che si aggiunge al meccanismo ETS. Sarà fondamentale prevedere che l'introduzione della nuova fiscalità, basata appunto sui principi carbonici, sia armonizzata con il meccanismo ETS sotto un

duplice profilo: da una parte con modalità volte ad evitare il rischio di doppiai imposizione rispetto alle produzioni soggette ad ETS; dall'altra prevedendo che la determinazione del livello impositivo sia coerente con il prezzo di mercato della CO_2 per evitare distorsioni. Per questa ragione la recente iniziativa del Governo Italiano di rivedere il tema dei sussidi ambientali diretti (SD, esempio leggi di spesa) e dei sussidi indiretti (SI, agevolazioni su consumo o produzione rispetto alla tassazione ordinaria) deve essere considerato all'interno del quadro evolutivo della disciplina sulla fiscalità energetica e della normativa in materia di aiuti di stato per i settori a rischio di delocalizzazione. Questi meccanismi sono in molti casi adottati per favorire gli investimenti in innovazione di processo per il raggiungimento dei nuovi obiettivi di sostenibilità ambientale. È molto importante che le linee di intervento per la modifica di questi strumenti siano armonizzate a livello comunitario per evitare distorsioni che potrebbero compromette la competitività intra europea dei principali settori a rischio di delocalizzaizone.

Deve inoltre essere valutata attentamente la proposta della Commissione di introdurre un meccanismo di aggiustamento alla frontiera (Carbon Border Adjustment) correlato al prezzo del carbonio e, quindi, al sistema di scambio delle quote. È importante che il meccanismo sia adottato facendo attenzione a non penalizzare la competitività dei settori italiani che presentano una forte vocazione all'export. Per questo è necessario prevedere un meccanismo di esenzione per le produzioni esportate in aree extra UE.

2.2.5.3 Lo sviluppo di filiere industriali di produzione di componenti per le tecnologie rinnovabili

La transizione energetica rappresenta anche una grande opportunità di sviluppo industriale, che l'Italia è riuscita fin ora a cogliere in particolare sotto il profilo della produzione manifatturiera dei sistemi per l'incremento dell'efficienza energetica. Sebbene molto strutturata nella fase conclusiva della catena del valore – installazione, produzione e gestione – la filiera nazionale delle rinnovabili ha subito una forte pressione competitiva nei comparti a monte – dalla componentistica ai produttori di impianti *utility scale* chiavi in mano – operata da grandi società multinazionali estere. Devono essere attivati strumenti appositi per promuovere la filiera italiana di produzione degli impianti rinnovabili e accrescere gli investimenti in Ricerca e Sviluppo. In primo luogo, è importante definire un quadro normativo e regolatorio di lungo periodo chiaro e quanto più stabile, in modo tale che l'imprenditoria italiana possa programmare gli investimenti. In secondo luogo, si attuino politiche in linea con quanto previsto nel piano Industria 4.0 (come super o iper ammortamento) per sgravare i costi in nuovi macchinari di processi produttivi che realizzano i componenti principali di un impianto alimentato da fonti rinnovabili ed i costi relativi alle certificazioni di tali componenti, necessarie per assicurarsi l'utilizzo di tecnologie performanti e capaci di fornire servizi di rete.

2.2.5.4 La riforma del sistema elettrico per agevolare lo sviluppo di impianti rinnovabili a mercato

A livello comunitario negli ultimi anni è stato dato un forte impulso ad una maggiore integrazione dei mercati nazionali con l'obiettivo di creare un mercato unico dell'energia e un quadro armonizzato di regole per integrare i mercati energetici sia da un punto di vista fisico che finanziario. L'ultimo Pacchetto di misure in campo energetico, il *Clean Energy Package*, interviene infatti modificando sia

la Direttiva elettrica (2019/944) che il Regolamento sul funzionamento del mercato elettrico (2019/943), cercando di stabilire un disegno del sistema elettrico più flessibile, *market-oriented* e adatto ad integrare un maggiore quota di rinnovabili. Il naturale sviluppo tecnologico di un tale sistema energetico dovrà prevedere modelli aggregativi della domanda e dell'offerta costituiti da impianti a fonti rinnovabili, da accumuli (*storage*) e da sistemi di modulazione della domanda in funzione delle esigenze della rete (*demand response*) che permettano di offrire un efficiente servizio di bilanciamento e dispacciamento rispetto alla rete, capace di programmare immissioni e prelievi. Risulta inoltre necessario investire nella digitalizzazione e smartizzazione delle reti (*smart grid*) che, oltre a mantenere la sicurezza del sistema consentono di affidare un ruolo centrale al consumatore finale, rendendolo operatore "consapevole" e "attivo" nel mercato elettrico. Sarà necessario quindi rivedere il ruolo delle reti identificando un modello di cooperazione tra TSO e DSO. Grazie allo sviluppo infrastrutturale e alla trasformazione del mercato si potrà abilitare lo sviluppo di impianti rinnovabili in assenza di forme di sostegno implicite o esplicite, ciò anche grazie alla forte riduzione dei costi di investimento per alcune di queste tecnologie (in particolare eolico e fotovoltaico) che si sono osservati negli ultimi anni.

2.2.5.5 Lo sviluppo di politiche di offerta, domanda e infrastrutture nel campo della mobilità sostenibile

È opportuno portare avanti proposte basate su una contemporanea implementazione di politiche di offerta – concentrate sulla Ricerca&Sviluppo, sulla promozione di accordi negoziali fra attori appartenenti a *supply chain* separate, nella creazione di nuove filiere come quella del riciclo e second life delle batterie dei veicoli elettrificati e nella formazione e riqualificazione del personale – e di domanda – promuovendo le tecnologie e le alimentazioni a zero/basse emissioni – ma strettamente correlate ad interventi di semplificazione dei procedimenti autorizzativi legati allo sviluppo infrastrutturale delle alimentazioni alternative.

2.2.5.6 Lo sviluppo di misure per il contenimento del costo dell'energia per i settori *energy intensive*

Si deve portare avanti una politica che determini un comune *level playing field* a livello europeo, partendo dalle istanze di misure per il contenimento del costo dell'energia per i settori *energy intensive*. Il settore industriale italiano è ai vertici della classifica europea in termini di efficienza energetica e di evitate emissioni di CO_2: in termini di minore intensità energetica (consumi energetici per ogni punto di PIL) siamo secondi solo al Regno Unito in Europa. Questo grazie agli importanti investimenti che sono stati portati avanti nelle imprese, per raggiungere i massimi livelli di efficienza e sostenibilità: circa l'80% delle riduzioni del consumo di energia del Paese è stato fatto dal settore manifatturiero. Le politiche attivabili si concentrano sul settore elettrico (conferma interrompibilità elettrica, misura energivori e *interconnector*) sul settore gas (introduzione della riforma gasivori, di una misura di interrompibilità gas e della corretta allocazione degli oneri per la sicurezza del sistema) e sulle emissioni (compensazione dei costi indiretti ETS).

2.2.5.7 Lo sviluppo di misure per l'integrazione del mercato europeo del gas naturale

Nonostante l'Italia vanti una diversificazione di approvvigionamento invidiabile, il sistema gas italiano sconta purtroppo un forte gap di competitività con il prezzo della commodity nel mercato italiano strutturalmente superiore a quello degli hub del Nord Europa, a causa della stratificazione dei costi di trasporto lungo le rotte di importazione provenienti dal Nord del Paese. La situazione di svantaggio nel mercato all'ingrosso non può essere risolta senza che il Paese definisca una strategia in sede Comunitaria per integrare il nostro sistema a quello europeo, nell'ambito del previsto pacchetto di Direttive che definirà le prospettive del settore (Decarbonization Package).

2.2.5.8 La stabilizzazione delle politiche fiscali per l'efficienza energetica in ambito edilizio

L'efficienza energetica svolge un ruolo fondamentale per promuovere e sostenere lo sviluppo di un'economia a bassa intensità di carbonio, favorendo e ottimizzando l'utilizzo dei vettori energetici nei diversi settori di consumo.

Di rilievo, da un lato, la normativa che fissa l'obiettivo di risparmio energetico del 32,5% al 2030 indirizza verso passi importanti il Governo per stare al passo con gli ambiziosi obiettivi che il PNIEC ha innalzato. prevedendo un obiettivo indicativo di riduzione dei consumi al 2030 pari al 43% dell'energia primaria e al 39,7% dell'energia finale rispetto al 2007. Per questo Confindustria ritiene essenziale un maggior coordinamento tra le diverse tecnologie, le diverse materie prime, le misure previste e gli strumenti. Occorre superare un approccio che faccia leva su singole applicazioni tecnologiche ma è necessario perseguire uno sforzo sistemico di applicazione combinata di più tecnologie a consentire il raggiungimento dei risultati prefissati (in termini di minori consumi di energia), che devono poter essere distinti dai casi in cui la riduzione del consumo avviene per effetto di una riduzione del livello di attività. Peraltro, l'Italia dispone di numerose aziende leader nei settori della produzione di beni per l'efficienza energetica, creando dunque una filiera tutta nazionale che rende l'efficienza un'opportunità e un volano di crescita per il settore.

Dall'altro abbiamo la normativa sulla prestazione energetica in edilizia che prevede, tra le altre cose, l'adozione da parte degli Stati Membri di strategie a lungo termine per la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non, sia pubblici che privati. Il comparto delle costruzioni è stato storicamente un volano per la nostra economia anche grazie ai profondi effetti positivi sul largo indotto che lo caratterizza.

Tuttavia, dal 2008, con l'avvento della crisi economico-immobiliare, il settore ha subito un nuovo durissimo colpo e da allora è in cerca di nuove piste di sviluppo.

L'andamento del settore è stato fortemente condizionato dall'introduzione dei nuovi superbonus (sia le detrazioni per ristrutturazione edilizia che quelle per riqualificazione energetica) alimentando in via diretta nel 2018 più del 16% dell'intero valore della produzione del comparto costruzioni e contribuendo all'impiego di 255.750 addetti l'anno in media (ovvero 383.624 considerando l'intero indotto – dati CRESME).

La definizione, ma soprattutto la pronta attuazione, dei nuovi incentivi può rappresentare un punto di svolta nella salvaguardia occupazionale.

Per gli interventi di efficienza energetica e il recupero del patrimonio edilizio esistente, al fine di promuovere gli interventi di efficienza energetica nel settore e massimizzare i risultati, si avrebbe una sicura ottimizzazione del meccanismo integrando le due misure in un unico meccanismo. Il meccanismo prevede un beneficio modulato in relazione al risparmio atteso, al fine di premiare gli interventi con il miglior rapporto costo-efficacia e aumentare la propensione verso interventi radicali sull'edificio (*deep renovation*) e di miglioramento sismico. I risultati ottenuti dall'attivazione dello strumento a oggi sono stati notevoli e permettono di effettuare una stima sul potenziale di risparmio del meccanismo negli anni futuri e fino al 2030 pari a circa 18,15 Mtep di energia finale in valore cumulato.

Per quanto concerne la recente introduzione dei nuovi superbonus e incentivi, che prevedono l'applicabilità diffusa del meccanismo dello sconto in fattura e la cedibilità dei vantaggi fiscali riconosciuti in capo ai contribuenti a soggetti terzi, tra cui banche e altri intermediari finanziari sono di fondamentale importanza costituendo una vera misura di rilancio degli investimenti. Occorre

sottolineare comunque che serve il completamento del quadro attuativo con i successivi interventi dell'Agenzia delle Entrate. Per un funzionamento ottimale risulta necessario favorire lo sviluppo di un vero e proprio mercato dei crediti derivanti dagli incentivi fiscali che permetta di sopperire alla prevedibile costrizione della liquidità causata dalla crisi che ci accingiamo ad affrontare.

2.2.5.9 La riforma del meccanismo dei certificati bianchi per agevolare l'efficienza industriale

Nonostante l'Italia parta già da un livello di intensità energetica inferiore alla media UE, grazie ai risultati significativi ottenuti in termini di riduzione dei consumi negli ultimi anni, soprattutto nel settore dell'industria, permane un potenziale altissimo di risparmio energetico. Al fine di raggiungere il risparmio di energia finale previsto, per l'industria, l'Italia si avvale di un importante strumento di sostegno per la promozione degli interventi di incremento dell'efficienza energetica: il meccanismo dei Titoli di efficienza energetica. Proprio i TEE rappresentano uno strumento unico per la realizzazione di interventi di efficientamento soprattutto nell'industria. Si stima che i risparmi di energia finale generati da nuovi progetti realizzati a partire dal 1°gennaio 2021 continueranno a generare benefici fino almeno al 31 dicembre 2030 quantificandoli in circa 15,02 Mtep di energia finale in valore cumulato.

Stante l'importanza che lo strumento riveste per l'industria, Confindustria ha sviluppato un approfondimento specifico con riguardo ai Titoli di efficienza Energetica. Infatti, tra i meccanismi per l'efficienza energetica i certificati bianchi rappresentano senza dubbio uno strumento efficace per la de carbonizzazione restando al tempo stesso elemento di supporto per la competitività delle imprese. Si ritiene che l'industria, infatti, possa apportare ancora un grande contributo al raggiungimento degli obiettivi al 2030 di risparmio energetico dell'Italia. Per questo motivo si sostiene che il meccanismo dei TEE sia uno strumento di mercato valido per il conseguimento di risparmi energetici in ambito industriale. Il principio guida su cui basare il meccanismo dei TEE è quello del risparmio energetico; pertanto qualsiasi intervento che permette di ridurre i consumi energetici di un'industria, di un'impresa o di un edificio rispetto allo stato dell'arte dovrebbe poter aver accesso al meccanismo dei TEE, purché addizionale e tenendo opportunamente conto del suo rendimento economico. Nel 2018 il GSE ha riconosciuto 3.8 milioni di TEE con l'industria, che ancora una volta, traina la richiesta. I TEE infatti, nonostante la flessione degli ultimi anni dovuta a problemi gestionali, rappresentano un ottimo incentivo per concorrere alla transizione dei sistemi economici, industriali e ambientali verso gli obiettivi di sostenibilità. Il riconoscimento economico che viene dato alle aziende che investono per l'efficientamento, per ogni MTep risparmiato, si traduce in minori emissioni di gas serra a tutto beneficio dell'ambiente, consentendo nello stesso tempo alle aziende di migliorare il ciclo produttivo guadagnandone anche in termini di minor costo dell'energia e maggiore competitività.

Per questo e affinché il meccanismo torni ad essere quella "invenzione" italiana, ritenuta un'intuizione geniale di promozione dell'uso razionale dell'energia e riconosciuta come *best practice* a livello europeo, occorre agire principalmente in modo sincronizzato su tre elementi: definire ex ante regole chiare (in modo da non renderne discrezionale l'interpretazione dei diversi operatori) e stabili nel tempo (in modo da fornire visibilità di medio lungo termine agli operatori del settore dell'efficienza energetica;), favorire una maggior offerta di TEE sul mercato e affiancare al mercato spot anche un altro sistema in una fase successiva a quella di rilancio del mercato spot.

2.2.5.10 Effetti delle proposte Sostenibilità e transizione energetica: impatti macro e micro economici sulla competitività delle imprese

Effetti macroeconomici: crescita, occupazione, costi evitati esternalità ambientali bilancia commerciale

Sulla base delle stime precedentemente riportate è possibile derivare in termini generali i principali effetti di impatto socio-economico. È bene precisare che queste stime considerano la struttura del sistema economico in modo statico per questo motivo assume un rilevanza strategica fondamentale la capacità del paese di rafforzare e attivare le filiere strategiche della *green economy* attraverso opportune misure di politica industriale.

Nella simulazione precedente abbiamo visto che la dimensione italiana degli investimenti necessari a raggiungere i nuovi obiettivi UE potrebbe superare i 50 Mld€ annui nel periodo 2021-2030 e oltre 60 se consideriamo anche il settore dei trasporti. Nel caso in cui l'industria nazionale sia in grado di soddisfare la domanda di nuove tecnologie, il volano di crescita per il Paese sarebbe notevole: nei prossimi 10 anni si potrebbe ottenere un incremento del valore della produzione industriale italiana di 1.019 miliardi di euro (284 Mld€ in più rispetto allo scenario inerziale), un'occupazione più elevata di 5,7 milioni di lavoratori (2 milioni in più rispetto allo scenario inerziale) e un incremento del valore aggiunto di 340 miliardi di euro (107 Mld€ in più rispetto allo scenario inerziale).

Di fronte a questa sfida senza precedenti e, all'interno di un contesto globale che non registra ancora il completo impegno di Stati Uniti, Cina e India, risulta fondamentale legare indissolubilmente i temi della Competitività del sistema produttivo, della Transizione energetico-ambientale e dell'Opportunità di crescita industriale sostenibile.

L'Italia negli ultimi 28 anni presenta un trend costante di riduzione delle emissioni di gas serra degli ultimi 28 anni: nel 2018, le emissioni sono diminuite del 17% rispetto al 1990, passando da 516 a 428 milioni di tonnellate di CO_2 equivalente e dello 0,9% rispetto all'anno precedente. Secondo il PNIEC si dovrebbe raggiungere al 2030 un livello equivalente delle emissioni di 384 Mln Ton CO_2, al 2035 di 374 Mln Ton CO_2 e al 2040 di 367 Mln Ton CO_2. Grazie allo sviluppo delle energie rinnovabili e delle misure di efficienza energetica è possibile stimare in aggregato un beneficio in termini di evitati costi delle emissioni di 5 Mld € al 2030[27].

Tuttavia, una valorizzazione complessiva dei benefici derivanti dalla riduzione delle emissioni può essere effettuata considerando non il costo delle quote CO_2 ma il costo sociale del carbonio pubblicato dalla Commissione europea nello studio "Climate Change and Major Projects"[28]. In tale analisi le emissioni evitate nel periodo 2018-2030 comporterebbero un beneficio cumulato di 12 Mld €.

Accanto ai costi evitati delle esternalità ambientali è necessario considerare gli effetti in termini di bolletta energetica e bilancia commerciale. Gli obiettivi di efficienza energetica (19 mTep) e gli effetti delle rinnovabili nel mix energetico (29,7%) comportano una riduzione delle importazioni di con un risparmio sulla bolletta energetica nazionale e sulla bilancia commerciale stimabile al 2030 in circa 11 miliardi di Euro/anno rispetto al 2018.

Effetti microeconomici sulla competitività del sistema produttivo

Per valutare i possibili effetti sulla competitività abbiamo ristretto la nostra analisi al settore elettrico in quanto le nuove politiche Co-

27 Per quantificare i benefici economici derivanti dalla riduzione delle emissioni evitate grazie allo sviluppo delle energie rinnovabili nello scenario PNIEC si può considerare la valorizzazione della CO_2 derivante dalle aste ETS e dal Cost of Carbon sociale. Per raggiungere gli obiettivi climatici assunti nell'accordo di Parigi, studi scientifici pongono una possibile evoluzione del costo delle quote di emissione in atmosfera di gas serra nelle aste ETS fino a raggiungere un livello di 30 €/TonCO_2. Considerando un percorso crescente del prezzo delle quote che raggiunga i 10 €/Ton CO_2 nel 2020, i 15 €/Ton CO_2 nel 2025 e i 30 €/Ton CO_2 nel 2030.

28 EU Commission "Climate Change and Major Projects", 2019. In tale analisi il Carbon Shadow Price equivale a 35€/tCO_2 nel 2015, 40 €/tCO_2 nel 2020, 52 €/tCO_2 nel 2030 e 75 €/tCO_2 nel 2040.

munitarie al 2030 prevedo un netto indirizzo di rafforzamento del processo di elettrificazione del sistema produttivo.

Con il *Clean Energy Package* sarà avviato cambio totale del paradigma del mercato elettrico, finalizzato al raggiungimento degli impegni di decarbonizzazione. Le principali caratteristiche strutturali del nuovo scenario al 2030 sono le seguenti: 1) aumento rilevante dell'energia ottenuta da fonti rinnovabili e da una contestuale stabilizzazione dei consumi a parità di produzione industriale; 2) Attiva partecipazione del consumatore industriale al mercato (*prosumer*) e dall'introduzione delle *Energy Communities* che consentiranno ai distretti industriali di sviluppare un ruolo attivo nel mercato; 3) nuovo sistema di dispacciamento finalizzato ad integrare la generazione diffusa, garantire la sicurezza e ottimizzare la produzione rispetto alla dislocazione dei centri di consumo.

L'emergenza Covid ha dimostrato le elevate difficoltà di gestire un sistema di generazione rinnovabile diffuso sul territorio. Nel mese di aprile 2020, mentre scendeva il prezzo del mercato elettrico (PUN) a 24,81 €/MWh (-53,5% rispetto allo stesso mese del 2019) l'Uplift che include appunto gli oneri di gestione della rete ha raggiunto il valore record di 19,52 €/MWh (+113,6% rispetto allo stesso mese del 2019).

Tuttavia secondo le proiezioni di Confindustria con RSE[29] il raggiungimento degli obiettivi al 2030 non dovrebbe allontanare il costo medio dell'energia elettrica dall'intorno dei valori registrati nel 2016 (14,4 c€/kWh). Sono stati sviluppati due scenari che prendono come punto di partenza un diverso valore delle condizioni al contorno (prezzo gas naturale, prezzo CO_2, ed altre). Il primo scenario considera una stabilità dei prezzi del gas naturale e dei valori della CO_2 al 2030, che portano ad ottenere un valore dell'energia elettrica sul mercato (PUN) di 40 €/MWh. Il secondo scenario considera invece un aumento dei prezzi del gas naturale e delle quote di emissione, che portano ad ottenere un valore dell'energia elettrica sul mercato (PUN) di 70 €/MWh. Il full cost dell'energia elettrica (al netto dell'IVA) nella prima ipotesi sarebbe nel range di 12,6-13,1 c€/kWh, ovvero inferiore rispetto ai livelli del 2016. Nella seconda ipotesi raggiungerebbe invece un montante di 14,5-15,0 c€/kWh, leggermente superiore rispetto a quello registrato nel 2016. Il valore reale del costo dell'energia al 2030 risulterà pertanto all'interno del suddetto range di variabilità e si attesterà nell'intorno del limite inferiore in caso di invariabilità delle condizioni al contorno (prezzo gas naturale, prezzo CO_2, ed altre).

29 Confindustria-RSE, "Libro Bianco sulle Fonti Rinnovabili", Roma (2019).

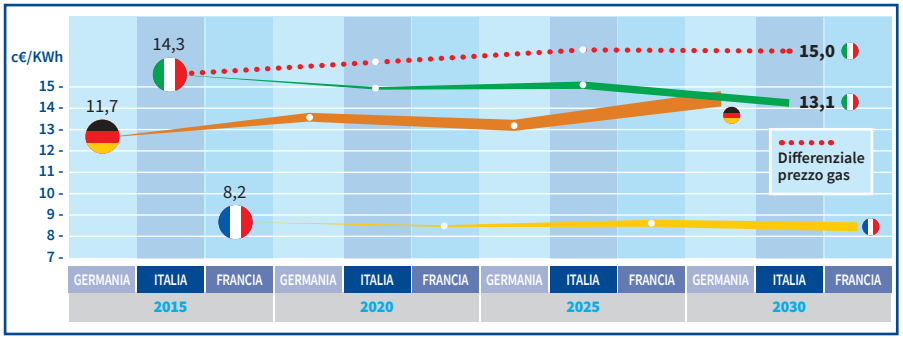
FIGURA 5 - STIMA DELLA BOLLETTA DELL'ENERGIA ELETTRICA AL 2030 NELLO SCENARIO BASE E SEN IN FUNZIONE DEL PUN (Elaborazioni Confindustria)

STIMA BOLLETTA ELETTRICA 2030	2016	2030			
		IPOTESI 1		IPOTESI 2	
		BASE	POLICY	BASE	POLICY
Costo energia (Mld €)	12,6	12,5	12,2	20,6	20
Costi di gestione (Mld €)	3,7	3,3- 4,9	3,8 – 5,4	3,3- 4,9	3,8 – 5,4
di cui costo di dispacciamento (Mld €)	3,7	2,4 – 3,4	2,4 – 3,4	2,4 – 3,4	2,4 – 3,4
di cui capacity Market (Mld €)		0,9 - 1,5	1,4 - 2,0	0,9 - 1,5	1,4 - 2,0
Commercializzazione e vendita (Mld €)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Costi di rete T&D (Mld €)	7	7,7	8,1	7,7	8,1
Oneri di sistema (Mld €)	15	7,6	10	6,6	8,1
di cui componente A3 (Mld €)	14,4	7	9,4	6,2	7,6
Accise (Mld €)	2,4	2,9	2,9	2,9	2,9
Totale (Mld €)	**42,2**	**36,5**	**39,5**	**43,6**	**45,4**
Energia (TWh)	295,5	313,5	305	313,5	305
Costo medio energia elettrica (c€/KWh)	**14,3**	**11,3 – 11,8**	**12,6 -13,1**	**13,6 – 14,1**	**14,5 – 15,0**

Il cambio di paradigma del mercato elettrico e le politiche climatiche in generale porteranno in Italia come in tutta Europa, ad accrescere l'importanza del gas naturale nel prossimo decennio in relazione alla sua capacità di stabilizzare la generazione elettrica e bilanciare la generazione rinnovabile. Nei prossimi anni il prezzo del mercato dell'energia elettrica sarà influenzato direttamente dal prezzo del mercato gas in tutta Europa, ciò anche in funzione della prevista crescita dei costi derivanti dalle emissioni ovvero dalle aste del sistema ETS. Risulta possibile stimare un teorico aumento futuro del costo medio complessivo della bol-

letta media dell'energia elettrica in Paesi il cui mix di generazione è oggi maggiormente legato a combustibili fossili solidi alto emissivi (come la Germania) e una graduale riduzione dei costi in contesti, come quello Italiano, dove quote preponderanti della generazione derivano da gas naturale e fonti rinnovabili. Tale allineamento è però condizionato all'integrazione del mercato del gas naturale, ovvero all'allineamento dei prezzi della commodity in UE. Riprendendo le due ipotesi precedenti, risulta chiaro infatti che uno svantaggio competitivo sul prezzo del prezzo del gas naturale in Italia potrebbe portare il full cost of electricity medio per il nostro Paese da 13,1 c€/kWh a 15 c€/kWh, mentre rimarrebbe invariato il prezzo pagato dai competitor residenti negli Stati del centro-nord Europa, dove si è determinato un allineamento dei prezzi del gas naturale negli ultimi anni su livelli strutturalmente inferiori rispetto all'Italia.

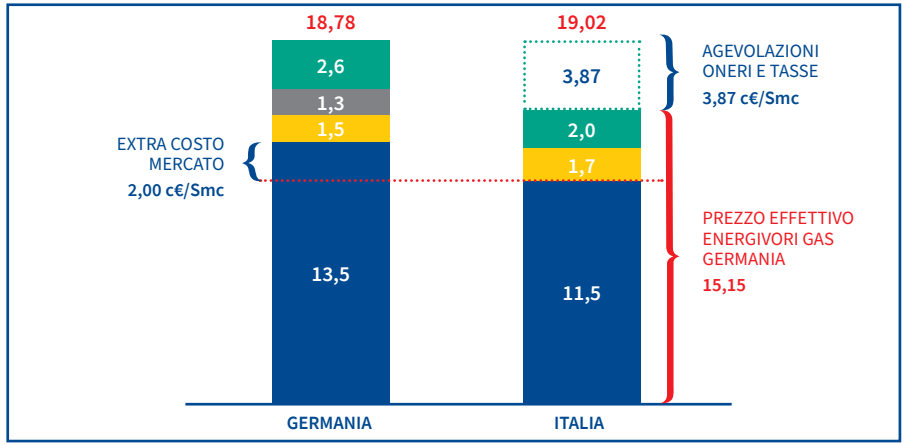
FIGURA 6 - ANDAMENTO STIMATO BOLLETTA MEDIA ENERGIA ELETTRICA 2015-2030
(c€/KWh; elaborazioni Confindustria)



Il gas naturale è la fonte energetica fossile indicata in modo unanime da tutti gli organismi internazionali, quale combustibile più adatto ad accompagnare la transizione low carbon, in ragione del suo basso contenuto di carbonio e delle limitate emissioni inquinanti. Già oggi ricopre un ruolo principe nel sistema energetico nazionale, con un peso di oltre il 40% sull'energia elettrica consumata in Italia. Il gas è l'elemento base per l'efficienza e la sostenibilità industriale, ad esempio attraverso i sistemi di cogenerazione ad alto rendimento che sono molto diffusi nel settore cartario. In Italia questa sarà la chiave per mantenere il primato nell'efficienza, senza dover rinunciare ad un'auspicata crescita economica trainata dalla manifattura.

Strutturalmente, il sistema gas italiano sconta un doppio gap di competitività rispetto al Nord Europa: da un lato il prezzo della commodity nel mercato italiano è superiore a quello degli hub del Nord Europa, nonostante l'Italia vanti una diversificazione di approvvigionamento invidiabile, e, dall'altro, il trattamento delle componenti tariffarie, parafiscali (sussidi rinnovabili termiche e sussidi efficienza) e fiscali non favorisce i consumatori industriali rispetto al trattamento che a questi è riservato in Germania, Regno Unito e Francia, attraverso apposite agevolazioni. I due elementi di svantaggio per gli industriali italiani sono rilevanti: da una parte abbiamo un differenziale sul prezzo nel mercato all'ingrosso del gas naturale rispetto al Nord Europa (circa 2 €/MWh) e, dall'altra, un sistema delle agevolazioni sfavorevole (circa 2 €/MWh), che porta il gap per il nostro Paese intorno ai 4 €/MWh. In condizioni di normalità, quindi, un consumatore industriale italiano paga il gas naturale circa il 13% in più di uno stesso consumatore industriale del Nord Europa.

FIGURA 7 - CONFRONTO COSTO GAS NATURALE PER GRANDI CONSUMATORI INDUSTRIALI
(Media prezzi forward 2020 stimati nel 2019; elaborazioni Confindustria)



L'attuale situazione contingente di riduzione dei prezzi del gas a seguito dell'emergenza sanitaria non ha fatto altro che accrescere il nostro svantaggio competitivo. Il differenziale fra l'Italia (PSV 8,73 €/MWh) e il Nord Europa (TTF 6,58 €/MWh) è rimasto infatti invariato (2,15 €/MWh) anche nel mese di aprile 2020, portando un grande consumatore industriale italiano a sostenere un prezzo per la bolletta gas del 33-37% maggiore rispetto ad un competitor manifatturieri del Nord Europa.

Un altro fattore importante per la competitività elettrica riguarda i costi indiretti ETS ovvero l'incremento del costo del Kwh per effetto delle quote di CO_2 che i produttori elettrici devono acquistare in relazione alla produzione termica da combustibili fossili[30].

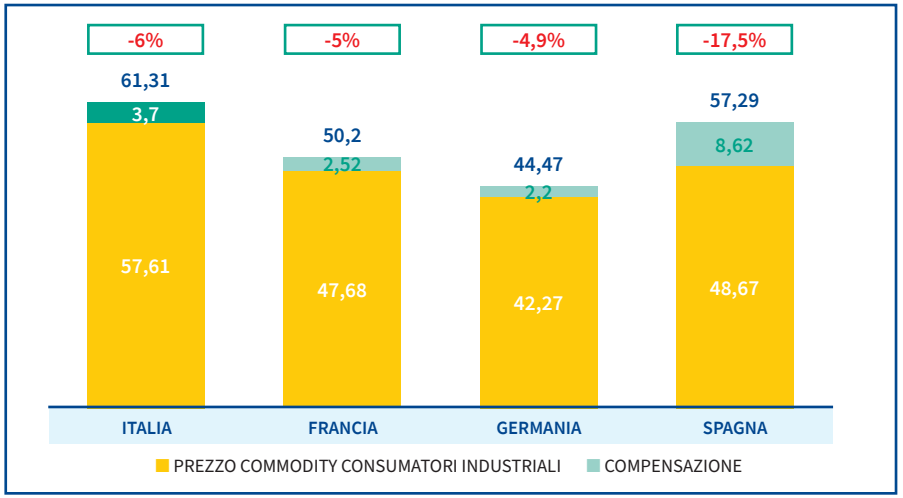
Gli Stati membri nei quali esistono sistemi di compensazione rappresentano insieme il 70% circa del PIL dell'Unione europea purtroppo l'Italia è uno dei pochi paesi che, pur avendo una incidenza manifatturiera rilevante sul PIL non hanno adottato questo meccanismo. La mancata compensazione dei costi indiretti in Italia ha infatti comportato un forte gap di competitività rispetto ai principali concorrenti europei[31].

Il prezzo del mercato elettrico italiano è strutturalmente superiore rispetto a quello dei Paesi del Nord Europa, ciò vista la diversa composizione del mix di generazione. La compensazione dei costi indiretti, applicata in molti Paesi Europei si è tradotta in un risparmio rispetto al prezzo di mercato di 2.52 €/MWh nel 2018 e 6.48 €/MWh nel 2019 a favore dei consumatori industriali francesi, di 1.04 €/MWh nel 2017 e 2.20 €/MWh nel 2018 a favore dei consumatori industriali tedeschi e fino a 8.62 €/MWh per i consumatori spagnoli. Si stima che l'attuazione della misura porterebbe un risparmio per i consumatori industriali italiani coinvolti di circa 3,7 €/MWh. La mancata applicazione costa al cliente industriale italiano dai 5 a 17 punti percentuali di competitività sul prezzo elettrico rispetto ai principali paesi UE (l'applicazione del meccanismo nel contesto italiano avrebbe portato una riduzione di circa il 6% del costo elettrico).

30 Meccanismo previsto dall'art. 27 della Direttiva 87/2003/UE e ss modifiche.

31 A titolo di esempio si segnala che: 1) la Germania ha erogato nel 2018 circa 202,2 Mln€ e nel 2019 circa 218,5 Mln€ (891 beneficiari); 2) la Francia ha erogato nel 2018 circa 98,7 Mln€ e nel 2019 circa 102,1 Mln€ (296 beneficiari)3) la Spagna ha erogato nel 2018 circa 66,6 Mln€ e nel 2019 circa 172,2 Mln€ (151 beneficiari).

FIGURA 8 - RIDUZIONE DEI COSTI COMMODITY ELETTRICA DERIVANTI DALLA COMPENSAZIONE DEI COSTI INDIRETTI ETS (€/MWh 2018; elaborazioni Confindustria su dati Associazioni Industriali)



2.2.6 Mobilità sostenibile di persone e merci

2.2.6.1 Sostenibilità e innovazione, investimenti e mercati

L'efficienza e la produttività del settore dei trasporti e dei servizi logistici di merci e persone sono elementi fondamentali per una mobilità sempre più orientata alla scala globale e a una forte integrazione con la scala nazionale e locale, ma che sia anche capace di contribuire significativamente alla sostenibilità, con un utilizzo più equilibrato delle varie modalità di trasporto, l'impiego e lo sviluppo di mezzi di trasporto più ecologici e di nuove tecnologie di gestione della mobilità.

Il sistema infrastrutturale dedicato al trasporto e alla logistica rappresenta anche un *asset* fondamentale di competitività in un'economia internazionale sempre più basata sulla mobilità di merci e persone, secondo un modello di sviluppo economico che, pur a fronte dei notevoli contraccolpi generati dalle incerte prospettive economiche, dei prezzi e degli scambi prodotti dal Covid, è comunque destinato a recuperare dinamicità.

Nei paesi a rilevante vocazione manifatturiera e a forte orientamento all'esportazione, come il nostro, i sistemi logistici e infrastrutturali svolgono quindi un essenziale ruolo economico, ma anche una rilevante funzione di coesione sociale e territoriale, perché in grado di ridurre squilibri e divari nei servizi di mobilità e marginalità e perifericità tra aree, a livello nazionale e internazionale.

Molti paesi, da quelli di più recente industrializzazione a quelli che cercano di ampliare la base produttiva e gli scambi, hanno politiche economiche basate su un forte rilancio della mobilità e connessi programmi di infrastrutturazione. Il nostro è da decenni dotato di grandi piani di infrastrutturazione dedicata alla mobilità, ma la loro attuazione risulta carente e ancora poco efficace nel risolvere rilevanti fattori critici, quali (v. anche oltre):

- un sensibile declino degli investimenti (pur con risorse non irrilevanti, disponibili a livello nazionale e comunitario) e difficoltà di impiego di capitali privati;
- la difficoltà congenita nel programmare a più lungo termine e attuare investimenti associata ad una carente progettualità e ad una limitata capacità di pianificazione finanziaria;
- il complessivo degrado di una dotazione infrastrutturale comunque importante, per gli insufficienti interventi di manutenzione e di reintegrazione del capitale fisso;
- la presenza di ampi fenomeni di saturazione delle reti (soprattutto al Centro-Nord) e congestione dei nodi (soprattutto nelle grandi aree urbane), associati a deficit (soprattutto nel Mezzogiorno) nella dotazione e nella gestione e diffuse inefficienze nei servizi.

Il nostro sistema logistico-infrastrutturale sta, quindi, progressivamente e da molto tempo perdendo la capacità di offrire risposte efficaci alle varie esigenze di vivibilità e di competitività territoriale del Paese e alla loro dinamica evolutiva.

Rispetto alle varie carenze – strutturali, funzionali, finanziarie, gestionali e anche regolatorie – rilevabili nel nostro sistema infrastrutturale per la mobilità nelle sue componenti settoriali e dimensionali a cui sono state date risposte spesso occasionali e anche contraddittorie, emerge anche un "deficit di *policy*" dedicata alla mobilità, che più recentemente si è cercato di colmare[32], ma che è ancora lontano da una sua compiuta definizione in termini di visione strategica e di più lungo periodo[33].

La nostra attuale pianificazione logistico-infrastrutturale, comprendente anche progetti di rilevante impegno tecnico e finanziario, si è formata per successive stratificazioni di programmi di investimento aventi come principale riferimento la politica infrastrutturale e dei trasporti dell'UE, impegnata da decenni a promuovere e favorire una piena mobilità europea, funzionale all'unificazione dei mercati e agli scambi, che il nostro Paese ha cercato di attuare partendo dalla disponibilità e qualità delle proprie dotazioni infrastrutturali e dai fabbisogni da soddisfare, aggiungedovi progressivamente elementi nuovi o sviluppando tematiche consolidate, come la mobilità urbana e sostenibile.

Pur in presenza di vincoli strutturali e finanziari non irrilevanti,

32 V. da ultimo: *Italia Veloce – L'Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture*, Allegato al DEF 2020.

33 Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, previsto dal Codice dei Contratti Pubblici (art. 201, D.lgs. n. 50/2016), è tuttora assente.

una prospettiva complessiva di sviluppo della mobilità del nostro paese è comunque maturata nel cercare di dare risposte alle esigenze di integrazione esterna e interna, a livello territoriale – tra Nord e Sud, aree urbane e aree interne, centri e periferie – e per modalità di trasporto, secondo logiche evolutive più attente alla sostenibilità e agli squilibri, strutturali e territoriali, da colmare. Ma la programmazione degli investimenti deve essere maggiormente in grado di assecondare più efficacemente l'evoluzione della domanda e riuscire a ridurre gli squilibri, quantitativi e qualitativi, di servizio che da sempre caratterizzano larga parte del nostro Paese.

L'infrastrutturazione continua, quindi, ad avere un peso rilevante (nel determinare la quantità e la qualità dell'offerta di mobilità destinata all'utenza economica e sociale), ma gli effetti del declino degli investimenti (v. oltre) pesano e appaiono ancor più evidenti nel confronto a livello UE in alcune principali dotazioni. Partendo dal 1990, la dotazione di autostrade in rapporto alla popolazione era sostanzialmente allineata a quella dell'UE a 15, nel 2017 è scesa al 70,8%; la dotazione di linee ferroviarie tra il 1990 e il 2017 è invece rimasta sostanzialmente ferma su valori di poco superiori al 70%, con miglioramenti parziali dell'elettrificazione e nelle linee Alta Velocità (AV). Oltre al divario con l'Europa è anche aumentato il divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord del Paese, e all'interno di entrambe le aree, con inevitabili impatti sulle relative prospettive di sviluppo e sull'utenza collettiva[34].

Ma la mobilità di persone e merci non è soltanto infrastrutturazione, perché è sempre stata, e continua ad essere in termini sempre più rilevanti e significativi, attività produttiva e industriale, determinante per la competitività di un paese come il nostro, morfologicamente allungato e orograficamente tormentato, limitato da barriere montuose e aperto al mare, posizionato strategicamente tra il Centro Europa, l'Africa e il Medio Oriente nel Bacino Mediterraneo.

34 G. Coco – C. De Vincenti (eds.), *Una Questione Nazionale – Il Mezzogiorno da problema a opportunità*, Il Mulino, 2020.

La pandemia ha ancor più enfatizzato il ruolo strategico delle attività logistiche e di trasporto, evidenziandone anche la funzione di interesse generale che esse svolgono al servizio della collettività, della produzione e degli scambi. Le nuove sfide della decarbonizzazione e della digitalizzazione ne hanno ancor più esplicitato le lunghe filiere industriali e commerciali, nazionali e globali, a cui esse sono strettamente connesse. Anche i limiti evidenziati dal sistema logistico e trasportistico, in termini di gestioni infrastrutturali e di servizi da esse generati, mostrano crescenti esigenze di regolazione economica e di regolamentazione tecnica e di apertura alla concorrenza e di buon funzionamento dei relativi mercati.

2.2.6.2 Le priorità di intervento

Uno sviluppo del trasporto e della logistica, pienamente integrato tra modalità e servizi di mobilità per il sistema produttivo e la collettività e orientato sul più lungo termine, necessita di una visione strategica in grado di guidare processi complessi di trasformazione e di cambiamento e di saper utilizzare in modo coerente e coordinato investimenti, nuove tecnologie e regolazione. Aspetti essenziali nella prospettiva del *Recovery Plan* nazionale.

Partendo dall'ultimo PNR, per infrastrutture e servizi di trasporto si vuole 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; tutti progetti inseriti da decenni nella pianificazione infrastrutturale, soprattutto quella

riguardante i Valichi alpini (Torino-Lione e Brennero) e i loro collegamenti nazionali, ma che entro il prossimo decennio dovranno necessariamente entrare in funzione.

Per l'infrastrutturazione ferroviaria si punta all'evoluzione dell'Alta Velocità-Alta Capacità (AV-AC) verso l'Alta Velocità di Rete (AVR). L'obiettivo è di garantire a tutte le principali aree urbane tempi di accesso alla Capitale non superiori alle 4 ore e mezza e di integrarne la funzionalità con servizi ferroviari regionali dotati di una rinnovata dotazione di mezzi e tecnologie. In realtà è uno standard di servizio di minore qualità, ma sicuramente meno oneroso.

Riguardo le risorse, il PNR prevede di realizzare gli interventi infrastrutturali prioritari, i cui costi ammontano a circa 196 miliardi su un quindicennio, di cui 129 miliardi già programmati. Rispetto a questi, l'obiettivo è di accelerare l'attuazione degli interventi già in corso e quelli cantierabili, i cui costi complessivi sono di 95 miliardi, di cui 77 già disponibili. È una scelta sicuramente apprezzabile e di buon senso quella di puntare prioritariamente su interventi già in corso di realizzazione, ma che necessita di una attenta capacità di monitoraggio dell'attuazione e di gestione delle eventuali criticità realizzative, non sempre risolvibili con comissariamenti straordinari, anche quelli di più forte impatto amministrativo (v. sopra).

Il PNR è centrato fortemente sulla mobilità sostenibile e sul trasferimento modale. Riguardo all'infrastrutturazione dedicata al sistema logistico, si punta molto sull'intermodalità, come volano della ripresa e della competitività nazionale e internazionale delle nostre imprese e territori, e di strutture dedicate al cargo aereo. Si prevede anche di aggiornare il Piano Nazionale Aeroporti (in realtà approvato in tempi relativamente recenti), garantendo maggiore integrazione tra aeroporti e territorio in una logica intermodale, e di attuare interventi che prevedono l'elettrificazione delle banchine (*cold-ironing*), con il progetto Porti Verdi, e il rinnovo sostenibile del parco dei mezzi navali per i collegamenti con le isole minori. Anche questi, sono quasi tutti temi già ampiamente richiamati negli anni precedenti e che non hanno ancora trovato attuazione.

Nel Trasporto Pubblico Locale (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. Si tratta sicuramente di misure apprezzabili, peraltro attese da anni, ma resta ancora sulla carta il tema dell'apertura al mercato e della concorrenza (atteso sin dal lontano D.lgs. n. 422/1997).

Con specifico riguardo alle concessioni autostradali, il PNR intende dare 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. Si tratta di un tema che aspetta ancora una sua definitiva soluzione, ma che deve dare risposte anche all'esigenza di completare una rete autostradale che potrebbe trovare proprio nelle basi regolatorie determinate dall'Autorità di settore (ART) una opportunità concreta di realizzare cospicui investimenti, non solo quelli, pur apprezzabili, di abilitazione della rete alla progressiva diffusione dei veicoli elettrici, tramite la dotazione di colonnine per la ricarica veloce.

Rispetto alle priorità del PNR, alcune delle quali declinate da molto tempo e ancora in attesa di attuazione, emergono tuttavia alcuni aspetti da considerare per una visione di più lungo periodo. In termini di grandi reti e di sostenibilità, il trasporto ferroviario può effettivamente diventare il vero protagonista per una "nuova unificazione economica" del Paese e del territorio nazionale con l'Europa. I costi unitari di realizzazione – enormemente più elevati, anche con gli standard qualitativi più bassi dell'AVR, di altre modalità a maggiore impatto ambientale – devono però spingere a valutare con molta attenzione la sostenibilità finanziaria e tecnologica nel garantire standard di servizio di base a tutti i cittadini e a tutto

il territorio, in termini di riduzione dei tempi di percorrenza sulle medie distanze da conseguire soprattutto attraverso innovazioni e *up-grade* tecnologici e strutturali delle reti esistenti.

Sul piano logistico, è essenziale la realizzazione dei collegamenti stradali e ferroviarie con i porti e ferroviari con gli aeroporti, determinanti per la competitività del Paese, in particolare per il commercio internazionale e il turismo. Altrettanto forte è l'esigenza di affrontare con decisione il tema delle aree retro-portuali e alle piattaforme logistiche per le merci, anche a livello di aree urbane e metropolitane, nelle quali, in particolare, la mobilità sostenibile presenta le maggiori esigenze di sviluppo e di razionalizzazione, in particolare per il trasporto persone, in termini di reti infrastrutturali (linee metropolitane e tranviarie), mezzi di trasporto (rinnovo del parco veicolare pubblico e privato su motorizzazioni alternative alla combustione e ibride), mobilità "dolce" e "condivisa" (*bike sharing* e *car sharing*) e infomobilità.

Trasporti e logistica devono però aumentare la concorrenza e la regolarità degli operatori e dei mercati, limitando l'intervento pubblico a motivate ed effettive esigenze, nel rispetto della disciplina europea sulla concorrenza (principi dell'operatore di mercato, di non discriminazione, di libertà di stabilimento, …) e rimuovendo o rinunciando a misure a favore di particolari categorie economiche.

Serve soprattutto, nel comparto merci, una "politica industriale per la logistica", che non sia centrata su misure che producono evidenti spiazzamenti tra modalità (con incentivi dati, ad esempio, contemporaneamente al trasferimento modale del trasporto stradale e allo stesso tempo agevolando lo stesso trasporto stradale), ma che sostengano stabilmente la sostenibilità della mobilità, che favoriscano l'integrazione modale dei servizi e offrano soprattutto un maggiore sostegno all'innovazione e alla digitalizzazione dei processi di trasferimento di movimentazione delle merci, con ricadute industriali rilevanti nei comparti manifatturieri (automotive, TLC, cantieristica, fonti energetiche a basso impatto) e di servizi interessati.

2.2.6.3 Un progetto strategico per l'Economia del Mare

Nell'ambito di una politica di sviluppo del trasporto e della logistica per una ripresa economica orientata al lungo periodo, va dedicata una rinnovata e concreta attenzione all'Economia del Mare. Si tratta di un *cluster* straordinario, che da sempre genera ricchezza, occupazione e innovazione, e rappresenta una leva straordinaria per il rilancio del nostro Paese, alla quale la politica economica e industriale di medio e lungo termine deve riconoscere, con sempre maggior consapevolezza, un ruolo strategico.

La conformazione del nostro paese con 8.000 km di coste, la sua centralità nel Mediterraneo, la nostra storia e la straordinaria forza imprenditoriale delle nostre imprese direttamente ed indirettamente coinvolte, che genera valore aggiunto per decine di miliardi di euro, rappresentano potenzialità straordinarie, uniche, che possono garantirci un ruolo primario nel panorama economico europeo e globale.

Secondo il VI Rapporto sull'Economia del Mare (2019), il valore aggiunto complessivo delle attività del *cluster* marittimo del 2017 ammonta a 34,3 miliardi di euro, di cui l'86% (29,6 miliardi) riguarda attività produttive, manifatturiere e terziarie (trasporti marittimi, logistica portuale e attività ausiliarie ai trasporti marittimi, industria navalmeccanica, cantieristica navale, nautica da diporto, pesca, …) e il restante 14% attività istituzionali del comparto marittimo (Marina Militare, Guardia costiera, Autorità portuali, servizi assicurativi). Le unità di lavoro dirette ammontano a 185 mila (considerando quelle indirette, arrivano a quasi 530 mila).

L'importanza dell'Economia del Mare non sta solo nella capacità di attivazione, diretta e indotta, del sistema economico, ma anche nel

ruolo strategico che essa ricopre nelle potenzialità di sviluppo della "piattaforma logistica" rappresentata dall'Italia nel Mediterraneo.

Finora, l'attenzione si è soprattutto concentrata sulle potenzialità di sviluppo che il trasporto marittimo e la logistica connessa possono offrire alla crescita economica e occupazionale, con tentativi (tuttora in corso, ma ancora da implementare) di utilizzare la leva della logistica portuale e retroportuale per attrarre investimenti industriali.

Nella prospettiva di rilanciare e promuovere una più incisiva politica di sviluppo, è invece necessario ampliare e completare una strategia integrata di competitività, fondata su tutte le opportunità industriali, terziarie, turistiche e ambientali offerte dall'utilizzo e dalla valorizzazione della "risorsa mare".

All'Economia del Mare va dedicato uno specifico piano con un pacchetto di proposte chiare, semplici, ma molto concrete per lo sviluppo competitivo del *cluster*, da collocare nelle scelte programmatiche e di riforma nel *Recovery Plan* nazionale, riguardo non solo la politica infrastrutturale e dei trasporti, ma anche quella industriale e del turismo, quella energetica e ambientale, quella della ricerca e dell'innovazione.

Il sistema portuale italiano ha prospettive uniche e deve innanzitutto assumere una visione di *policy* unitaria della portualità nazionale e delle potenzialità dell'intero *cluster* marittimo, per sfruttarne appieno le potenzialità in tutte le sue diverse caratterizzazioni e generare efficienza e competitività non solo verso i sistemi portuali del Nord Europa, ma anche delle portualità emergenti del Nord Africa e del Mediterraneo.

L'Economia del Mare va quindi sostenuta garantendo, innanzitutto, infrastrutture materiali ed immateriali efficienti, procedure amministrative chiare, certe e semplificate, una funzionalità orientata all'utenza (H 24), la digitalizzazione dei processi e dei controlli e una politica di sviluppo produttivo basata sulla sostenibilità, per le tante attività industriali e di servizi che operano nel comparto (terminal, spedizioni, crocieristica, collegamenti marittimi, logistica, energia, cantieristica, riparazioni, …). Anche in quest'ambito ci sono forti esigenze di porre mano ad una regolazione (concessioni) e ad una politica fiscale che sappiano valorizzare e promuovere l'attività economica generata dal mare.

In quest'ambito, le Zone Economiche Speciali (ZES) così come le Zone Logistiche Semplificate (ZLS) possono rappresentare, se opportunamente riviste nella loro impostazione e funzionalità, un valido strumento per favorire lo sviluppo della portualità nazionale e rilanciare le economie territoriali e di conseguenza quella nazionale, e per attrarre e sviluppare nuovi investimenti anche esteri, in particolare nel Mezzogiorno.

Si tratta di un'opportunità che non può essere sprecata e che va assolutamente colta, sfruttando le importanti risorse nazionali e europee disponibili nel ciclo di programmazione 2021-2027 della Politica di Coesione.

2.2.7 Coesione territoriale e sviluppo del Mezzogiorno

2.2.7.1 Le opportunità di utilizzo delle rilevanti risorse europee e nazionali per la Politica di Coesione

Il tema della coesione territoriale e dello sviluppo delle regioni in ritardo è sempre stato, pur attraversando periodi di differente attenzione, al centro della politica economica nazionale e, da alcuni decenni, supportato e integrato dalla politica economica dell'UE attuata coi Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Il consolidamento e l'integrazione della Politica di Coesione europea con quella nazionale, centrata sulla programmazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC), rappresenta da molto tempo una realtà che coinvolge l'intero territorio nazionale – prevalentemente il Mezzogiorno, ma anche il Centro-Nord – e le diverse situazioni di criticità socioeconomica relative al divario, alla marginalità, al degrado e al declino in cui si manifesta lo sviluppo regionale e locale, nei vari contesti territoriali in cui esse si manifestano: intere aree e territori, aree urbane e periferiche, aree costiere e aree interne e montane, aree agricole e industrializzate, …

Ovviamente, l'intensità e la dimensione finanziaria e realizzativa delle azioni e degli interventi per lo sviluppo regionale e la coesione territoriale sono tendenzialmente proporzionate all'intensità delle criticità rilevate ed al loro impatto sulle prospettive di crescita economica delle imprese e di benessere sociale delle collettività interessate. Purtroppo, tali risorse hanno sistematicamente sostituito le minori risorse ordinarie, perdendo così la loro funzione addizionale e il loro contributo al riequilibrio.

Tenendo ben presente questi limiti, le risorse complessivamente destinate alla Politica di Coesione sono, quindi, state sempre cospicue, in particolare nel Mezzogiorno. E ciò dovrebbe essere ulteriormente confermato anche nella prospettiva aperta dal New Generation EU (NGEU) e del nuovo Quadro finanziario pluriennale "ordinario" 2021-2027. Tra il 2020 e il 2027, le risorse destinate alla complessiva Politica di Coesione infatti comprendono:

- la chiusura della programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE, al netto della riprogrammazione (pari a 10,5 miliardi di euro) per anticipare la copertura di spese dovute all'emergenza Covid;

- l'attivazione/integrazione dei Programmi operativi complementari (POC), finanziati con risorse preesistenti o con il recupero dei Fondi SIE (e relativi cofinanziamenti nazionali) riprogrammati per l'emergenza Covid;

- la riprogrammazione delle risorse non utilizzate o utilizzabili del FSC relative ai cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 con singoli Piani sviluppo e coesione (PSC) nazionali e regionali;

- una quota sicuramente rilevante delle risorse del *Facility for Recovery and Resilience* (FRR) del NGEU, che pone la coesione socioeconomica e territoriale tra le finalità di base della politica UE per la rispresa post-Covid[35];

- una quota meno rilevante, ma non meno significativa, di risorse del *Just Transition Fund* (JTF), per la decarbonizzazione dell'attività produttiva a livello regionale[36];

- una quota di risorse aggiuntive al ciclo di programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 (47,5 miliardi, di cui circa 13 miliardi all'Italia) resa disponibile, tra il 2020 e il 2022, dal React-EU (finanziato dal NGEU)[37];

- una quota di circa 42 miliardi (14,5 miliardi del FSE, 26,6 miliardi del FESR e 1 miliardo della Cooperazione Territoriale) delle risorse destinate alla Politica di Coesione UE (330 miliardi di euro) nel nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (dei 1.074 miliardi di euro, articolati nelle varie Rubriche di intervento);

35 Il NGEU ha dotato il FRR di 750 miliardi di euro (390 miliardi di trasferimenti diretti e 360 miliardi di prestiti) da impegnare nel periodo 2021-2024 per sostenere la ripresa economica negli Stati membri; secondo le stime dell'Ufficio parlamentare di bilancio (http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/07/Audizione-UPB-PNR-e-Rel.pdf) all'Italia potrebbero essere destinati 73,4 miliardi di sovvenzioni (al netto delle risorse relative a React-EU e ad altri strumenti del NGEU) e, secondo la Banca d'Italia (https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2020/BALASSONE_audizione_07092020.pdf) fino a un massimo di 120 miliardi di prestiti.

36 Non va dimenticato che il contenuto di de-carbonizzazione dei vari strumenti finanziati sul bilancio 2021-2027 risulta molto impegnativo: FESR 30%; RFF 37%; React-EU 25%; Connecting Europe Facility 60%; Horizon Europe 35%; InvestEU Fund 30%.

37 Che potrebbero aumentare a 55 miliardi, come proposto in sede di Parlamento europeo, con risorse rinvenienti dal Bilancio UE 2014-2020.

- il rifinanziamento 2021-2027 del FSC previsto dal Piano Sud 2020-2030 da definire nella prossima Legge di Bilancio 2021, attualmente indicate in quasi 60 miliardi di euro.

Se da un lato l'enorme disponibilità di risorse europee e nazionali confortano sulle eccezionali potenzialità di investimento, dall'altro emerge una forte preoccupazione sulla loro effettiva ed efficace capacità di impiego da parte del nostro paese e in particolare del Mezzogiorno.

2.2.7.2 Non dimenticare la realtà della nostra Politica di Coesione, per poterla migliorare

La nostra esperienza nell'impiego di risorse destinate agli investimenti pubblici, in particolare in tema di Politica di Coesione, ha sempre sistematicamente presentato enormi difficoltà di utilizzo dei Fondi SIE e del FSC per lo sviluppo regionale, soprattutto nel Mezzogiorno.

LO STATO DI ATTUAZIONE FONDI SIE 2014-2020

PROGRAMMI	STANZIAMENTI (A)		IMPEGNI	PAGAMENTI	ATTUAZIONE 29-2-2020		
	TOTALI	DI CUI UE			IMPEGNO	UTILIZZO	IMPIEGO
POR Mezzogiorno	31.655,8	20.031,9	14.892,7	9.921,3	47,0	66,6	31,3
FESR	17.844,7	11.888,8	9.245,3	5.097,0	51,8	55,1	28,6
FSE	4.458,2	2.732,0	1.856,7	1.033,5	41,6	55,7	23,2
FEASR	9.352,9	5.411,1	3.790,8	3.790,8	40,5	100,0	40,5
POR Centro-Nord	22.547,3	10.628,8	13.238,6	9.563,0	58,7	72,2	42,4
FESR	6.710,7	3.355,4	4.275,9	2.302,2	63,7	53,8	34,3
FSE	6.476,0	3.238,0	4.576,8	2.874,9	70,7	62,8	44,4
FEASR	9.360,6	4.035,4	4.385,9	4.385,9	46,9	100,0	46,9
Totale POR	54.203,1	30.660,7	28.131,3	19.484,3	51,9	69,3	35,9
FESR	24.555,4	15.244,1	13.521,2	7.399,2	55,1	54,7	30,1
FSE	10.934,2	5.970,0	6.433,5	3.908,4	58,8	60,8	35,7
FEASR	18.713,5	9.446,6	8.176,7	8.176,7	43,7	100,0	43,7
Totale PON	20.876,4	13.930,8	13.722,2	6.895,0	65,7	50,2	33,0
FESR	8.907,7	6.373,1	6.289,0	2.781,9	70,6	44,2	31,2
FSE	8.789,8	6.022,7	5.953,8	2.773,9	67,7	46,6	31,6
FEASR	2.199,4	997,8	1.039,9	1.039,9	47,3	100,0	47,3
FEAMP	979,5	537,3	439,5	299,4	44,9	68,1	30,6
TOTALE PO	75.079,5	44.591,5	41.853,5	26.379,3	55,7	63,0	35,1
Cooperazione Territoriale	990,6	853,4	558,0	128,1	56,3	23,0	12,9
TOTALE COESIONE UE	76.070,1	45.444,9	42.411,6	26.507,4	55,8	62,5	34,8

Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati RGS (febbraio 2020)

Gli ultimi dati di attuazione prima del *lockdown* (29 febbraio 2020) mostrano (e confermano) una complessiva sottoutilizzazione delle risorse programmate:

- sulla programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 (75 miliardi di euro), risulta impegnato il 55,7% (41,8 miliardi) e pagato il 35,1% (26,4 miliardi);
- i Programmi operativi regionali (POR) del Mezzogiorno (31,7 miliardi) hanno impegnato il 47% (14,9 miliardi) e pagato il 31,3% (9,9 miliardi);
- i POR del Centro-Nord (22,5 miliardi) hanno impegnato il 58,7% (13,2 miliardi) e pagato il 42,4% (9,6 miliardi);
- i Programmi operativi nazionali (PON) hanno impegnato il 65,7% (13,7 miliardi) e pagato il 33% (6,9 miliardi) degli stanziamenti previsti (20,9 miliardi).

LO STATO DI ATTUAZIONE FONDI SIE 2014-2020

INTERVENTI FSC	MILIONI DI EURO			ATTUAZIONE (%)		
	STANZIAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNO	UTILIZZO	IMPIEGO
	(A)	(B)	(C)	(B/A)	(C/B)	(C/A)
Patti per lo Sviluppo	14.381,7	2.400,2	714,8	16,7	29,8	5,0
Piani Operativi Territoriali	390,0	20,8	4,9	5,3	23,5	1,3
Piani Stralcio	26.479,1	2.507,6	404,9	9,5	16,1	1,5
Contratti Istituzionali di Sviluppo	316,9	16,5	12,7	5,2	77,2	4,0
Difesa Suolo Aree Metropolitane	800,7	380,0	116,3	47,5	30,6	14,5
Efficienza energetica Comuni	500,0	84,3	20,6	16,9	24,4	4,1
Altri interventi FSC	5.027,8	1.464,9	677,3	29,1	46,2	13,5
TOTALE FSC	47.896,2	6.874,2	1.951,4	14,4	28,4	4,1

Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati RGS (febbraio 2020)

Sconfortante è il dato attuativo degli altri interventi della Politica di Coesione:

- i Programmi operativi complementari (POC), con una dotazione di 7,3 miliardi, hanno impegnato appena l'11,1% (0,8 miliardi) e pagato il 4,5% (0,3 miliardi);

- gli interventi del Fondo sviluppo e coesione (FSC), nei vari strumenti in cui è articolato, con una dotazione complessiva di 47,9 miliardi, hanno impegnato il 14,3% (6,9 miliardi) e pagato appena il 4,1% (2 miliardi).

2.2.7.3 Cresce il divario socioeconomico del Mezzogiorno e aumentano le regioni "in transizione" del Centro-Nord

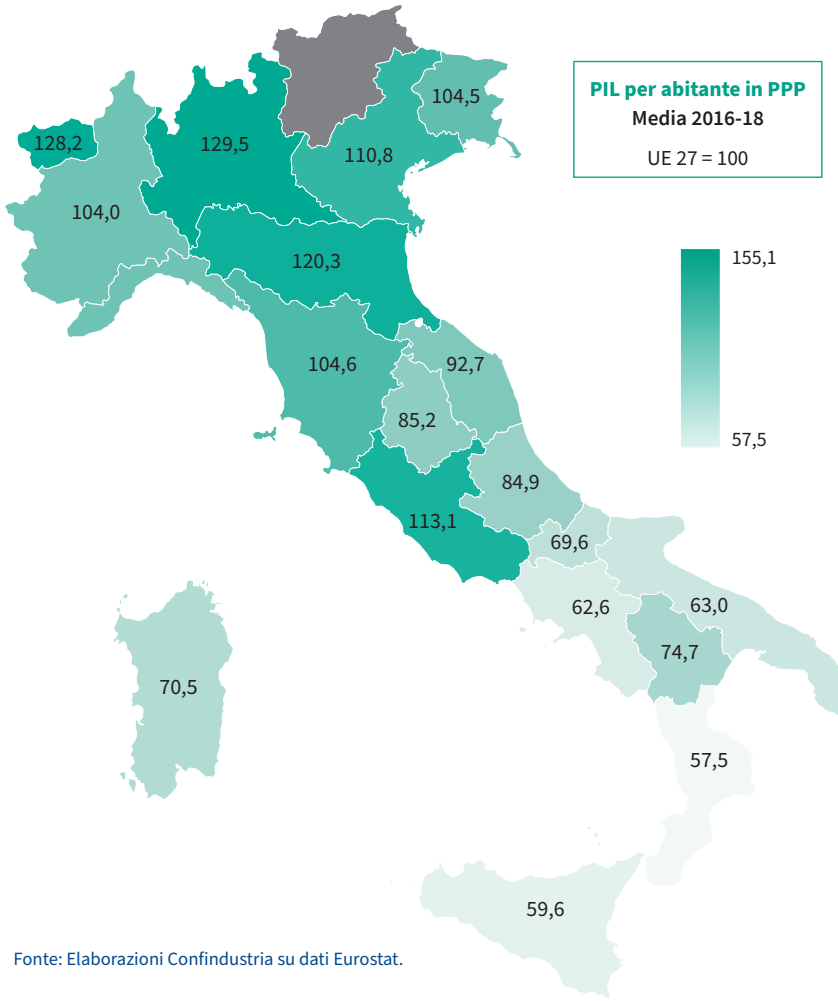
I risultati di questa evidente incapacità di spesa sulla crescita sono riassunti dal calo del PIL per abitante in parità di potere d'acquisto PPP registrato dal nostro Paese, a livello complessivo e regionale.

Secondo Eurostat, nel decennio 2009-2018 in Italia il PIL per abitante è aumentato del 10,2%, rispetto al 32,6% della Germania e ad una media UE 28 del 25,8%.

Anche nel Mezzogiorno si sono verificati aumenti al disopra (Abruzzo, Puglia e Basilicata) e al disotto (Molise, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna) del dato medio nazionale. Ma le distanze sono aumentate, sia a livello nazionale (l'Italia nel decennio 2009-2018 è passata dal 108% della media UE al 94%, la Germania dal 124% al 130%), sia a livello territoriale: anche nelle regioni del Sud in cui il PIL per abitante è aumentato, il divario dalla media UE si fatto più ampio, peggiorando la loro condizione di sottosviluppo, ma si registrano anche segnali di arretramento di alcune regioni del Centro-Nord, che si stanno avvicinando alla media UE e potrebbero aggiungersi alle altre regioni già "in transizione" (Abruzzo, Umbria e Marche hanno un PIL per abitante inferiore alla media UE).

Sono dati che sintetizzano una persistente dinamica divergente del Mezzogiorno rispetto all'Europa e al resto dell'Italia, non solo in termini di PIL, ma anche di investimenti, occupazione, dotazioni di infrastrutture e di servizi e competitività; di questa dinamica si deve tener conto se si vuole realmente rilanciare l'economia del Paese e soprattutto del Mezzogiorno. Si deve capire fino in fondo che il Paese nell'ultimo decennio ha vissuto una sorta di "asfissia economica" e che il Mezzogiorno ha subito una progressiva e sempre più pericolosa "marginalità economica", anche se interrotta da un breve periodo (2015-2018) di crescita comunque più bassa; l'impatto dell'emergenza sanitaria potrebbe condurre l'area vicino ad un "punto di non ritorno", per cui potrebbe diventare ancor più difficile uscire dalla perversa dinamica divergente dall'Europa e dal resto d'Italia che la caratterizza da troppo tempo.

AUMENTA LA DIVERGENZA ECONOMICA REGIONALE A SCALA UE E NAZIONALE



Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati Eurostat.

Se questa è la situazione ante-Covid, quella generata dal Covid, in termini di caduta economica nel 2020 e di ripresa nel 2021, conferma infatti la dinamica divergente del Mezzogiorno. Interromperla e invertirla richiede un impegno straordinario, in termini di efficienza e di efficacia di impiego di risorse pubbliche di entità eccezionale.

2.2.7.4 Puntare alla convergenza con un vero cambiamento operativo della programmazione

Oggi ci sono quasi tutte le condizioni per definire una strategia di rilancio, articolata su interventi urgenti a breve termine che sappiano aprire il solco a politiche di riforma e programmi di investimento a medio e lungo termine. Del resto, le stesse ingenti risorse rese disponibili sul *Recovery Plan* presuppongono di avere questa visione "multi-focale", capace di coniugare ingenti investimenti con decisive riforme, secondo un approccio d'insieme di tutti gli ambiti di intervento coinvolti e una semplificazione dei tanti strumenti programmatici generati nel corso dei vari cicli di pianificazione. La prima delle riforme deve, quindi, essere quella di una efficiente ed efficace Politica di Coesione territoriale e di Sviluppo del Mezzogiorno e il Piano Sud 2030 rappresenta un significativo passo avanti in tal senso, da integrare e coordinare col *Recovery Plan*.

Ma si deve essere realisti e consapevoli, almeno su due questioni: quanto è avvenuto dopo la crisi del 2008, dirottando al Nord le risorse destinate al Sud, aumentando così i divari territoriali, è stato scongiurato dalle norme sulla riprogrammazione dei Fondi SIE e del FSC del D.L. Rilancio (n. 34/2020), ma la situazione rispetto al post 2008 non è cambiata: il Sud spende meno, è più lento nell'utilizzo delle risorse, che risultano comunque scarsamente aggiuntive e, quindi, con effetti quasi nulli sul riequilibrio socioeconomico.

Se permane questa situazione, la "difesa a oltranza" delle risorse "del" Sud serve solo a non utilizzare o a utilizzare molto meno le cospicue disponibilità finanziarie destinate al Mezzogiorno. Si deve quindi uscire definitivamente dalla logica "difensiva" delle risorse destinate al Sud e adottare una logica "redistributiva" nel Sud, basata su una chiara programmazione multi-livello Stato-Regioni degli investimenti "nel" Mezzogiorno, in cui il mancato o più lento impiego di risorse venga rapidamente riallocato – dalle Regioni allo Stato e viceversa, esercitando nei casi previsti dalla legge i "poteri sostitutivi", e anche tra Regioni – sugli interventi in grado di avanzare con più velocità ed efficacia.

Soprattutto in tema infrastrutturale, le cui priorità d'intervento sono ben note e aspettano solo di essere realizzate, concentrare preventivamente – e in misura più rilevante – la responsabilità di spesa a livello statale non ha molto senso, se non motivata da una programmazione certa dei propri tempi di attuazione e decisiva nel dotare a scala sovraregionale l'intero Mezzogiorno di capitale fisso sociale e di servizi.

Non va poi dimenticato che gli interventi statali/centrali sono solitamente di maggiori dimensioni e con tempi attuativi necessariamente meno rapidi. In una situazione in cui è anche (e soprattutto) essenziale riattivare rapidamente la domanda pubblica e porla stabilmente su un sentiero più elevato di spesa, gli interventi di minori dimensioni, gestiti necessariamente a scala locale, sono determinanti quanto quelli di dimensioni più elevate, soprattutto se finalizzati a realizzare investimenti decisivi nell'edilizia scolastica, la difesa idrogeologica, la riqualificazione e la mobilità urbana, le condizioni igienico-sanitarie e ambientali, a patto che ci sia una pubblica amministrazione locale efficiente (v. sopra).

Sicuramente è fondamentale uscire dalla frammentazione della spesa e dagli sprechi, spesso strumentale a un impiego "qualsiasi" delle risorse, quando a non favorire comportamenti scorretti e a volte penalmente rilevanti.

Logiche aprioristiche di accentramento/decentramento della spesa, come quelle che sembrano emergere anche dal dibattito sulla c.d. "autonomia differenziata", vanno quindi superate e basate su

principi di equità, efficienza ed efficacia. Privare il Mezzogiorno di risorse non utilizzate non ha senso ed è dannoso e perverso; ha senso, invece, riallocare queste risorse nel Mezzogiorno, spingendo così ad una maggiore competizione tra Regioni ed Enti locali "del Mezzogiorno" per disincentivare le inerzie e tra queste e le Amministrazioni centrali che possono investire nel Mezzogiorno.

2.2.7.5 Un più stabile ed efficace sostegno agli investimenti produttivi

Anche per la ripresa degli investimenti produttivi nel Mezzogiorno si deve essere realisti. Oggi ci troviamo di fronte ad aspettative ancora incerte, che potranno essere cambiate non solo con una ripresa sostenuta della domanda pubblica, ma soprattutto della domanda estera, a cui fa riferimento la componente più dinamica e competitiva della nostra economia, e dei consumi interni.

Saranno quindi ancora determinanti interventi di supporto alla liquidità e all'accesso al credito (notoriamente più oneroso e più razionato nelle regioni meridionali), ma le prospettive di investimento non possono essere quelle di far competere il Mezzogiorno con economie a più basso costo del lavoro; per le Regioni del Sud Italia si deve più decisamente puntare sulla "qualità" degli investimenti e delle produzioni.

Per questo è decisivo definire e rendere stabile nel tempo, almeno per il ciclo di programmazione 2021-2027 o nella prospettiva del Piano Sud 2030, i diversi strumenti esistenti e che hanno dato risultati positivi per la crescita delle imprese nel Mezzogiorno, ma che hanno in gran parte scadenza a fine 2020 o fino ad esaurimento dei *plafond* finanziari assegnati. Tra questi, vanno considerati:

- il credito d'imposta Mezzogiorno; agevolazione per investimenti in beni strumentali nuovi destinati delle strutture produttive, previsto anche, in misura rafforzata, per gli investimenti nelle Zone Economiche Speciali (ZES);
- bonus occupazione Mezzogiorno; agevolazione pari alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro che assuma lavoratori disoccupati con contratto a tempo indeterminato;
- nuova "Sabatini" maggiorata per il Mezzogiorno; tassi agevolati su prestiti per l'acquisto (anche in *leasing*) delle PMI del Mezzogiorno di macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo (e *hardware*, *software* e tecnologie digitali), azzerati per investimenti 4.0;
- investimenti innovativi delle PMI, agevolazione per investimenti innovativi coerenti con il piano nazionale "Impresa 4.0" e la Strategia nazionale di specializzazione intelligente;
- "resto al Sud", agevolazione per favorire l'auto-imprenditorialità di residenti al Sud tra i 18 e i 45 (o che vi trasferiscono la residenza) non titolari di attività di impresa in esercizio o non beneficiari negli ultimi tre anni misure simili;
- "cresci al Sud", fondo per la competitività e la crescita dimensionale delle PMI per investimenti effettuati fino al 2021 nel capitale delle imprese insieme a investitori privati indipendenti.

Una maggiore attenzione va dedicata anche alle grandi imprese, utilizzando meglio strumenti come i Contratti di sviluppo e l'Aiuto alla crescita economica (ACE). Un vero limite della politica di sostegno degli investimenti produttivi nel Mezzogiorno, pur essendo positivamente attenta alle PMI, è infatti quello di favorire poco la crescita dimensionale delle imprese e, per quanto riguarda le aree svantaggiate del Centro-Nord, di offrire limitate possibilità di investimento delle grandi imprese. A tale ultimo proposito, sussitono due vincoli di fondo la cui rimozione dovrebbe essere negoziata con le Autorità UE:

gli orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale (che limitano le possibilità di investimento solo alle nuove localizzazioni) e la regolamentazione del FESR (che esclude il finanziamento degli investimenti delle grandi imprese). Soprattutto nella prospettiva del *Recovery Plan*, nella quale dovrebbero essere messe in campo tutte le potenzialità di investimento disponibili, il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 dovrebbe quindi sciogliere definitivamente questi vincoli, che già ora producono effetti negativi sull'attrattività delle aree svantaggiate del Centro-Nord dei grandi investimenti, anche esteri.

2.2.7.6 Più infrastrutture, servizi pubblici e legalità

In una prospettiva di politica industriale capace di offrire stabilità degli strumenti e di coinvolgere tutte le dimensioni d'impresa su obiettivi di investimento, occupazione e innovazione, ha ancora senso puntare a interventi basati su trattamenti fiscali "di favore" di alcune aree (anche se in ritardo) rispetto al resto di un Paese? Pur tralasciando la probabile (e non irrilevante) incompatibilità con la disciplina europea sugli aiuti Stato, si tratterebbe di agevolazioni che non incentivano nuovi investimenti e nuova occupazione (come crediti d'imposta o simili), ma di trattamenti fiscali differenziati dei redditi d'impresa o dell'attività d'impresa. Quale sarebbe la motivazione? Attrarre/mantenere/assistere attività produttive su una certa area? Compensare diseconomie localizzative? E per quanto tempo?

La recente misura di riduzione (30%) dei contributi previdenziali degli occupati del Mezzogiorno, introdotta dal D.L. Agosto (n. 104/2020), oltre ad essere una parziale riedizione di quella soppressa nel lontano 1995 dalla Commissione europea perché giudicata come aiuto selettivo al funzionamento (categoria allora vietata dal Trattato CE e ora dal TFUE), potrebbe avere una qualche giustificazione entro i limiti temporali (2020) e finanziari (800.000 euro per impresa) del Quadro temporaneo sugli Aiuti di Stato, come sostegno provvisorio all'uscita dall'emergenza. Renderla invece strutturale (fino al 2029) sarebbe plausibile nell'ambito di una riduzione non selettiva del cuneo fiscale e contributivo.

È invece necessario ridurre/eliminare le diseconomie esterne dell'attività d'impresa, in termini di dotazioni infrastrutturali, servizi pubblici (energia, ambiente, mobilità, formazione, sanità, …) ed efficienza della PA, sicurezza e legalità dei contesti sociali, e incidere quindi positivamente sulle precarie condizioni di contesto, che soprattutto nel Mezzogiorno vengono date quasi per scontate, quasi rinunciando a eliminarle.

Non va dimenticato che strumenti come il *Recovery Plan* o la stessa Politica di Coesione devono essere utilizzati per investire sul presente di una crisi economica più difficile da superare nelle sue aree in maggiore difficoltà economica e sociale[38], che grava sul futuro dell'intero Paese.

La logica sottostante il *Recovery Plan* e del ciclo 2021-2027 dei Fondi SIE è quella di saper declinare le tre finalità strutturali di lungo periodo che l'UE ha deciso di perseguire: sostenibilità, digitalizzazione e resilienza.

Sono tre finalità strutturali che richiedono molta innovazione e cambiamenti profondi nell'economia, nella società e nella PA, veri e propri "salti di paradigma". Rispetto ad esse, e non sembri un paradosso, sono proprio le economie più in ritardo, come quelle del Mezzogiorno, che possono attuarle, perché possono più agevolmente "saltare" passaggi intermedi che economie più mature hanno già affrontato e accelerare il cambiamento.

Qui sta la vera sfida, anche culturale, che il Mezzogiorno è chiamato ad affrontare nel breve come nel più lungo termine, disponendo, come mai accaduto prima, di risorse ancor più rilevanti. Sarà determinante la capacità, la competenza e la lungimiranza delle

38 Svimez, *Previsioni regionali 2020-2021*, 2 settembre 2020 (http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/09/Previsioni-Regionali-20202021.pdf).

sue classi dirigenti, nessuna esclusa: politiche, amministrative, imprenditoriali, sindacali e sociali e loro progettualità.

Ma bisogna fare presto e bene. Fin da ora. L'Europa e l'Italia concentreranno soprattutto nel periodo 2021-2026, ma anche negli anni successivi, l'opportunità di mettere in campo uno sforzo finanziario senza precedenti. Sta al Mezzogiorno e alle altre aree in difficoltà del Paese saper utilizzarlo al meglio, per uscire dalla crisi e garantire alle future generazioni opportunità migliori di sviluppo, di benessere, di sostenibilità e di equità.

2.2.8 Infrastrutture per la crescita, la competitività e l'equità

2.2.8.1 La visione di lungo e lunghissimo termine

Tra le politiche che necessitano di una visione di lungo e anche di lunghissimo termine, va sicuramente considerata quella infrastrutturale. La natura stessa delle infrastrutture e la loro vita utile sono basate su riferimenti temporali ultradecennali, per dare risposte alla collettività in termini di capacità di servizio partendo dai fabbisogni attuali e proiettandoli nel futuro[39].

Gli esercizi di programmazione infrastrutturale sono strutturalmente complessi, perché devono essere necessariamente dotati di visioni strategiche di lunghissimo periodo e allo stesso tempo essere capaci di adeguare l'attuazione ai cambiamenti economici e tecnologici, ai mutamenti sociali e ambientali, a tutte le scale territoriali interessate. Un approccio di lungo/lunghissimo periodo è

39 Basti pensare ai disegni sulle reti transeuropee (TEN), che partono da un lontano passato (Consiglio di Essen del 1994) e si proiettano su un lontano futuro (al 2030 e al 2050) o una qualsiasi pianificazione infrastrutturale basata su grandi cambiamenti tecnologici (digitalizzazione e sostenibilità) o rilevanti obiettivi economici e sociali (riduzione di divari di dotazione e di servizio tra aree territoriali).

necessario anche perché i fabbisogni di investimento sono enormi (v. oltre) e, rispetto a inevitabili vincoli finanziari (bilanci pubblici) e tecnici (realizzazione), la pianificazione degli interventi deve proiettarsi in una dimensione temporale più ampia.

Una visione almeno di lungo periodo è anche necessaria alla gestione infrastrutturale, in particolare a quella parte dedicata alla manutenzione ordinaria e straordinaria e, se necessario e possibile, alla ristrutturazione, alla riconversione e alla sostituzione, con i relativi impatti sui bilanci degli enti responsabili e sui relativi equilibri finanziari.

Tutto ciò vale sicuramente per le grandi infrastrutture, ma non è da meno per le c.d. "piccole" opere infrastrutturali, spesso inquadrate in piani settoriali di lungo e lunghissimo termine, per rispondere a politiche di adeguamento del capitale fisso sociale a nuovi standard di sicurezza, di sostenibilità ambientale e di qualità dei servizi resi dal territorio e dal patrimonio edilizio pubblico.

La nostra stessa finanza pubblica, in particolare quella dedicata agli investimenti, ha ormai adottato da tempo pianificazioni basate su stanziamenti quindicennali, dovuti soprattutto ad esigenze di controllo e gestione degli equilibri di bilancio, ma anche ad esigenze operative, spesso dovute ai limiti di produttività della pubblica amministrazione e di capacità produttiva degli operatori.

Nondimeno, il lungo e il lunghissimo termine possono però rappresentare un'agevole "via di fuga" dalle esigenze di continuità della politica infrastrutturale e dal rispetto dei tempi di programmazione e di realizzazione degli investimenti, per coprire inefficienze e ritardi, motivare cambiamenti di *policy*, dissensi e conflitti.

Rispetto a una visione necessariamente lunga, sul piano attuativo è infatti fondamentale la tempistica della programmazione infrastrutturale, dalle fasi preparatorie a quelle esecutive e di chiusura e entrata in funzione delle opere, non solo riguardo alle aspettative

dell'utenza, cittadini e imprese, ma anche per la funzionalità e l'efficacia delle infrastrutture, le quali, nella gran parte dei casi, sono integrate in reti e sistemi, che ne determinano larga parte della capacità di servizio.

Inoltre, il buon funzionamento complessivo di una politica infrastrutturale è determinante per tenere sotto controllo i costi realizzativi. Proprio il mancato rispetto dei tempi di programmazione, anche perché orientati sul lungo o il lunghissimo termine, incide pesantemente sul rispetto degli equilibri di bilancio, a partire dal singolo progetto per arrivare ai piani e ai programmi di investimento, generando quel fenomeno diffuso in tutto il mondo del *cost overrun*, ma che diversamente da quanto accade nei più importanti paesi industrializzati, in Italia non ha ancora trovato soluzioni accettabili e sostenibili.

Ma su tutta la politica infrastrutturale, sul suo buon funzionamento e, a maggior ragione, su basi temporali necessariamente molto lunghe, sono determinanti l'efficienza della pubblica amministrazione e un apparato normativo e regolatorio il più possibile semplice, chiaro, flessibile e stabile in un arco temporale ragionevole, entro "cicli regolamentari" di 5-10 anni, bisognoso solo di piccoli e mirati aggiustamenti, per essere in grado di rispondere alle nuove e diverse esigenze che inevitabilmente emergono.

Lo sviluppo infrastrutturale è fondamentale per la crescita del Paese: a breve termine, la realizzazione degli investimenti attiva tutta l'economia, attraverso l'industria e i servizi della filiera delle costruzioni e dell'indotto; a medio, lungo e lunghissimo termine, si generano servizi, maggiori benefici e minori costi per le imprese e per tutta la collettività. Per questo servono investimenti per nuove infrastrutture e per mantenere in efficienza quelle esistenti, impiegando più risorse pubbliche e private, ma anche nuove tecnologie industriali, una migliore regolamentazione dei relativi mercati, degli appalti delle opere e della gestione dei servizi da esse prodotti, e delle procedure decisionali, e strutture tecnico-amministrative adeguate, competenti ed efficienti. Ma senza riforme decisive, realmente capaci di promuovere e sostenere una buona politica infrastrutturale, risulterà difficile realizzare gli investimenti necessari, in quantità e qualità, ad aumentare il benessere e la coesione sociale, economica e territoriale del nostro paese e, nel suo insieme, la produttività e la competitività nei confronti dei principali paesi industrializzati.

2.2.8.2 Uscire dal declino infrastrutturale

Su queste basi sarebbe possibile uscire dal declino che da troppi anni ha caratterizzato l'andamento degli investimenti infrastrutturali, che a loro volta hanno coinvolto l'intero aggregato degli investimenti fissi lordi della PA. Si tratta di un fenomeno che ha coinvolto la gran parte dell'UE, ma che in Italia presenta le caratteristiche più evidenti[40].

Se si guarda all'ultimo ventennio (2000-2019), gli investimenti pubblici in rapporto al PIL sono partiti da un'incidenza del 2,8%, per salire fino al 3,7% nel 2009 (ultima manovra espansiva a seguito della crisi economico finanziaria), per poi scendere su valori di poco superiori al 2%.

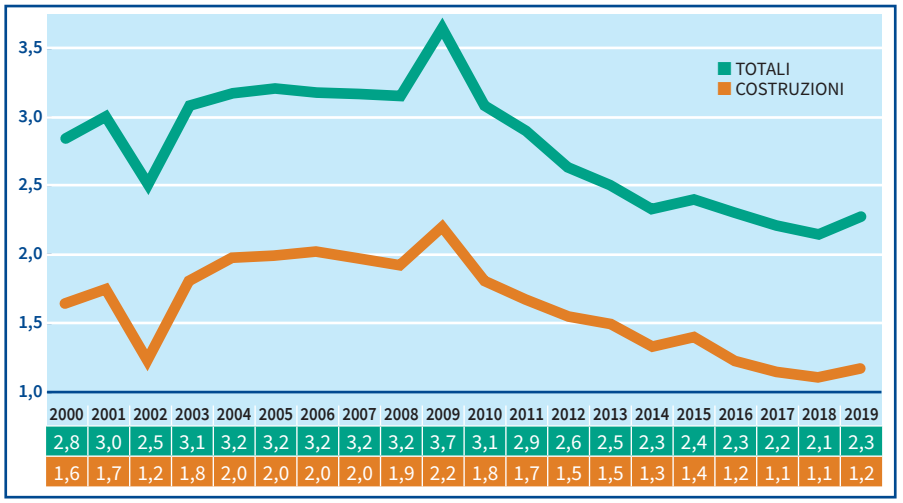
Gli investimenti fissi lordi della PA in costruzioni (formati per la quasi totalità da spese per opere pubbliche, cioè infrastrutture) hanno invece mantenuto un'incidenza sul PIL piuttosto oscillante fino al 2009, ma sostanzialmente vicina al 2%, per poi evidenziare un consistente declino fino a valori di poco superiori all'1% negli ultimi.

Non solo stiamo investendo sempre meno in infrastrutture e in misura incoerente rispetto alla domanda, ma stiamo anche assistendo ad un preoccupante degrado delle dotazioni esistenti, che non raramente si rivela in cedimenti e crolli, spesso anche drammatici. Da troppo tempo l'Italia sta anche "distruggendo" il patrimonio

40 Cerniglia F., Saraceno F., *A European Public Investment Outlook*, Open Book Publishers, 2020.

infrastrutturale, per mancate manutenzioni, sostituzioni e ristrutturazioni delle dotazioni esistenti[41].

INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLE PA IN % DEL PIL



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TOTALI	2,8	3,0	2,5	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,7	3,1	2,9	2,6	2,5	2,3	2,4	2,3	2,2	2,1	2,3
COSTRUZIONI	1,6	1,7	1,2	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	2,2	1,8	1,7	1,5	1,5	1,3	1,4	1,2	1,1	1,1	1,2

Fonte: Elaborazioni e stime su dati ISTAT.

L'uscita dalla crisi economica provocata dalla pandemia deve quindi necessariamente focalizzarsi su un effettivo rilancio della politica infrastrutturale, per dare al Paese e alle future generazioni servizi in grado di garantirne la competitività e il benessere e anche la sicurezza, e alla nostra economia prospettive concrete di crescita.

2.2.8.3 Un nuovo inizio per andare lontano: PNR e investimenti pubblici

Per tenere conto degli effetti economici causati dalla pandemia Covid-19 sull'economia del Paese e delle conseguenti esigenze di rilancio, il Governo ha ritardato il varo del Piano Nazionale di Riforma (PNR) 2020, per presentarlo insieme ad un provvedimento urgente di accelerazione delle procedure decisionali e di semplificazione della regolamentazione amministrativa (D.L. 76/2020) e, soprattutto, in funzione delle prospettive offerte dal forte impegno finanziario assunto dal Consiglio dell'UE del 21 luglio 2020, con la presentazione del Bilancio UE 2021-2027 e di un vasto programma straordinario di finanziamenti *New Generation EU* (NGEU).

Il PNR 2020 dovrebbe, quindi, rappresentare il quadro di riferimento nel cui ambito collocare, innanzitutto, il *Recovery Plan* nazionale per il NGEU, da presentare insieme alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF), per inoltrarlo alla Commissione europea a metà ottobre 2020.

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

- semplificazione temporanea (31 luglio 2021) delle procedure amministrative di pianificazione, autorizzazione e soprattutto di affidamento 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.

Prioritariamente, l'azione si concentrerà (v. sopra) sull'accelerazione delle opere pubbliche già finanziate e in fase avanzata di progettazione, attraverso misure di snellimento delle procedure e degli iter autorizzativi più di carattere "emergenziale" (commissariamenti) e comunque temporaneo, senza compromettere le esigenze di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Sul piano congiunturale e temporaneo, è infatti prevista una prosecuzione "rafforzata" (D.L. n. 76/2020) del c.d. D.L. Sblocca cantieri (n. 32/2019) per il ricorso a procedure di appalto semplificate

41 Boitani A., Mele G., *Investimenti pubblici e bassa crescita*, in: Guerrieri P., Dell'Aringa C., (eds.), "Inclusione, crescita, produttività. Un'Agenda per l'Italia", AREL-Il Mulino.

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.

Altre misure – sicuramente positive, ma parziali – riguardano la funzionalità della pubblica amministrazione, con 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 comunitarie, gli strumenti di flessibilità che consentono la celerità delle procedure e la semplificazione documentale, nonché una parziale integrazione dei processi autorizzativi.

A parte la temporaneità delle misure straordinarie adottate, emerge una ridotta incisività di quelle riguardanti i nodi strutturali che sono più a monte del processo realizzativo, cioè le procedure decisionali e autorizzative le quali, terminata la fase di emergenza, tornerebbero a produrre i ritardi e i rallentamenti di sempre, mentre ci si concentra di più sulle procedure di affidamento dei lavori, anche in chiave strutturale, ma con scarse prospettive di semplificazione.

Proprio in tema di appalti, il PNR pone l'obiettivo di pervenire ad un quadro giuridico chiaro e semplificato per gli amministratori e gli operatori economici, superando gli elementi di criticità ed incertezza. Tuttavia, nella sostanza, si conferma il quadro normativo esistente, pur accorpato, nella parte attuativa del Codice dei contratti pubblici (CCP), in un regolamento unico di attuazione che dovrebbe consentire, da un lato, semplificazioni di ordine procedimentale e, dall'altro, disporre 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, dovrebbe garantire maggiori certezze di ordine interpretativo ed applicativo.

Una rilevante lacuna del PNR (oltre che dei provvedimenti sinora adottati) si individua nel coinvolgimento degli investitori privati. Il Programma prevede iniziative dirette a creare condizioni utili per un concreto ed efficiente coinvolgimento di risorse private, laddove ne sussistano i presupposti, per la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità, attraverso schemi di partenariato pubblico privato e di leasing pubblico; si tratta, tuttavia, più di schemi e modelli contrattuali, che di riforme della regolamentazione finanziaria necessarie a favorire investitori di lungo termine.

2.2.8.4 I rischi di una strategia di "corto respiro" e l'esigenza di sciogliere i nodi strutturali della politica infrastrutturale

In una prospettiva di lungo e lunghissimo periodo è necessario aggredire e sciogliere i nodi strutturali della politica infrastrutturale, e questi, come già detto, risiedono e permangono in misura più rilevante nelle fasi a monte degli affidamenti e dell'esecuzione delle opere.

Per una riflessione sui problemi di impiego di risorse pubbliche e di attuazione di investimenti infrastrutturali, è utile fare riferimento sul più ampio e "antico" quadro programmatico di interventi infrastrutturali del Paese, riguardante le c.d. "infrastrutture strategiche", un contenitore generato per successive fasi ed evoluzioni dal primo programma delle Legge Obiettivo (2001) fino ai giorni nostri.

Il 14° Rapporto 2020 sulle Infrastrutture Strategiche e Prioritarie, del Servizio Studi della Camera dei Deputati, con dati aggiornati al 31 ottobre 2019, rileva una programmazione finanziaria complessiva di circa 273 miliardi di euro (depurata di 44 miliardi di euro rispetto al Rapporto precedente). Le risorse disponibili ammontano a 199 miliardi (73%), di cui 155 miliardi di risorse pubbliche e 44 miliardi di risorse private. Il fabbisogno residuo ammonta a 74 miliardi.

FASI DI AVANZAMENTO	OPERE PRIORITARIE		OPERE NON PRIORITARIE		TOTALE	
	MILIONI DI €	%	MILIONI DI €	%	MILIONI DI €	%
PROGETTAZIONE	109,0	49,8	19,0	35,3	128,0	46,9
IN GARA	10,0	4,6	0,5	0,9	10,5	3,8
AGGIUDICATI	1,6	0,7	0,2	0,4	1,8	0,7
CON CONTRATTO	9,9	4,5	1,0	1,9	10,9	4,0
IN CORSO	45,8	20,9	9,2	17,1	55,0	20,2
ULTIMATI	24,1	11,0	22,1	41,0	46,2	16,9
ALTRO (A)	18,5	8,5	1,9	3,5	20,4	7,5
TOTALE	**218,9**	**100,0**	**53,9**	**100,0**	**272,8**	**100,0**

(A) Lotti con contratto rescisso o con uno stato di avanzamento misto.

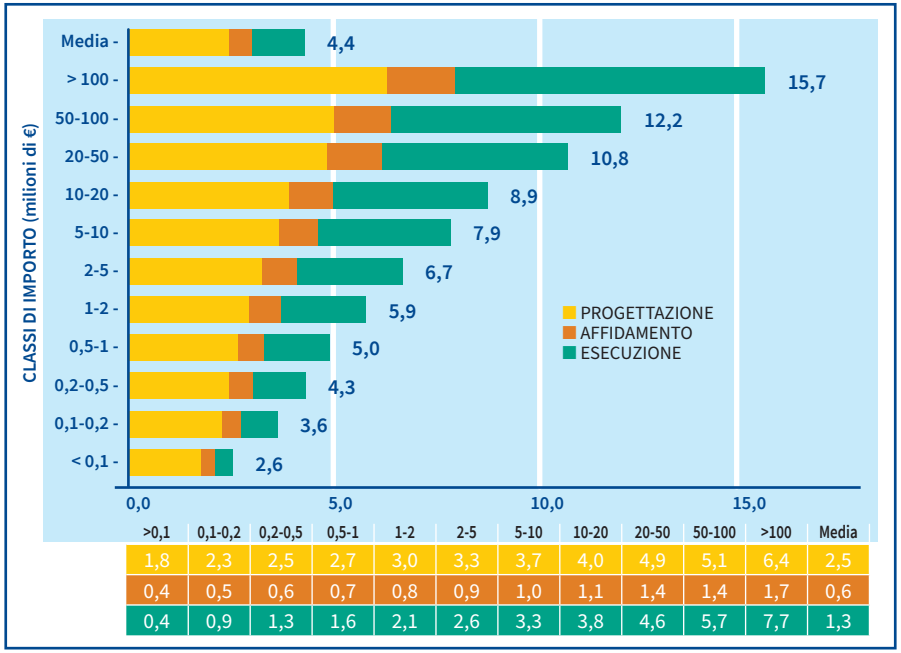
Fonte: Elaborazioni su dati del Servizio Studi della Camera dei Deputati, 2020.

Questa ampia disponibilità di risorse (comprendente anche i costi già sostenuti per opere ultimate o in corso) è ovviamente distribuita, per la parte ancora non impiegata in termini di previsione di utilizzo, su un arco temporale di almeno un quindicennio. Lo stato di attuazione complessivo, articolato in opere prioritarie (deliberate dal CIPE) e non prioritarie, è così sintetizzato per fasi di avanzamento.

Dei circa 273 miliardi di costi stimati, ben 128 miliardi (46,9%) sono ancora in fase di progettazione, 55 miliardi (20,2%) riguardano opere in corso di esecuzione e 46,2 miliardi (16,9%) sono opere ultimate. È da notare che le opere non prioritarie (cioè non sottoposte ad approvazione del CIPE) presentano uno stato di avanzamento relativamente migliore, un aspetto che evidenzia il "peso" del CIPE (con tutti i vari passaggi impliciti, tra Ministeri e Corte dei Conti) sul processo decisionale e di avanzamento programmatico.

Quali sono le cause? L'indagine più recente sui tempi attuativi degli investimenti in opere pubbliche, pubblicata nel 2019 dal Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, evidenziano tempi medi di realizzazione pari a 4 anni e 4 mesi, ma che oscillano da 2 anni e 6 mesi per opere d'importo inferiore a 100.000 € a 15 anni e 7 mesi per opere di importo superiore a 100 milioni di €.

TEMPI DI REALIZZAZIONE PER FASI DELLE OPERE PUBBLICHE PER CLASSE D'IMPORTO (anni, mesi)



	>0,1	0,1-0,2	0,2-0,5	0,5-1	1-2	2-5	5-10	10-20	20-50	50-100	>100	Media
PROGETTAZIONE	1,8	2,3	2,5	2,7	3,0	3,3	3,7	4,0	4,9	5,1	6,4	2,5
AFFIDAMENTO	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,4	1,4	1,7	0,6
ESECUZIONE	0,4	0,9	1,3	1,6	2,1	2,6	3,3	3,8	4,6	5,7	7,7	1,3

Fonte: Elaborazioni su dati Agenzia Coesione Territoriale.

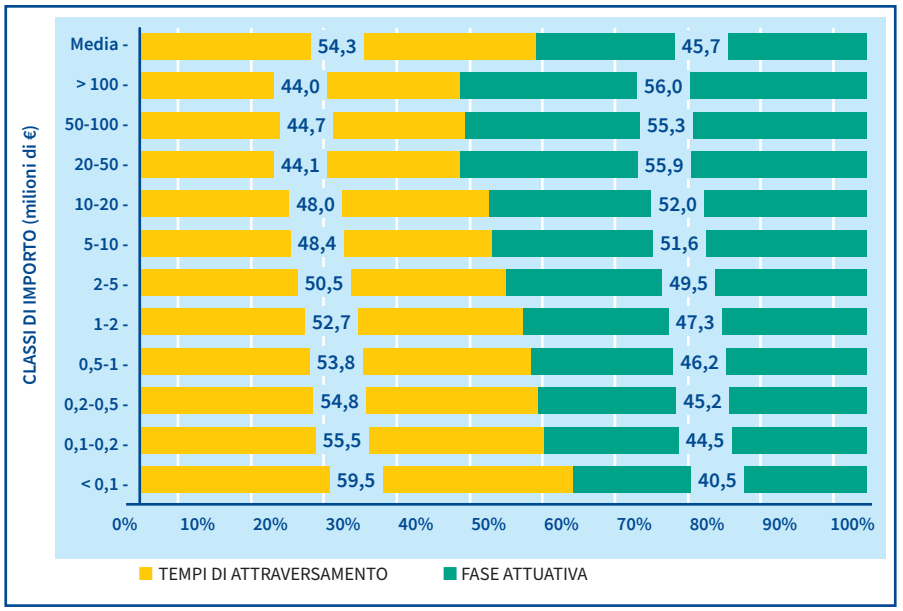
La fase più impegnativa è senza dubbio quella della progettazione (comprensiva anche delle fasi tecnico-amministrative e decisionali), che in media assorbe 2 anni e 5 mesi, ma che varia da 1 anno e 8 mesi per opere di importo inferiore a 100.000 € a 6 anni e 4 mesi per quelle di importo superiore a 100 milioni di €.

L'esecuzione ovviamente risente della dimensione economica dell'investimento, ma anche di fenomeni di sospensione o di blocco derivanti da sorprese in corso d'opera o da contenziosi per eventuali riserve dell'impresa relative a maggiori costi (dovuti anche ad eccessivi ribassi d'asta in fase di gara).

La stessa indagine rileva anche un altro fenomeno dell'attuazione delle opere pubbliche, quello dei c.d. "tempi di attraversamento", identificabili con le attività amministrative di passaggio da una fase all'altra.

Mediamente, sul tempo totale di attuazione, i tempi di attraversamento coprono il 54,3% e variano dal 59,5% per le opere di importo inferiore a 100.000 € al 44% per le opere di importo superiore a 100 milioni di €.

INCIDENZA DEI TEMPI DI ATTRAVERSAMENTO PER CLASSE D'IMPORTO



Fonte: Elaborazioni su dati Agenzia Coesione Territoriale.

È evidente che sussistono forti esigenze di semplificazione e di accelerazione progettuale e realizzativa, a tutte le scale dimensionali di investimento, dalle opere minori alle grandi opere, rispetto alle quali alcuni interventi di più immediata adozione possono incidere positivamente sull'aumento della spesa per investimenti infrastrutturali e sul suo contributo al rilancio economico nel breve periodo, ma in una prospettiva di più lungo periodo vanno avviati cambiamenti strutturali in grado di produrre effetti permanenti su logiche e modalità operative, in termini di coerenza rispetto alla dimensione e alla complessità degli interventi.

2.2.8.5 Una buona politica infrastrutturale per il 2030 e oltre

Il Paese ha urgente necessità di avviare una buona politica infrastrutturale, partendo dai fabbisogni reali, ai vari livelli territoriali, e scegliendo soluzioni di pianificazione e progettuali adeguate, sostenibili (sul piano finanziario e ambientale) e tecnologicamente avanzate. In questa chiave, serve una nuova strategia di politica infrastrutturale "fondata sulla sostenibilità", rispetto alla quale vanno supportate le pubbliche amministrazioni a definire le "priorità fondamentali su cui concentrare nuove risorse", per realizzare un sistema infrastrutturale "moderno, connesso, integrato, più sicuro" e attento agli "impatti sociali e ambientali delle opere".

Tutti i settori infrastrutturali necessitano di investimenti in nuove dotazioni fisiche, per colmare gap strutturali (in termini quantitativi e qualitativi del capitale fisso sociale) e territoriali (tra le varie aree del Paese, in particolare nel Mezzogiorno, tra regioni, tra zone urbane e periferiche, tra aree interne e montane e aree costiere), e in manutenzioni ordinarie e straordinarie per la sicurezza: edilizia pubblica (scuole, strutture sociosanitarie e patrimonio pubblico); ambiente ed economia circolare (ciclo idrico, dall'approvvigionamento alla depurazione; ciclo dei rifiuti, dalla raccolta al trattamento, al riuso dei materiali, alla valorizzazione energetica allo smaltimento; difesa idrogeologica e riduzione del rischio sismico); bonifica e riuso del suolo, da quello industriale a quello urbano (rigenerazione e riqualificazione); telecomunicazioni e reti digitali (effettiva accessibilità su tutto il territorio nazionale e riduzione del *digital divide*); energia (produzione da fonti nuove e rinnovabili a basso nullo contenuto di carbonio e reti di distribuzione); trasporti, logistica e mobilità.

Migliorare l'efficienza programmatica e realizzativa degli investimenti infrastrutturali resta però il profilo più importante e più critico della politica infrastrutturale. In quest'ambito giocano un ruolo determinante l'efficienza dei processi decisionali, la qualità progettuale e la regolazione del mercato dei contratti pubblici.

L'efficienza delle procedure deve essere conseguita operando sulla certezza dei tempi decisionali e sulla definizione chiara e definitiva delle responsabilità tra chi guida il processo – assumendosi l'onere della decisione finale – e chi vi partecipa, eliminando sovrapposizioni e invasioni di campo.

La qualità progettuale deve trovare una spinta decisiva nelle nuove tecnologie digitali e nello sviluppo delle relative professionalità (*Building Information Modeling*), dentro e fuori la PA e lungo tutta la filiera realizzativa, dallo studio professionale al cantiere. Insieme alla stabilizzazione di risorse finanziarie dedicate alla progettazione, una migliore qualità dell'elaborazione tecnica può offrire un contributo decisivo all'efficienza e all'efficacia realizzativa delle opere pubbliche.

La regolazione del mercato degli appalti pubblici deve essere orientata più al risultato che al rigido adempimento delle regole formali. Da alcuni anni si è ormai consolidata una tendenza, nata soprattutto dall'emergenza, che, con i dovuti correttivi e le necessarie cautele, può rappresentare la traccia sui cui impostare una profonda ed efficiente riforma: procedure semplificate di affidamento per opere di importo minore, garantite da modalità concorrenziali di selezione degli operatori e dal rispetto della legalità e della regolarità; procedure ristrette e negoziate per le opere di maggiore importo, basate sulla pre-qualificazione degli operatori e garantite da supporti di *project management*.

Queste tendenze, nel più lungo periodo, potrebbero condurre ad un assetto regolatorio dei contratti pubblici più semplice e più trasparente, molto più vicino al modello delle Direttive europee, pur con alcuni correttivi e adeguamenti alla realtà del nostro mercato e dell'assetto amministrativo.

2.2.8.6 Il rilancio degli investimenti pubblici infrastrutturali

L'andamento attuale e previsto degli investimenti pubblici è incoerente con una politica di rilancio economico. Il DEF 2020, sia pure redatto su basi provvisorie, mostra un quadro tendenziale a legislazione vigente impostato su un andamento moderatamente espansivo. I provvedimenti sinora adottati nelle fasi di gestione e di uscita dall'emergenza sanitaria hanno marginalmente interessato la spesa per investimenti pubblici, per cui le aspettative di un loro significativo contributo alla ripresa sono tutte concentrate sulle opportunità generate dalle misure finanziarie approvate dall'UE, che nel breve e nel medio termine sono in grado di determinarne una crescita senza precedenti per il nostro Paese.

I 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 in questo esercizio sarebbe previsto al 2,5% e al 2021 al 2,6%.

La crescita degli investimenti pubblici ipotizzata dal PNR tiene conto della forte riduzione del PIL nel 2020, della contenuta ripresa del 2021 e dei circa 56 miliardi di euro di investimenti spalmati sugli anni 2020-2034 previsti dalla Legge di Bilancio per il 2020.

A questi, aggiungendo solo le sovvenzioni del Next Generation EU (NGEU) derivanti dal profilo temporale dei pagamenti previsto dal Bilancio UE (le cui stime di pagamenti all'Italia risultano piuttosto contenute negli anni iniziali del periodo 2021-26), si potrebbe arrivare al 2,8% del PIL nel 2021 e poi effettivamente a raggiungere il

3% già nel 2022, e andare oltre il 3%, almeno negli anni 2023-2024, qualora la ripresa economica risultasse effettivamente sostenuta.

Si tratterebbe di un significativo contributo alla ripresa economica del nostro paese, a condizione che le risorse europee siano utilizzate nella misura più ampia possibile in termini aggiuntivi, rispetto alla programmazione di bilancio "ordinaria", ad investimenti a più elevata produttività e che le misure di riforma non si limitino ad alcuni correttivi straordinari e temporanei per accelerare gli investimenti pubblici nel breve periodo, ma si avviino e si consolidino in vere e proprie riforme strutturali coerenti con una decisa e duratura azione di rilancio economico.

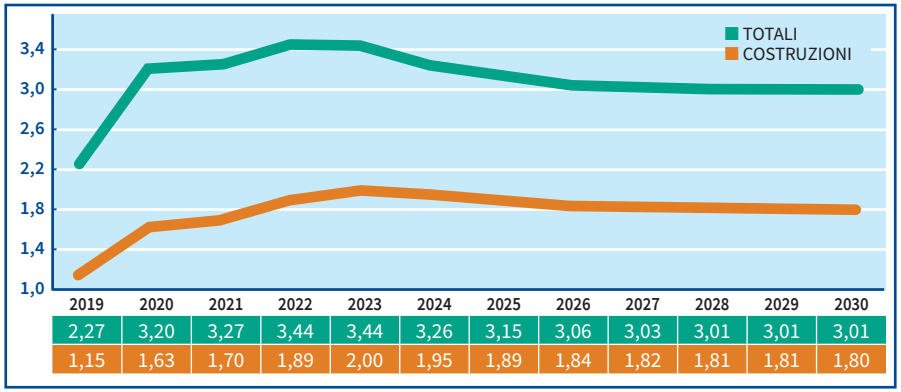
In questo contesto, il peso degli investimenti infrastrutturali potrebbe crescere considerevolmente e mantenere una dinamica espansiva per almeno un decennio, rispetto a fabbisogni di spesa pubblica (e in parte privata) particolarmente rilevanti[42].

I deludenti risultati attuativi e la lentezza, con i quali le varie iniziative programmatiche e le relative trasposizioni progettuali procedono, rappresentano il vero "nodo strutturale" da sciogliere per il futuro del Paese, per avviare un percorso credibile di recupero dei fabbisogni di investimento così rilevanti, anche se prevalentemente frutto di stime parametriche o di raccolta di istanze, spesso contenute in contenitori programmatici o pseudo-programmatici rimasti ancora allo stadio quasi iniziale, ma contengono comunque elementi rappresentativi della dimensione potenziale di intervento infrastrutturale di cui il Paese necessita in vari settori essenziali per lo sviluppo, il benessere, la sicurezza e la sostenibilità.

Bisogna però uscire da una logica puramente "formale" della programmazione degli investimenti pubblici e adottare una rigida linea centrata sulla valutazione dell'efficacia e sulla fattibilità di interventi da attuare entro tempi certi, con una progressione coerente e finanziariamente sostenibile della spesa pubblica impiegata, da mantenere su livelli tali da dare un reale contributo alla ripresa economica e al suo consolidamento.

Rispetto agli obiettivi di aumento della spesa per investimenti pubblici su livelli stabilmente superiori al 3% del PIL, come indicato nel PNR-DEF, la quota destinata a investimenti infrastrutturali deve quindi aumentare almeno al 60% dell'aggregato (tornando a livelli già raggiunti in passato), cioè generare una spesa pari o superiore all'1,8% del PIL, sul presupposto che quest'ultimo mantenga ragionevolmente un ritmo di crescita stabile , vicino alla media UE. Si tratta di ipotesi prudenziali, ma che nei fatti richiedono una capacità di impiego delle risorse da destinare alle opere pubbliche stabilmente crescente e, a regime, molto più consistente di quanto finora si sia verificato.

PROIEZIONE AL 2030 DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA (miliardi di euro correnti)



	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
TOTALI	2,27	3,20	3,27	3,44	3,44	3,26	3,15	3,06	3,03	3,01	3,01	3,01
COSTRUZIONI	1,15	1,63	1,70	1,89	2,00	1,95	1,89	1,84	1,82	1,81	1,81	1,80

42 Il Global Infrastructure Outlook (Global Infrastructure Hub (2017)) ha calcolato il fabbisogno annuale di investimenti infrastrutturali per l'Italia, per il periodo 2016-2040. Le stime annuali per sette settori infrastrutturali di quasi 59 miliardi di euro, suddivisi tra : 12,8 miliardi per l'energia elettrica, 14,5 miliardi per le strade, 16,7 miliardi per le ferrovie, 6,9 miliardi per le telecomunicazioni, 3,0 miliardi per l'acqua, 3,9 miliardi per i porti e 0,9 miliardi per gli aeroporti (https://outlook.gihub.org/countries/Italy). Altre stime sui fabbisogni di investimento infrastrutturale (strutture e tecnologie) in campo sociale quantificano annualmente una spesa annua di 13 miliardi di euro per un quindicennio, di cui 3,3 miliardi in sanità, 5,1 miliardi nel settore scolastico e 6,2 miliardi in quello dell'edilizia sociale [E. Reviglio (ed.), *Rilanciare le infrastrutture sociali in Italia* (in corso di pubblicazione, 2020)]. In campo ambientale, rilevanti sono anche i fabbisogni di investimento per la difesa idrogeologica. L'ultimo "Piano nazionale di opere e interventi per la riduzione del rischio idrogeologico" (2017), quantificava un fabbisogno di 29,1 miliardi di euro, stimati sulla base delle proposte di intervento provenienti dalla Regioni, di cui quasi 10 miliardi programmati (2015-2020) ampiamente inutilizzati, anche perché frutto di "una mera raccolta di richieste di progetti e di risorse, talvolta non omogenee, senza addivenire ad una vera e propria programmazione strategica del settore" (Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico*, Delib. n. 17/2019/G).

Una simulazione di quello che potrebbe essere un percorso "prudenziale" ma di ripresa effettiva degli investimenti infrastrutturali potrebbe essere quello di un sensibile incremento assoluto dal 2021 (in coincidenza con l'avvio del *Recovery Plan*), seguito da un biennio (2022-2023) di crescita sostenuta ma meno elevata, per poi mantenere una moderata progressione positiva fino alla fine del decennio e mantenere anche dopo il 2030 un livello, in termini reali, vicino al 2% del PIL.

Complessivamente, nel periodo 2019-2030, gli investimenti in opere pubbliche dovrebbero raddoppiare in termini nominali, grazie soprattutto alla capacità di innesco iniziale, dapprima apparente (2020), per la caduta del PIL causata dall'emergenza sanitaria, e poi sostanziale (dal 2021), dovuta a una dinamica che richiederà alla PA un sensibile incremento di produttività e di efficienza programmatica e attuativa, ottenibile solo con misure di riforma strutturale dei processi decisionali e tecnico-amministrativi.

2.2.9 Verso un'economia digitale scalabile, interoperabile e sicura

La presenza di un ecosistema digitale moderno, innovativo e socialmente condiviso, rappresenta la condizione ineludibile per sostenere l'evoluzione del sistema economico, sociale e culturale del Paese.

La disponibilità di reti ed infrastrutture adeguate e intelligenti, scalabili e interoperabili, è il presupposto necessario per garantire l'evoluzione del sistema industriale, lo sviluppo e la diffusione dei servizi digitali per imprese e cittadini, la semplificazione e la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, la transizione energetica e la sostenibilità ambientale, l'efficientamento del Servizio Sanitario Nazionale e la medicina personalizzata, la mobilità

sostenibile, una efficace e tempestiva gestione delle emergenze.

Infrastrutture intelligenti e sicure, per l'accesso protetto a servizi, risorse di rete e dati in *cloud*, sono i driver principali per lo sviluppo e il consolidamento di tutte le filiere produttive, non solo tecnologiche, per rafforzarle e renderle competitive in contesti europei e internazionali.

2.2.9.1 Assicurare al Paese la disponibilità di infrastrutture digitali di rete di ultima generazione

Le reti di ultima generazione devono essere scalabili, interoperabili e sicure, "tecnologicamente pronte" per l'implementazione di futuri miglioramenti, sia software che hardware, che andranno ad integrarsi nell'architettura infrastrutturale di base.

È necessario garantire su tutto il territorio, aree rurali ed extra urbane comprese, la disponibilità del servizio di banda ultralarga fisso e mobile in linea con gli obiettivi della "gigabit society" definiti a livello europeo, assicurando una velocità di connessione e scambio dati almeno pari ad 1 Gbps.

La disponibilità di una moderna e adeguata infrastruttura di telecomunicazioni è un *asset* determinante per la competitività del Paese, volano per la trasformazione digitale di imprese ed Istituzioni e indispensabile per assicurare crescita e occupazione ad una molteplicità di settori, quali la manifattura, il commercio, il sistema educativo, i trasporti, l'energia, l'ambiente, l'agricoltura, la sanità e la Pubblica Amministrazione.

Per raggiungere questi obiettivi è necessario dare pronta e completa attuazione al Piano Strategico Nazionale per la Banda Ultralarga velocizzando gli investimenti, rendendo disponibili le risorse finanziarie ad oggi stanziate e semplificando gli adempimenti burocratici propedeutici alla realizzazione dei lavori di implementazione.

Le reti ad altissima capacità sono necessarie a favorire e consolidare la coesione territoriale, in modo che ogni cittadino, ogni impresa o istituzione in ogni località sul territorio sia parte integrante del mercato unico digitale europeo e ne possa trarre i dovuti benefici.

Le infrastrutture digitali sono l'abilitatore principale per la diffusione delle tecnologie più avanzate, dalla cui adozione è possibile ottenere benefici in termini di produttività pari a circa 20 miliardi di euro/anno, circa un punto di PIL aggiuntivo l'anno, che potrà innescare a sua volta un aumento di professionalità avanzate, la riconversione di 1 milione circa di lavoratori e la formazione continua sul resto della forza lavoro.

Perdere questa sfida rischia di aggravare il ritardo competitivo dell'Italia rispetto agli altri paesi industrializzati, con un impatto negativo sul PIL, a causa della perdita di competitività, stimabile in 80/100 miliardi di euro in un periodo di 10 anni per 1/1,5 milioni di posti di lavoro.

2.2.9.2 Promuovere gli investimenti per lo sviluppo delle reti mobili di quinta e sesta generazione

Le reti 5G/6G sono necessarie per l'abilitazione delle tecnologie 4.0 e lo sviluppo e la diffusione di nuovi servizi digitali.

La digitalizzazione sta sempre più permeando i vari settori della vita quotidiana, dalla manifattura alla Pubblica Amministrazione, dall'automotive alla sanità, sospinta dalla crescente disponibilità di connettività (mobile e fissa) e da un utilizzo massivo di oggetti e dispositivi connessi.

La diffusione esponenziale di oggetti e di dispositivi connessi e interconnessi (30 miliardi stimati al 2023 di cui 20 collegati all'IoT) sta comportando un analogo incremento nel volume dei dati generati

e scambiati (*big data*) e nello sviluppo di applicazioni e servizi per la loro gestione, utilizzo e archiviazione (*Cloud computing, Edge computing, AI, Blockchain*).

Il 5G, grazie alle sue caratteristiche tecnologiche avanzate in termini di latenza, di gestione contemporanea di milioni di oggetti connessi e di scambio dati (volume e velocità), è l'abilitatore principale delle tecnologie legate ad Industria 4.0, allo sviluppo dell'Internet delle Cose e delle Smart City, nonché di servizi ad alto impatto sociale quali la telemedicina, la mobilità autonoma e connessa, l'economia circolare.

È necessario favorire gli investimenti e l'implementazione della rete 5G attraverso opportuni incentivi per le imprese di TLC e mirati interventi regolatori per l'adeguamento dei limiti nazionali di esposizione ai campi elettromagnetici a quanto previsto dalle Raccomandazioni europee e dai limiti definiti dalla Commissione Scientifica Internazionale (ICNIRP).

Studi e ricerche autorevoli prevedono che lo sviluppo e la completa realizzazione dell'infrastruttura di rete 5G entro il 2025 produrrà un impatto economico significativo a livello Paese: di circa 80 miliardi nei prossimi 15 anni per EY (studio settembre 2019), benefici economici pari a 15,7 mld/€ entro il 2025 le stime della Commissione europea, con la creazione di quasi 187mila nuovi posti di lavoro.

La piena operatività del 5G comporterà l'abilitazione di nuovi servizi digitali, una moltiplicazione degli oggetti connessi e una conseguente mole di dati da elaborare; per gestire questo scenario tecnologico è necessario fin da ora prevedere una roadmap per lo sviluppo dello standard di sesta generazione per le reti mobili, il 6G, ipotizzandone le prime sperimentazioni non oltre il 2030.

Le reti di sesta generazione saranno reti intelligenti e saranno sviluppate per colmare i limiti delle reti 5G, ossia la gestione efficiente

dell'enorme traffico dati generato dalla grande quantità di dispositivi connessi, consentendo di sfruttare appieno i vantaggi dell'IoT e gestire efficacemente la mole di dati generati in un millisecondo, grazie all'utilizzo di soluzioni di Intelligenza Artificiale (IA).

Al fine di evitare la congestione della rete, sarà compito delle soluzioni di IA smistare tra i vari nodi della rete l'enorme quantità di dati trasmessi dai numerosi dispositivi. Grazie ai servizi di IA si abiliteranno connessioni su larga scala tra dispositivi intelligenti in grado di effettuare calcoli complessi e restituire rapidamente informazioni e soluzioni fruibili.

La velocità di connessione sarà decisamente superiore a quella che dovrebbe garantire il 5G e i dispositivi comunicheranno tra loro istantaneamente, con tutti i vantaggi che questo comporta. Il nuovo standard di sesta generazione consentirà, ad esempio, la completa abilitazione delle auto a guida autonoma e connessa, un mondo in cui le auto dovranno ricevere e inviare costantemente informazioni relative alla propria posizione, al traffico, al tragitto, ai semafori, alle altre vetture e a molto altro per far sì che la circolazione avvenga rapidamente e in tutta sicurezza. Per gestire questo complesso ecosistema non basteranno la velocità e la latenza assicurata dal 5G. Sarà compito del 6G vincere questa sfida ingegneristica e computazionale.

2.2.9.3 Promuovere lo sviluppo delle tecnologie abilitanti e l'utilizzo diffuso dei servizi digitali nel Paese

Occorre valorizzare il ruolo della Pubblica Amministrazione come propulsore nel processo di modernizzazione e digitalizzazione del Paese, accelerando i processi di impegno e spesa delle risorse per l'attuazione dell'Agenda Digitale e dei grandi progetti di digitalizzazione.

È essenziale che la PA adotti la leva dello *switch-off* al digitale per l'erogazione dei servizi a cittadini e imprese, riconfigurando al digitale quelli ad oggi disponibili e impegnandosi a progettare in digitale quelli di futura attivazione.

Sarà importante prevedere nuove e più efficaci forme di collaborazione con le imprese, ripensando i processi di *procurement* e sperimentando in concreto l'adozione e l'utilizzo di servizi basati sulle tecnologie emergenti (*Blockchain, IoT, Cloud, AI*), definendo congiuntamente una roadmap di trasformazione digitale chiara e dei progetti di digitalizzazione prontamente attuabili.

Il ruolo di motore dell'innovazione al digitale che la PA è chiamato a svolgere sarà fondamentale per accelerare il processo di digitalizzazione delle nostre PMI che ad oggi, da una ricerca dell'Osservatorio Innovazione Digitale nelle PMI del Politecnico di Milano, scontano un ritardo in termini di divario digitale con la media europea pari al 37%, con punte del 65% nei confronti delle PMI tedesche, nostre dirette competitor.

Colmare il divario di digitalizzazione con le PMI europee avrebbe un impatto significativo sia lato imprese, con un aumento di produttività non inferiore al 15%, se accompagnato da un parallelo percorso di sviluppo delle competenze necessarie a favorire l'adozione delle tecnologie, sia lato Paese in termini di PIL, con un incremento stimato fino a 7 punti percentuali.

Il contributo della digitalizzazione delle PMI alla crescita economica sarà tanto più rilevante se accompagnato da un programma allargato alle grandi imprese, che spesso si interfacciano con le PMI nella loro filiera produttiva, e alla Pubblica Amministrazione, la cui propensione al digitale può influire positivamente sull'intero ecosistema produttivo.

2.2.9.4 Assicurare la protezione cibernetica degli *asset* informatici del Paese (strategici e produttivi)

La connettività diffusa, l'esponenziale aumento degli oggetti in grado di accedere ad internet e l'utilizzo di strumenti e applicazioni informatiche "online", espongono imprese e cittadini ad elevati rischi di possibili attacchi informatici con conseguente indisponibilità dei servizi, sottrazione (spionaggio, distruzione o corruzione) o divulgazione dei dati riservati.

La capacità dello Stato di saper gestire e garantire la sicurezza delle infrastrutture digitali è una priorità strategica per assicurare la Sicurezza Nazionale e uno sviluppo competitivo al Paese, garantendo a cittadini e imprese l'utilizzo dei servizi digitali in uno spazio cibernetico sicuro e interconnesso.

È necessario sostenere lo sviluppo e la competitività di una filiera nazionale della sicurezza informatica, che aggreghi centri di ricerca, imprese e startup e che sia in grado di offrire soluzioni e servizi di cybersecurity, incentivando al contempo gli investimenti in sicurezza informatica di imprese e Pubblica Amministrazione.

I team di cybersecurity saranno chiamati ad affrontare nuove sfide ed a sfruttare le nuove leve tecnologiche, come l'IA, per sviluppare nuove e più efficaci soluzioni di sicurezza informatica.

Anche il cybercrime punterà sulle nuove tecnologie per massimizzare il grado di efficacia degli attacchi informatici, puntando all'utilizzo del Machine Learning e altre tecniche di intelligenza artificiale per configurare e gestire in automatico i loro attacchi.

Per assicurare un elevato grado di efficacia alle azioni di cybersecurity è assolutamente necessario rafforzare le azioni di sensibilizzazione e formazione nei confronti di cittadini, imprese e Istituzioni, sul sia sul corretto utilizzo delle tecnologie digitali sia sui pericoli conseguenti ad un loro errato utilizzo.

2.2.9.5 Potenziare l'infrastruttura nazionale per la raccolta e la gestione dei dati (*big data*) e il supercalcolo

Tra le infrastrutture strategiche rientrano a pieno titolo quelle necessarie alla raccolta, gestione e analisi dei Dati. Sarà fondamentale potenziare la rete nazionale di supercalcolo (*High Performance Computer*) collegata al network europeo, assicurando la raccolta, la selezione e l'elaborazione *on-site* dei dati (edge computing), massimizzando i benefici dell'Internet delle Cose e favorendo l'abilitazione di servizi digitali evoluti a latenza minima o quasi nulla (es. auto a guida autonoma e connessa, telechirurgia).

È necessario altresì promuovere la realizzazione di soluzioni nazionali per la raccolta, la gestione e conservazione dei dati (*cloud computing*), assicurando anche a livello europeo la piena interoperabilità tra le banche dati e le infrastrutture che li gestiscono.

2.2.10 Le politiche per l'export

L'internazionalizzazione delle imprese è parte integrante della strategia di evoluzione della struttura produttiva, che si basa sulle leve di politica economica nei campi di innovazione e dimensione, partecipazione alle catene del valore europee e globali, infrastrutture e digitalizzazione.

Da una parte, infatti, questi fattori permettono alle imprese di accedere più facilmente e con successo ai mercati esteri. Dall'altra, l'apertura internazionale sostiene l'innovazione e la crescita dimensionale delle imprese stesse, sia sotto la spinta della competizione globale sia grazie all'opportunità di usufruire di una domanda più ampia e diversificata e di rapporti continui e dedicati,

anche in ricerca e sviluppo, con imprese estere lungo le filiere di produzione.

Le politiche di sostegno all'export si possono dividere in due aree principali e complementari, che riguardano la governance internazionale degli scambi e il sostegno del Made in Italy.

2.2.10.1 Accordi commerciali e semplificazioni doganali

Ricorso ai nuovi accordi commerciali europei

In un contesto di perdurante crisi della governance multilaterale degli scambi e di crescenti spinte protezionistiche, acquista un ruolo centrale la strategia commerciale europea. L'Italia deve sostenere le iniziative dell'Unione europea lungo due direzioni: concludere nuovi trattati commerciali preferenziali con paesi extra-UE e riformare l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), resasi manifestamente obsoleta da almeno 15 anni[43]. Dato che il superamento dello stallo in seno al WTO appare ancora lontano, gli accordi commerciali di nuova generazione assumono un valore strategico, anche perché disciplinano un ampio spettro di rapporti economici tra paesi: dagli scambi di merci e servizi, agli investimenti ed agli appalti pubblici, alla concorrenza, alle sovvenzioni fino alla convergenza regolamentare ed alla definizione degli standard. Stabilendo rotte preferenziali per gli scambi di merci e servizi, tali accordi costituiscono al contempo un antidoto al protezionismo ed uno strumento di diversificazione del portafoglio export nazionale.

L'Unione europea è già la maggiore utilizzatrice di accordi preferenziali nel mondo, con 43 accordi attivi: dal 2019 sono entrati in vigore quelli con Giappone, Singapore e Vietnam (dal 1° agosto 2020). Includendo i paesi con cui un trattato è in attesa di adozione (Messico, Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay) o in corso di negoziazione (Australia e Nuova Zelanda), gli accordi preferenziali riguardano più del 40% dell'export extra-UE.

Gli accordi hanno un forte impatto positivo sulle esportazioni italiane (ed europee), attraverso un sostanziale annullamento dei dazi e una riduzione delle barriere non tariffarie agli scambi (come standard di produzione, etichettatura dei prodotti, valutazione di conformità, misure sanitarie, procedure doganali), e introducendo regole certe nei settori dei servizi e degli appalti pubblici e garantendo standard minimi di tutela ambientale e welfare per i lavoratori.

Secondo stime CSC, gli ultimi accordi (per cui sono disponibili dati sufficienti) hanno generato una maggiore crescita delle vendite italiane di circa il 55 per cento nel lungo periodo in Corea del Sud (da luglio 2011) e di quasi il 10 per cento in due anni in Canada (da settembre 2017). Le *performance* migliori sono concentrate in alcuni settori strategici dell'export italiano, sia di beni (alimentari e bevande, macchinari, abbigliamento, tessile e calzature) che di servizi (turismo e servizi ad elevato contenuto tecnologico). Inoltre, tra i maggiori beneficiari risultano le piccole e medie imprese, che rappresentano la maggioranza degli esportatori italiani ed europei (anche nei mercati extra-UE).

Data la composizione merceologica del suo export, che annovera ampie quote di beni di consumo, quali la moda o l'alimentare, sul quale gravano anche onerosi requisiti sanitari e fito-sanitari, e di beni durevoli o di investimento, come la meccanica, densamente regolamentati sul piano della conformità e della sicurezza, massimizzare i benefici di questi accordi necessita di adeguati profili aziendali in grado di beneficiare delle procedure doganali semplificate.

Promozione e diffusione degli AEO

Lo status di "Operatore Economico Autorizzato" ("AEO", acronimo dell'espressione inglese "Authorised Economic Operator") è un'au-

43 Pensa C. e Pignatti M. (2020), "Accordi commerciali UE antidoto al protezionismo USA e volano per l'export italiano," Nota dal CSC n. 01-20.

torizzazione unionale nel settore delle dogane che comporta notevoli benefici alle imprese che la ottengono, poiché semplifica, facilita e contemporaneamente incrementa la sicurezza dei traffici commerciali ad esse connesse. Gli AEO si stanno affermando come un network mondiale: le imprese affermano di ricevere sempre più spesso delle sollecitazioni ad ottenere lo status AEO dai clienti dei paesi terzi. L'Italia deve adeguare la diffusione di questo strumento al proprio ranking di esportatore globale, riducendo il gap soprattutto rispetto alla Germania. Nella graduatoria europea dell'attivazione degli AEO, infatti, l'Italia occupa il quarto posto con il 7% del totale, dietro a Germania (42%), Paesi Bassi (10%) e Francia (9%).

Dal 2008, anno di introduzione di questo strumento, molti passi in avanti sono stati fatti. Confindustria si è impegnata fortemente per dare impulso alla diffusione dell'AEO attraverso il Progetto "Fast Export", realizzato in collaborazione con ICE e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), attuando 40 incontri sul territorio nel biennio 2016-2017. Si è trattato di un percorso formativo articolato e capillare sui temi delle semplificazioni doganali, che ha avuto come risultato quantificabile un raddoppio del tasso di crescita delle richieste di autorizzazione AEO da parte delle imprese esportatrici italiane. Il progetto è stato finanziato dal MISE con un impegno economico di circa 200.000 euro ed ha contribuito a formare più di 800 operatori in più di 600 imprese, più dell'80% appartenente al settore produttivo. Inoltre, l'ADM ha assicurato l'abbattimento dei tempi necessari per il rilascio dell'AEO: dai 300 giorni inizialmente impiegati, con l'entrata in vigore il 1° maggio 2016 del nuovo codice doganale UE, i termini si sono più che dimezzati (120 giorni, con una eventuale possibile estensione fino a 180). L'indotto del progetto "Fast Export" è notevole in termini di diffusione di conoscenza e abilitazione delle imprese, comprendendo le unità produttive non solo direttamente coinvolte ma anche quelle indirettamente influenzate dalla cultura imprenditoriale.

Attualmente, tuttavia, solo i maggiori operatori economici all'estero hanno ottenuto lo status di AEO: sono circa 600 imprese, che

contribuiscono al 50% delle esportazioni totali. Un nuovo progetto – con un impegno da parte del governo di importo pari al precedente e il coinvolgimento di un equivalente numero di imprese – contribuirebbe a innalzare il numero degli operatori AEO. Inoltre, alcune misure da parte delle autorità doganali sarebbero funzionali al loro sviluppo:

- riconoscere agli AEO l'EIDR (Entry in the declarant's records – iscrizione nelle scritture del dichiarante) per utilizzare il sistema contabile aziendale come strumento unico di accertamento doganale, e il *self-assessment* (autovalutazione) per vedersi affidare l'esecuzione di taluni controlli sulle merci;

- estendere la "procedura ordinaria presso luogo approvato" (già prevista dalla normativa italiana) con istruttorie unificate e con la collocazione dei controlli nelle fasi successive alle operazioni (c.d. *post-control audit*);

- Custom Digital Transformation. La dogana italiana è già oggi ampiamente digitalizzata, ma non riesce ad affrancarsi dalle burocrazie cartacee. L'implementazione a largo spettro delle blockchain si profila come la soluzione per favorire l'integrazione tra i sistemi informativi aziendali e quelli delle autorità doganali, incluse quelle di livello unionale e quelle dei Paesi partner, garantendo sicurezza e affidabilità.

- percorsi professionali di qualifica AEO stabiliti dall'Agenzia delle Dogane. Diverse nostre Associazioni hanno già avviato percorsi formativi certificati la cui offerta potrebbe essere ampliata attraverso maggiori flessibilità da introdurre nella recente Determinazione direttoriale Prot. 123923/RU ADM del 29.04.2020 dell'ADM. In particolare, si potrebbe: a) consentire un utilizzo fino al 30% delle ore dei corsi nella formazione e-learning e nelle attività di project work

per agevolare la frequenza degli operatori aziendali; b) fissare un sistema di riconoscimento di crediti formativi tale che i partecipanti con competenze già acquisite in materia doganale, grazie ad esperienze professionali o formative precedenti, possano tradurle in termini di ore accreditate come già svolte.

2.2.10.2 Export del Made in Italy

E-commerce. Le principali linee di azione sono:

- investire per aumentare la partecipazione delle imprese italiane nelle vetrine online, garantendo visibilità ai marchi Made in Italy sui principali portali;
- fare in modo che le aziende italiane partecipino e controllino l'organizzazione logistica per la distribuzione dei beni sul territorio attraverso le piattaforme virtuali;
- investire nella raccolta dati attraverso i portali di vendita per trasferire "intelligence" da valle a monte verso i processi di produzione;
- collaborare a livello europeo affinché si creino infrastrutture digitali che possano competere con i giganti americani e cinesi.

È auspicabile che ICE continui a facilitare la partecipazione dei marchi italiani nei grandi market place internazionali, a potenziare gli accordi con gli operatori e a finanziare la pubblicizzazione del Made in Italy sui portali, ampliando ulteriormente anche alle attività B2B e non solo al B2C.

Lotta alle contraffazioni e all'Italian sounding

Bisogna intensificare la lotta ai prodotti contraffatti che tentano di sfruttare in modo fraudolento il brand e la fiducia acquisita da alcuni marchi presso i consumatori. Le dimensioni della contraffazione hanno raggiunto livelli ragguardevoli, in particolare nei settori in cui la qualità del Made in Italy è l'elemento di successo centrale, ossia tutti quei beni che rappresentano l'eccellenza italiana in termini di design, cura, qualità dei materiali e delle lavorazioni.

Particolarmente preoccupante risulta essere il fenomeno dell'Italian sounding, cioè l'imitazione di un prodotto – specialmente nel settore agroalimentare – ottenuta attraverso un rimando, a livello di nome o di packaging, a una sua supposta italianità.

Tale scopo è da perseguirsi sia attraverso il riferimento esplicito nei trattati che verranno siglati, sia predisponendo metodi di controllo che possano aiutare a identificare nel modo più obiettivo possibile le imitazioni, al fine di poter rendere perseguibili legalmente tali strategie fraudolente di alcuni concorrenti sui mercati internazionali, o almeno per poter denunciare la falsa provenienza dei prodotti.

I metodi di controllo dovranno essere estesi ovviamente anche alle vetrine virtuali, in cui richiami all'italianità dei prodotti possono essere altrettanto diffusi al pari di quella negli scaffali di negozi e/o supermercati.

Fare leva sulle fiere, come mezzo straordinario per la promozione dei prodotti italiani, anche attraverso l'attivazione di un credito di imposta per la partecipazione alle fiere internazionali

Occorre agire su più fronti:

- accorpare a livello nazionale le fiere di settore, massimizzandone i benefici nei confronti degli operatori internazionali;
- coordinare gli eventi fieristici a livello europeo per creare sinergie ed evitare sovrapposizioni;

- internazionalizzare le fiere nei comparti di leadership, replicando gli allestimenti in mercati chiave oltre che in Italia.

Creazione di marchi Made in Italy

Le imprese italiane vedono spesso ridotte le quote di valore aggiunto che riescono a estrarre dalle catene globali del valore perché operano prevalentemente nei mercati di subfornitura. È quindi auspicabile creare marchi italiani, aiutando le imprese ad abbattere i costi di registrazione del marchio a livello internazionale, al fine di:

- aumentare la riconoscibilità del Made in Italy, contribuendo ad accrescerne la reputazione nel suo insieme oltre che della singola impresa;
- accrescere la fidelizzazione della clientela;
- controllare meglio la distribuzione ai consumatori finali, favorendo lo spostamento a valle dei fornitori italiani;
- aumentare il valore finanziario delle imprese manifatturiere che producono i beni venduti;
- favorire la raccolta di informazioni sulle preferenze e abitudini di consumo dei clienti finali.

Rafforzare le strutture pubbliche per la promozione del Made in Italy

Occorre, in primis, aumentare il budget per costi di funzionamento di ICE agenzia. I costi sono stimati in circa 10 milioni di euro. I principali obiettivi sono:

- garantire la presenza di skills adatti ad affrontare le nuove sfide legate al commercio e agli investimenti;

- gestire senza intermediazione rapporti con partner locali nei mercati chiave;
- rafforzare le attività promozionali al fine di facilitare la penetrazione di nuovi mercati e tenere il passo con la concorrenza, con particolare riferimento a mercati dove l'export italiano è sottodimensionato (per es. Asia);
- maggiore coinvolgimento del settore privato nei progetti di cooperazione, soprattutto per coltivare il potenziale di mercati che conteranno demograficamente al 2050 come l'Africa.

2.2.11 La finanza per l'innovazione, la crescita industriale e gli investimenti immateriali

2.2.11.1 La situazione attuale e i problemi da risolvere

Puntare su uno sviluppo significativo e sostenibile del sistema produttivo richiede ingenti investimenti in beni materiali e immateriali. Occorre stimolare innovazione e internazionalizzazione e accelerare la crescita dimensionale delle imprese, fattore strategico per aumentare la resistenza a *shock* esterni e la competitività sui mercati globali.

Da ciò discende la necessità per le imprese di disporre di risorse stabili e pazienti. È pertanto essenziale promuovere la diversificazione delle fonti finanziarie delle imprese e il loro rafforzamento patrimoniale, anche favorendone l'accesso ai mercati finanziari e dei capitali.

La crisi generata dall'emergenza epidemiologica Covid-19 ha mo-

strato, ancora una volta, che imprese di dimensioni medie inferiori rispetto a quelle dei concorrenti di altri paesi e con una struttura finanziaria fragile e dipendenti da una sola fonte finanziaria hanno una bassa resilienza e una minore capacità di competere.

Struttura finanziaria e dimensione media rappresentano oggi un fattore di debolezza del sistema italiano sul quale agire tempestivamente per una crescita significativa e sostenibile.

La dimensione media delle imprese in Italia resta decisamente ridotta, rispetto a quella prevalente nei principali partner industriali e commerciali.

Nel manifatturiero, è pari a 9,4 addetti per impresa, valore sostanzialmente invariato negli ultimi 10 anni, rispetto a 36,5 in Germania (dati Eurostat, 2016). Se si guarda al totale dell'economia, la distanza è di poco meno ampia: 3,9 addetti per impresa in Italia, rispetto a 11,8 in Germania.

In Italia, infatti, il 44,9% degli addetti è occupato in micro imprese (0-9 addetti), contro appena il 19,2% in Germania. Viceversa, in Italia solo il 12,9% è impiegato in medie imprese (50-249 addetti) e il 21,4% in grandi imprese (>250 addetti), contro valori pari a 20,2% e 36,6% in Germania.

La struttura finanziaria delle imprese italiane, a dispetto dei significativi progressi registrati negli ultimi 10 anni, resta sbilanciata verso il credito bancario. Squilibrio accentuato dall'emergenza di liquidità generata dalla crisi epidemiologica.

Grazie agli sforzi realizzati dalle imprese italiane per oltre un decennio, a partire dalla crisi del 2007, i bilanci aziendali si erano notevolmente rafforzati prima della crisi da Covid-19.

Nel 2018 era stata raggiunta una quota di capitale e riserve sul totale delle passività pari al 45,6% nel manifatturiero (da 34,5% nel 2007), con un progresso di oltre 10 punti. Si trattava di una quota di mezzi propri ancora inferiore, sebbene non distante come in passato, rispetto al corrispondente valore della Germania (49,9%) e della Spagna (48,6%), ma ormai superiore a quella delle imprese in Francia (44,5%).

Viceversa, in Italia per le imprese la quota del debito bancario sul totale del passivo (14,4% nel 2018 nel manifatturiero, da 19,5% nel 2007) era diminuita ma restava la più alta nel confronto con le altre principali economie europee (Spagna 11,1%, Francia 5,5%, Germania 4,1%).

In termini di capitalizzazione di Borsa, in rapporto al PIL, l'Italia è arretrata al 28% nel decennio dopo la crisi finanziaria (da 50% nel 2007), distanziata quindi dal 54% della Germania e dal 96% della Francia; lontanissimi i valori del Regno Unito (112%) e degli USA (153%).

Nel 2020, il prosciugamento della liquidità disponibile in azienda, causato dal crollo dei fatturati, e il conseguente ricorso massiccio a prestiti bancari assistiti da garanzie pubbliche, in mancanza di altre alternative nel breve periodo, avrà l'effetto di accrescere la quota del debito bancario sul totale del passivo ed erodere quella dei mezzi propri.

Il Fondo di Garanzia per le PMI e Garanzia Italia di SACE, le misure emergenziali introdotte dal decreto legge n. 23 del 2020 (cosiddetto D.L. Liquidità), hanno garantito oltre 1 milione di operazioni per circa 100 miliardi di finanziamenti con durata massima fino a 6 anni per le operazioni di importo superiore a trentamila euro. Considerato che lo stock di prestiti bancari alle imprese italiane era pari a 635 miliardi a febbraio 2020 si tratterebbe di un incremento di circa il 16%: un netto cambio di direzione rispetto alla tendenza stimata pre-Covid (-2,0% secondo una stima CER)[44].

44 CER, Osservatorio Covid-19, n. 6, 20 maggio2020.

Si inverte, così, il trend decennale di irrobustimento dei bilanci. Questo sta avvenendo, comunque, con diverse intensità, anche nelle altre principali economie europee, che hanno varato strumenti simili per la liquidità delle imprese.

Ferma la necessità di intervenire nell'immediato per dare sollievo alle imprese costrette a ricorrere a un maggior indebitamento bancario per far fronte agli effetti della crisi – in particolare attraverso misure volte a consentire una rimodulazione della durata dei prestiti contratti nell'emergenza così da attenuarne l'impatto sulla struttura finanziaria – in una prospettiva di medio lungo periodo le imprese non potranno affidarsi esclusivamente al credito bancario e potranno aver bisogno di una maggiore disponibilità di capitale di rischio e di un più ampio ricorso a fonti di debito non bancario[45].

Pur senza mettere in discussione la centralità del ruolo delle banche, occorre dunque puntare a modificare in modo strutturale la finanza d'impresa così da attivare capitali pazienti in grado di sostenere quel percorso di sviluppo sostenibile che il sistema produttivo italiano deve intraprendere.

Per questo si dovrà dare nuovo impulso all'azione da tempo avviata – e rimasta sospesa a seguito dell'emergenza – volta a sostenere la crescita dimensionale delle nostre PMI e favorirne un graduale affrancamento dalla dipendenza dal debito bancario attraverso il rafforzamento della patrimonializzazione e l'accesso ai mercati finanziari e dei capitali (pubblici e privati).

Un'azione che conta diversi interventi finalizzati in particolare a favorire l'emissione di obbligazioni da parte di PMI, promuovere lo sviluppo dei mercati del private equity, venture capital e private debt, attivare canali alternativi sia per l'ottenimento di finanziamenti sia per la raccolta di capitali quali il direct lending e il crowdfunding, sostenere l'accesso delle PMI ai mercati di borsa, mobilitare un flusso di risorse stabili da famiglie e investitori istituzionali, dare impulso all'evoluzione della cultura finanziaria aziendale.

45 Messori M., *"Questa volta le banche italiane saranno parte della crisi o della sua soluzione?"*, Astrid Rassegna n. 8/2020.

Si tratta di interventi che hanno avuto alterne fortune e che hanno prodotto, come in precedenza ricordato, primi risultati favorendo una graduale evoluzione della struttura finanziaria delle imprese, in particolare delle PMI, che non può tuttavia ancora dirsi completata.

L'incisività e la pervasività delle diverse misure introdotte sono state rallentate o limitate, a seconda dei casi, da fattori quali: vincoli e barriere regolamentari ancora da abbattere; condizioni e costi per le imprese (di accesso, di way out, di adeguamento) che rischiano di spiazzarne l'interesse per la finanza alternativa; ridotta propensione di parte delle imprese all'apertura del capitale, legata sia a fattori culturali e dimensionali, sia a valutazioni sui costi e sulle condizioni sopra richiamate; carenza di competenze e specializzazioni negli investitori e un loro approccio non sempre volto a creare valore a lungo termine.

Nel complesso, comunque, negli ultimi 10 anni si è osservata la nascita di un mercato che non c'era e si sono attivate nuove fonti di raccolta delle risorse.

Secondo un'analisi del Politecnico di Milano solo nel periodo luglio 2018-giugno 2019, le risorse veicolate alle PMI italiane dalla finanza alternativa ammontano a circa 3 miliardi, in aumento rispetto ai 2,3 miliardi del periodo precedente. In tale aggregato sono ricompresi minibond, invoice trading, private equity e venture capital (limitatamente alle operazioni early stage ed expansion), direct lending, Initial Coin Offerings (ICO's), crowdfunding, (è invece escluso l'AIM di cui più avanti si dirà). In termini di ammontare, un contributo rilevante viene dall'Invoice trading che conta operazioni per circa 940 milioni nel periodo considerato (+91% rispetto all'anno prima) che si rivela un canale di finanziamento a breve termine molto utilizzato, con una crescita sostenuta. Ancora contenuto il contributo

del crowdfunding e marginale quello del direct lending, che registrano comunque interessanti segnali di crescita[46].

Nell'ambito della finanza alternativa vanno innanzitutto segnalati gli effetti prodotti dalla cosiddetta riforma dei minibond, che sebbene non abbia determinato un cambiamento radicale nelle abitudini di finanziamento delle imprese ha dato avvio a un processo che ha prodotto primi risultati positivi per le PMI (più significativi per le medie imprese che per quelle di minore dimensione), in precedenza quasi completamente escluse dal mercato obbligazionario.

Nel periodo 2013-2019, secondo i dati dell'Osservatorio Minibond del Politecnico di Milano[47] si contano 536 imprese italiane che hanno emesso minibond di importo inferiore a 50 milioni per un ammontare complessivo di circa 5,5 miliardi (solo nel 6,3% dei casi si tratta di imprese già presenti sul mercato borsistico con azioni quotate al momento dell'emissione), in larga parte con l'obiettivo di finanziare la crescita interna dell'azienda ovvero quella esterna mediante acquisizioni. Di queste, 314 sono PMI (45 all'anno, in media), per un valore complessivo di emissioni pari a circa 2 miliardi, con un importo medio per operazione pari a 6,4 milioni. Considerato il totale delle emissioni (per circa la metà quotate su un mercato borsistico), si osserva che il 63% è sotto la soglia di 5 milioni e che la durata media è di 5,2 anni (sebbene vi sia molta dispersione rispetto alla media).

Nelle emissioni realizzate finora sono state prevalenti quelle di medie imprese, pari a circa il 70% del totale, cioè a 220 aziende; minore la quota di piccole imprese, pari al 30%, ovvero 94 aziende. In Italia le medie imprese sono circa 19mila (50-249 addetti), mentre le piccole imprese sono molto più numerose, circa 170mila (10-49 addetti). Quindi, l'1,13% delle medie imprese ha emesso Minibond, mentre appena lo 0,05% delle piccole ci è riuscito.

Interessante notare che l'accesso al mercato non si associa in genere a modifiche nell'assetto proprietario, mentre la quotazione delle obbligazioni ha consentito un avvicinamento delle pratiche di governance a quelle tipiche delle società che aprono il capitale a investitori istituzionali con una spinta verso una maggiore managerializzazione delle imprese.

Nel complesso, osservando l'andamento temporale, l'industria italiana dei minibond sembra ormai mobilitare risorse per circa un miliardo all'anno. Nel 2019 si è osservata una maggiore presenza sul mercato delle imprese che non si qualificano come PMI, associata alla tendenza a collocare per importi sempre più contenuti. Tendenza che potrebbe essere spiegata sia dal fatto che in molti casi il collocamento del minibond sia interpretato dalle imprese come una sorta di sperimentazione tesa a prepararsi all'accesso ai mercati, sia dal fatto che con la maturità del settore i costi fissi dei collocamenti sono scesi, rendendo più accessibili anche collocamenti di minore portata.

Alla riduzione degli importi collocati contribuisce lo sviluppo osservato di recente di operazioni di portafoglio, i cosiddetti *basket bond*, che raccolgono, cartolarizzandole, le emissioni di minibond sincronizzate di più imprese, per lo più di piccole e medie dimensioni[48]. Si tratta di operazioni che – grazie al coinvolgimento, in qualità di investitori o garanti, di soggetti quali BEI, CDP, SACE, Fondo strategico del Trentino Alto Adige, finanziarie regionali, banche e fondi pensione – hanno consentito di abbassare sia la dimensione media delle imprese emittenti sia l'emissione media. Misure di garanzia pubblica appositamente dedicate a tale tipo di intervento potrebbero dare un forte impulso alle emissioni obbligazionarie delle PMI.

46 Politecnico di Milano, School of Management, Osservatori Entrepreneurship&Finance, 2° Quaderno di Ricerca, Novembre 2019.

47 Politecnico di Milano, School of Management, Osservatorio Minibond, 6° Report italiano sui Minibond, febbraio 2020.

48 Dalla fine del 2017 si contano 7 operazioni (Elite Basket bond, Export Basket Bond, Garanzia Campania Bond, Puglia Bond, Intesa San Paolo bond, Trentino Minibond) che hanno consentito a circa 70 imprese di dimensioni piccole e medie di raccogliere risorse per circa 350 milioni di euro.

Ulteriore impulso alle emissioni di PMI potrà derivare dallo sviluppo di iniziative digitali e dalla possibilità, prevista dalla Legge di Bilancio 2019, per i portali di equity crowdfunding di collocare obbligazioni e cambiali finanziarie emesse da PMI agli investitori professionali e a specifiche categorie di investitori individuate dalla Consob. Si stanno osservando prime interessanti esperienze in questa direzione (avviate o da avviare), che si affiancano a quelle di raccolta di capitale che, come detto, risultano in crescita negli ultimi anni[49].

Un ruolo significativo nell'ambito delle fonti finanziarie alternative delle PMI italiane continua a essere svolto dal mercato del Private Equity e del Venture capital. Secondo l'AIFI[50], nel corso del 2019 sono sul mercato italiano del private equity e venture capital sono state realizzate 370 operazioni (distribuite su 272 imprese e sostanzialmente in linea con quanto registrato negli ultimi 5 anni), per circa 7,2 miliardi, un volume inferiore rispetto a quello del 2018 (caratterizzato però dal volume più alto di sempre nel mercato italiano e dovuto a numerose operazioni di significativa dimensione) ma in aumento con il valore del 2017 e in linea con la media degli ultimi 5 anni, In tale aggregato hanno però un'incidenza contenuta le operazioni di expansion e replacement (tipicamente di minoranza) e quelle di early stage. Per molte imprese resta una resistenza nei confronti dello strumento del private capital che potrebbe essere superata con l'ulteriore sviluppo di fondi e veicoli che investano con quote di minoranza e con approccio di lungo periodo. Lo specifico segmento del Venture Capital, tuttavia, cruciale per le startup e per lo sviluppo dell'innovazione, resta su volumi ancora troppo contenuti in Italia rispetto agli altri Paesi europei con un'incidenza del capitale investito sul PIL di 0.02% contro lo 0,13% di Francia e Germania e lo 0,29% della Gran Bretagna[51]. In questa direzione rilevano, in prospettiva, le recenti evoluzioni che hanno portato alla nascita di CDP Venture Capital – Fondo Nazionale Innovazione che ha l'obiettivo di far crescere il mercato, portando nuovi investitori in Italia con l'obiettivo di raggiungere 3 miliardi di impegni nel VC a sostegno delle startup in tutte le fasi del ciclo di vita.

A quanto sopra si aggiungono le evidenze sui mercati di borsa che mostrano un certo dinamismo negli ultimi anni, legato in particolare alla nascita del mercato AIM dedicato alle PMI. Le imprese oggi quotate sul mercato AIM sono oggi 126 raccolti (il dato include anche le 17 società che si sono poi trasferite su MTA), con una raccolta di capitali in IPO di 3,9 miliardi (di cui 3,7 raccolti in aumento di capitale): nel 44% dei casi si tratta di imprese con fatturato inferiore a 20 milioni e il flottante medio in IPO è intorno al 35%; il mercato ha registrato una forte accelerazione nel 2017-2018 (anche legata ai PIR di cui più avanti si dirà) contribuendo alla crescita delle imprese quotate (le imprese quotate registrano tassi crescita media dei ricavi del 17%)[52]. Nonostante ciò, il ruolo della Borsa azionaria italiana – che oggi conta circa 360 imprese quotate – resta molto limitato nel confronto internazionale. Secondo gli ultimi dati disponibili della World Bank (relativi al 2017, quando le quotate erano circa 300), l'Italia è indietro rispetto agli altri paesi europei continentali, ma soprattutto rispetto alle economie cosiddette "anglosassoni". In termini di numero di imprese quotate in Borsa, in Italia siamo fermi a circa 363 imprese. Si tratta di 5 imprese per ogni milione di abitanti, come nel 2007, in compagnia della Germania e poco lontano dalla Francia (7); ma molto sotto le 13 negli USA e le 29 nel Regno Unito. Un divario che rischia di frenare le potenzialità di sviluppo del nostro sistema produttivo rispetto ad altri.

Per quanto concerne gli interventi realizzati per attivare un flusso stabile di risorse verso le PMI vanno ricordate le misure per favorire l'investimento di famiglie ed enti previdenziali nel sistema produttivo domestico.

49 Riguardo all'equity *crowdfunding*, fino al giugno 2019 si sono avute in Italia 401 campagne sui portali autorizzati, di cui 261 chiuse con successo (dati del 5° Report italiano sul CrowdInvesting (luglio 2020) dell'Osservatorio Entrepreneurship & Finance del Politecnico di Milano). Il capitale effettivamente raccolto attraverso l'equity crowdfunding ammonta a 82 milioni di euro, di cui 49 milioni negli ultimi 12 mesi. La crescita del mercato è stata più sostenuta nel corso degli ultimi 4 anni, dopo un avvio piuttosto lento nel 2014-2015.

50 AIFI "Il mercato italiano del private equity, venture capital e private debt", 2019

51 CDP Venture Capital SGR – Fondo Nazionale Innovazione, Piano Industriale 2020-2022.

52 Fonte: Borsa Italiana e IR Top Consulting, Osservatorio AIM Italia, Luglio 2020.

I PIR, introdotti nel nostro ordinamento per favorire, grazie a una detassazione integrale dei rendimenti, l'investimento dei risparmiatori nelle imprese italiane. Hanno avuto inizialmente un grande successo, raccogliendo circa 15 miliardi tra il 2017 e il 2018, ma a seguito dell'introduzione di vincoli che miravano ad incanalare maggiormente le risorse dei PIR verso strumenti finanziari emessi da PMI, ai quali era andata una quota troppo contenuta delle risorse raccolte rispetto all'obiettivo della misura, la raccolta si è interrotta. Con recenti interventi normativi (Legge di Bilancio 2020 e D.L. Rilancio) questi vincoli sono stati rimodulati e sono stati creati i cosiddetti "PIR alternativi", complementari rispetto a quelli tradizionali, che con soglie di investimento più elevate e differenti vincoli di investimento mirano a convogliare parte del risparmio privato degli italiani su investimenti illiquidi. Le attese sono che lo strumento dei PIR, potenzialmente utilissimo, venga rilanciato valorizzandone il ruolo a supporto del tessuto imprenditoriale italiano delle imprese di piccole dimensioni.

Non ha invece prodotto l'effetto sperato l'analogo intervento di detassazione dei rendimenti introdotto per stimolare l'investimento di fondi pensione e Casse Previdenziali nel sistema produttivo italiano. Tali enti, infatti, nonostante alcuni progressi registrati, ancora oggi concentrano buona parte dell'investimento domestico in titoli di Stato. Ciò è vero soprattutto per i fondi pensione che (dati 2019) investono in Italia il 26,8% del loro patrimonio di 150 miliardi. I titoli di Stato ne rappresentano la quota maggiore (circa 31 miliardi). Gli impieghi in titoli di debito e di capitale di imprese domestiche rimangono invece marginali e inferiori a quelli esteri[53]: 4,4 miliardi di euro pari al 3% del patrimonio. In quest'ambito i titoli non quotati hanno un peso marginale (circa 645 milioni di euro). Gli investimenti domestici detenuti attraverso OICVM si attestano all'1,1% e quelli effettuati tramite altri OICR diversi dai fondi immobiliari allo 0,2%. Situazione migliore per le Casse di previdenza, che (dati 2017) destinano a investimenti domestici il 40,2% del loro patrimonio di 87 miliardi e in quest'ambito investono in titoli di debito e titoli di capitale il 5% delle attività totali (l'ammontare di titoli di capitale domestici è in linea con quelli esteri, ma tra gli stessi è incluso – per 1,1 miliardi di euro – il controvalore delle quote del capitale della Banca d'Italia). Inoltre, investono in Italia l'1,5% del patrimonio tramite OICVM e l'1,7% tramite OICR diversi dai fondi immobiliari; va registrato che questi ultimi sono per oltre la metà rappresentativi di fondi di private equity e private debt[54].

In altri Paesi, l'incidenza dei titoli di capitale e di debito domestici sul totale di quelli detenuti dai fondi pensione è ben maggiore rispetto a quanto registrato in Italia. Secondo il "Global Pension Assets Study 2020" di Willis Tower Watson, che esamina gli investimenti dei fondi pensione di 22 mercati nel 2019, tale quota è pari a circa il 40% per i titoli di capitale e al 71% per quelli di debito.

Si tratta di un gap da colmare perché il ruolo di investitori istituzionali quali fondi pensione e casse di previdenza è determinate ai fini dello sviluppo dei mercati dei capitali pubblici e privati e della crescita del sistema produttivo.

2.2.11.2 Le priorità di intervento

Al fine di sostenere lo sviluppo e la crescita dimensionale delle imprese occorre dunque completare e integrare il quadro delle misure sin qui introdotte puntando su alcuni specifici interventi tesi a sostenere la patrimonializzazione delle imprese e il riequilibrio della loro struttura finanziaria e ad avvicinare a fonti finanziarie alternative sempre più imprese di dimensioni sempre più contenute creando un mercato in grado di operare in modo massivo su operazioni di taglio medio-basso, in accordo con la struttura dimensionale delle imprese italiane.

53 Circostanza che, data la prevalenza di titoli quotati, è peraltro spiegata dal peso contenuto dei titoli italiani nei *benchmark* di mercato.

54 Covip, Relazione per l'anno 2019.

In tema di patrimonializzazione e riequilibrio della struttura finanziaria – di recente oggetto di intervento con alcune misure del D.L. Rilancio che tuttavia scontano forti limitazioni e destano perplessità circa le finalità dell'intervento pubblico nelle imprese private – serve agire con decisione intervenendo anche con misure fiscali.

In via preliminare, in considerazione del forte indebitamento a cui le imprese stanno andando incontro in questa delicata fase economica, occorre migliorare la disciplina di deducibilità degli interessi passivi dalle imposte sui redditi: in tale ambito, il recepimento in Italia della c.d. Direttiva ATAD (Direttiva UE 2016/1164, come modificata e integrata dalla Direttiva UE 2017/952) è stato particolarmente restrittivo, mentre sarebbe opportuno avvalersi di tutte le mitigazioni consentite dalla normativa comunitaria volte ad ampliare la deducibilità degli interessi passivi anche oltre il limite del 30% del risultato operativo lordo (ROL). Nel dettaglio, si potrebbe, in piena conformità alla citata direttiva, da un canto consentire la piena deducibilità degli interessi passivi per le società non facenti parti di gruppi (stand alone) e, dall'altro, prevedere la possibilità di dedurre integralmente gli oneri finanziari eccedenti (gli interessi attivi) fino a 3 milioni di euro a livello di gruppo. Non va esclusa, peraltro, la possibilità di una revisione integrale della vigente disciplina di deducibilità degli interessi passivi, qualora si pervenga ad una sospensione della Direttiva ATAD, fortemente auspicata dal mondo del business a livello europeo.

Al fine di favorire un aumento della patrimonializzazione delle imprese si possono individuare, poi, specifici strumenti agevolativi di carattere temporaneo sulla linea, ad esempio, delle recenti misure (cfr., da ultimo, il c.d. D.L. Agosto) di rafforzamento della disciplina di rivalutazione di beni e partecipazioni di impresa – al fine di migliorare i ratio di bilancio e ampliare il patrimonio netto contabile, anche in vista della eventuale copertura di future perdite – e delle misure (pur migliorabili) volte a stimolare l'afflusso di nuovo capitale nelle imprese (adottate con il c.d. D.L. Rilancio).

In ottica strutturale è possibile, altresì, delineare interventi di revisione e miglioramento di discipline già esistenti: in questo contesto, si segnalano possibili modifiche alla disciplina del c.d bonus aggregazioni, prevedendo vincoli meno stringenti e soglie più elevate di valori affrancabili. Analogamente, al fine di rendere più attraenti operazioni di affrancamento dei valori emersi a seguito di operazioni straordinarie e migliorare i *ratio* di bilancio, da tempo si sollecitano interventi di limatura delle imposte sostitutive, attualmente elevate rispetto alla vigente aliquota nominale IRES. Nella medesima ottica, sarebbe opportuno rivedere i parametri che sono attualmente utilizzati per la verifica delle condizioni di "vitalità economica" in occasione di fusioni tra imprese; si tratta di parametri che d'ora in poi poche società riusciranno a dimostrare, atteso che le condizioni di "ordinaria attività economica" sono radicalmente mutate.

Sarebbero, poi, utili interventi per favorire i riassetti patrimoniali all'interno delle famiglie, eliminando i vincoli oggi esistenti e intervenendo, in particolare, sulla disciplina dell'articolo 177, comma 2-bis, TUIR eliminando il requisito della società conferitaria con unico socio.

Per sostenere crescita, patrimonializzazione e rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese si deve poi, come detto, favorirne l'accesso, anche mediato da fondi di investimento, a fonti di finanziamento di mercato alternative al credito bancario.

In proposito, occorre intervenire sia dal lato della domanda – con interventi volti ad agire sui costi per le imprese, in particolare attraverso una semplificazione degli oneri burocratici, sulle competenze e sulla propensione all'apertura agli investitori – sia dal lato dell'offerta, stimolando lo sviluppo di investitori specializzati in investimento in PMI, che possano anche raccogliere le risorse di investitori istituzionali, in grado di fornire capitali pazienti per finanziare i piani di sviluppo a lungo termine delle imprese.

A tal fine si dovrebbe in particolare:

- abrogare o rivedere l'Imposta sulle Transazioni Finanziarie (cd Tobin Tax) vigente in Italia nella prospettiva di un'imposta armonizzata a livello europeo (Financial Transaction Tax);

- utilizzare la sede dell'eventuale, prossima revisione del Regolamento europeo sugli abusi di mercato (Regolamento UE n. 596/2014) per intervenire sull'eccessiva complessità della normativa e superare alcune incertezze applicative anche tra Stati membri, nonché per modificare la legislazione vigente nella direzione di una maggiore proporzionalità degli oneri e di razionalizzazione delle tipologie di illeciti e dell'assetto sanzionatorio, senza pregiudicare il valore della dell'integrità dei mercati. In particolare, al fine di favorire emissioni di obbligazioni da parte di PMI e mid cap ulteriori semplificazioni regolamentari appaiono opportune al fine di ridurre gli oneri in capo alle PMI in base a un principio di proporzionalità e ferme le tutele in tema di manipolazione del mercato e di insider trading;

- spingere per una revisione in chiave di semplificazione del Regolamento europeo sul Prospetto (Regolamento UE n. 1129/2017) da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di titoli in mercati regolamentati. Tra i punti tuttora critici e/o da rafforzare: i) l'eccessiva onerosità informativa; ii) l'esigenza di allentare gli oneri per le operazioni di aumento di capitale e quella di consentire alle PMI quotate su mercati regolamentati di adottare il prospetto semplificato UE della crescita; iii) l'esigenza di superare le duplicazioni di procedure per le offerte transfrontaliere e l'obbligo di sottoporre i prospetti all'approvazione del paese di incorporazione, con conseguenti difformità applicative da parte delle autorità nazionali competenti;

- al fine di favorire la propensione delle imprese all'apertura del capitale, riconoscere anche alle società quotate, in particolare a beneficio delle imprese di minori dimensioni e/o a forte concentrazione proprietaria, e anche al fine di rafforzare la competitività del mercato borsistico italiano nel panorama europeo e internazionale, la possibilità di emettere azioni a voto plurimo, ovvero rafforzare e ampliare le modalità di maggiorazione del voto attualmente consentite;

- rafforzare le semplificazioni regolamentari introdotte dal Decreto Competitività del 2014 (D.lgs. n. 91/2014), in particolare intervenendo sugli obblighi di compliance delle imprese di minori dimensioni a partire da: la disattivazione dei quorum deliberativi rafforzati e l'ampliamento della facoltà di esclusione del diritto di opzione in sede di aumento di capitale e una incisiva semplificazione della procedura di approvazione delle operazioni con parti correlate;

- rivedere i regimi fiscali incentivanti per i soggetti che investono in startup e PMI innovative che avvicini i meccanismi italiani all'Enterprise Investment Scheme (EIS) e al Seed Enterprise Investment Scheme (SEIS) vigenti nel Regno Unito;

- creare, in aggiunta agli interventi già previsti del Fondo di garanzia e di SACE, un meccanismo di garanzia che consenta, anche con il coinvolgimento di CDP e di investitori privati, e attraverso operazioni di cartolarizzazione di portafoglio, di favorire l'emissione da parte di PMI e mid cap di strumenti finanziari di debito a lungo termine abbassando la soglia dimensionale delle imprese che emettono obbligazioni e la taglia delle stesse;

- promuovere lo sviluppo di fondi domestici dedicati alle PMI quotate (sia in fase di IPO sia successivamente). Ciò potrà avvenire anche attraverso la creazione, in linea con quanto proposto nel Final Report dell'High Level Forum sulla Capital Market Union istituito dalla Commissione europea[55], di un fondo di fondi paneuropeo pubblico-privato sostenuto dall'UE volto a supportare intermediari finanziari specializzati che facilino l'accesso delle PMI al mercato dei capitali agendo come *anchor investor* in grado di attrarre altri potenziali investitori privati;

- rifinanziare, potenziare ed estendere alle mid cap il credito d'imposta per le spese di quotazione delle PMI;

- promuovere lo sviluppo degli ELTIF, i Fondi Europei di Investimento a Lungo Termine, introdotti per favorire un maggiore investimento paziente nelle PMI, attraverso miglioramenti del quadro normativo europeo (Regolamento UE n. 760/2015) volti a semplificarlo, anche al fine di sostenere lo sviluppo dei PIR alternativi che potranno prendere la forma di ELITF.

Per lo sviluppo della finanza alternativa a vantaggio del sistema produttivo domestico, ma anche dello sviluppo infrastrutturale del Paese, resta essenziale, come anche in precedenza sottolineato, stimolare un maggiore investimento di investitori istituzionali quali fondi pensione e casse previdenziali compagnie di assicurazione.

Gli investimenti domestici di fondi e Casse, come in precedenza ricordato, sono prevalentemente concentrati in titoli di Stato e una quota davvero marginale, anche se valutata nel confronto internazionale, è dedicata ad azioni e obbligazioni di imprese italiane; in tale ambito è peraltro marginale l'investimento in *asset* illiquidi quali PMI, quotate e non, e infrastrutture.

55 "*A new Vision for Europe's capital markets. Final Report of the High Level Forum on the Capital Markets Union*", giugno 2020.

Il ruolo di fondi e casse è però determinante per lo sviluppo di fonti finanziarie alternative. Ferma la tutela del risparmio previdenziale dei lavoratori, investono con orizzonti di lungo periodo potendo avere un approccio paziente in grado di assicurare un forte sostegno al sistema produttivo e, conseguentemente, all'occupazione e alla coesione sociale.

L'attuale momento storico favorisce un cambiamento dell'asset allocation degli enti previdenziali. Il livello dei tassi d'interesse, associato alla necessità di creare valore per gli iscritti, in particolare per quelli che hanno propensione al rischio, spinge infatti verso asset non tradizionali e illiquidi ai quali si lega un premio per l'illiquidità e dunque la possibilità di rendimenti più elevati nel lungo periodo, creando un allineamento di interessi tra gli iscritti agli enti previdenziali, che vogliono massimizzare i rendimenti del loro risparmio previdenziale, e le imprese, che hanno bisogno di capitali pazienti per gli investimenti delle PMI e lo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Investire in asset alternativi illiquidi, con modalità tali da assicurare la maggiore efficienza allocativa e la maggior tutela del risparmio previdenziale dei lavoratori. Richiede però elevate competenze e adeguata diversificazione. Fondi e casse di piccole dimensioni – e nel sistema italiano, a dispetto del processo di consolidamento in corso, l'80% degli enti di previdenza integrativa ha meno di 500 milioni in gestione (massa che non consente di investire efficientemente in alternativi), mentre solo 5 fondi gestiscono più di 5 miliardi (per le Casse solo le 5 gestioni principali hanno più di 5 miliardi)[56] – non possono attirare e acquisire competenze di qualità e assicurare un'adeguata diversificazione degli investimenti. Da questo punto di vista, servirebbe una gestione più "moderna" dei fondi pensione e delle casse di previdenza, che devono raggiungere dimensioni adeguate all'investimento in alternativi e devono disporre di organi di governo e figure apicali in grado di

56 Covip, Relazione annuale 2019.

valutare strategie di investimento che ottimizzino la combinazione rischio-rendimento del portafoglio gestito in relazione all'effettiva propensione al rischio dei lavoratori iscritti.

In proposito occorre:

- promuovere un processo di consolidamento del sistema dei fondi pensione, in termini di iscritti e di patrimonio;

- favorire la creazione di piattaforme e consorzi di investimento per l'aggregazione di portafogli ai fini del raggiungimento di una dimensione minima per un'efficace diversificazione dell'investimento con chiara definizione di presidi di governance e di controllo in capo agli investitori previdenziali (in tale direzione muove il "Progetto Economia Reale" di Assofondipensione, che appare un modello utile per favorire l'investimento dei fondi pensione in PMI e infrastrutture);

- promuovere/sollecitare la stretta applicazione di quanto previsto dalla Direttiva IORP II in tema di governance e controllo dei rischi: gli obblighi di rafforzamento strutturale da questa previsti possono costituire un utile stimolo nella direzione della concentrazione, dell'innalzamento delle competenze e del professionale controllo di qualità sul processo di selezione, sottoscrizione e monitoraggio degli investimenti illiquidi (che – per loro natura – manifestano eventuali problematiche solo nel medio termine, quando è oramai impossibile liquidare le posizioni costruite).

Per promuovere lo sviluppo della previdenza integrativa – che è strumento fondamentale sia per assicurare ai lavoratori pensioni adeguate sia, nella logica sopra indicata, per sostenere lo sviluppo dell'economia domestica nell'interesse ultimo dei lavoratori (ma che pesano l'8,4% del PIL contro una media OCSE del 60%[57]) – andrebbe inoltre modificato l'attuale sistema di tassazione di contributi, rendimenti e prestazioni, passando da un sistema cosiddetto ETT (esente, tassato, tassato) a un sistema EET.

Anche dall'industria assicurativa, grazie alla durata medio-lunga del risparmio che le viene affidato, può provenire un contributo crescente allo sviluppo del sistema produttivo e infrastrutturale domestico. Oggi i circa 770 miliardi relativi a contratti assicurativi sulla vita (escluse polizze linked) sono investiti per circa il 42% in titoli di Stato, mentre gli investimenti in PMI e infrastrutture – sebbene si registrino esperienze positive – sono ancora contenuti[58]. Perché questo supporto cresca, soprattutto con riferimento al sistema domestico, la leva della regolamentazione è essenziale. Occorre in proposito rivedere Solvency II, in particolare modificando il metodo di calcolo del solvency ratio (capitale regolamentare) per adeguarlo al nuovo scenario di tassi risk free negativi così da liberare il capitale necessario per incrementare gli investimenti a lungo termine nel sistema produttivo, soprattutto in PMI, da parte delle compagnie di assicurazione.

Per lo sviluppo della finanza alternativa a beneficio delle PMI resta poi cruciale il nodo delle competenze necessarie per accedere ai mercati finanziari e dei capitali, che ancora oggi rappresenta uno dei principali ostacoli che frena la crescita delle imprese.

Competenze non solo finanziarie, ma anche organizzative. Accedere ai mercati e dialogare con gli investitori impone infatti alle imprese di: offrire buona governance, caratterizzata da un assetto equilibrato, competenze integrate, presenza di amministratori indipendenti e manager qualificati; dotarsi di modelli organizzativi efficaci, in grado di presidiare i rischi aziendali, a partire da quelli di *business continuity*; offrire al mercato informazioni trasparenti e tempestive.

57 OCSE, "Pension Funds in Figures", 2020.

58 ANIA, "L'assicurazione italiana 2019 – 2020".

In proposito va peraltro sottolineato che finanziarsi sui mercati agisce sulle competenze su due opposti fronti: da un lato per aprirsi a investitori terzi servono nuove competenze. Dall'altro, questa stessa apertura ha tra i suoi principali effetti, oltre a quello di apportare risorse nuove e pazienti, proprio quello di generare una crescita di competenze, anche in grado di favorire il processo di aggregazione fra imprese.

Per accrescere la cultura finanziaria delle imprese, soprattutto di minori dimensioni, occorre stimolarle ad adottare assetti organizzativi adeguati puntando sui criteri della managerialità e della trasparenza al fine di migliorare le *performance*, aumentare la reputazione e, in questo modo, accrescere la capacità di attrarre capitali. In proposito, occorre promuovere programmi di formazione e tutoraggio sul modello di Elite di Borsa italiana e puntare su strumenti di autodisciplina tarati sulle specificità e proporzionati alle esigenze delle PMI.

Si dovrebbe potenziare la misura del voucher per i temporary manager assicurandole continuità. Si tratta infatti di un'agevolazione incisiva per favorire l'inserimento nelle PMI della figura, spesso mancante, di un vero Chief Financial Officer in grado di pianificare e realizzare operazioni di finanza straordinaria; andrebbe rafforzata per le medie imprese ed estesa alla figura dell'investor relator preposto a dialogare con mercati e investitori.

L'attuazione del complesso delle misure sopra indicate avrebbe l'effetto di spingere un numero crescente di PMI verso la finanza alternativa, consentendo loro di attrarre un flusso ingente di risorse da investitori di lungo termine.

Ipotizzando che nel decennio 2021-2030 si riesca – grazie a un forte ricorso alla garanzia pubblica, soprattutto su operazioni di portafoglio (basket bond), alle semplificazioni regolamentari e a un rinnovato interesse di investitori specializzati – a far aumentare di 20 volte la quota di piccole imprese che emette obbligazioni (passando dall'attuale 0,05% all'1%), mentre quella delle medie imprese si moltiplichi per circa 10 (dall'1,13% al'10%) si avrebbero oltre 3.200 emittenti (1.606 piccole e 1.680 medie) nel periodo considerato (circa 300 all'anno). Stimando un importo medio intorno a 5 milioni per emissione (inferiore rispetto a quello registrato dal 2013 per via della maggior presenza di piccole imprese), risulta che nel decennio 2021-2030, affluirebbero al settore privato italiano nuove risorse finanziarie per un totale pari a 16,4 miliardi di euro. Al raggiungimento di tale risultato potrebbero contribuire le garanzie pubbliche, in particolare quelle a coperture di prime perdite di basket bond; in proposito, ipotizzando una copertura media (variabile in funzione della tipologia di portafoglio per settore, area geografica o dimensione d'impresa) del 20%, con 600 milioni di garanzie si potrebbero attivare emissioni per 3 miliardi.

Inoltre, ipotizzando che nel periodo 2020-2030 la proporzione di imprese quotate in Italia possa raddoppiare, arrivando a 10 per milione di abitanti, posizionandosi quindi su valori intermedi rispetto a quelli prevalenti oggi nelle altre principali economie occidentali, si salirebbe a 600 imprese quotate in Italia. Qualora si trattasse interamente di nuove quotazioni di PMI e mid cap e stimando una raccolta media di circa 30 milioni al settore privato italiano affluirebbe un totale tra i 7 e gli 8 miliardi di risorse finanziarie addizionali (di alta qualità), nel corso del decennio.

Una parte rilevante di queste risorse potrebbe arrivare da fondi pensione, casse previdenziali e compagnie di assicurazione domestiche.

Per quanto riguarda fondi pensione e casse di previdenza, che dispongono di risorse complessive di circa 240 miliardi, se nel periodo 2020-2030 investissero progressivamente un 5% aggiuntivo di tali risorse in PMI e infrastrutture italiane in varie forme (private equity, venture capital e private debt mercati di borsa), al nostro sistema affluirebbero circa 12 miliardi di euro addizionali.

Quanto alle compagnie di assicurazione, un intervento sulla regolamentazione che attenui gli stringenti requisiti patrimoniali delle compagnie in caso di investimenti nell'economia reale, avrebbe effetti particolarmente positivi sul sistema produttivo. Se le compagnie destinassero un 1% aggiuntivo delle loro risorse a investimenti in PMI e infrastrutture, l'afflusso di risorse ammonterebbe quasi a 8 miliardi.

Simili risultati sarebbero ulteriormente amplificati dallo sviluppo del *Fintech*. In proposito, è quanto mai necessario un piano per potenziare e diffondere i sistemi digitali per il credito e la finanza nel tessuto e nelle abitudini di imprese e famiglie. A tale riguardo è necessario stimolare una maggiore dinamica da parte degli operatori economici e dei cittadini nell'ecosistema *Fintech* tanto sul fronte della domanda quanto su quello dell'offerta dei servizi, che spaziano ormai da ambienti più consolidati, ma comunque in fermento (*crowdfunding e peer-to-peer lending, mobile payments, robo advisors*, etc) a comparti "di frontiera" aperti dall'introduzione di tecnologie più recenti e potenzialmente "disruptive" (criptovalute e criptoasset, finanza decentralizzata, etc.).

In tal senso un progetto *Fintech* 4.0 può concorrere a completare al meglio la Transizione 4.0 sul versante del credito e della finanza, contribuendo ad aumentare l'efficienza operativa e allocativa degli intermediari finanziari, ad abbattere costi e tempi di accesso agli strumenti per le imprese e conseguentemente a favorire l'accesso ai mercati finanziari e dei capitali da parte di imprese di dimensioni sempre più contenute.

La regolamentazione dell'attività delle società *Fintech*, sulla quale sono oggi in corso sperimentazioni e riflessioni a livello sia nazionale sia internazionale, giocherà un ruolo determinante ai fini dello sviluppo del canale. Fermo il rispetto del principio del livellamento del terreno di gioco, sarà necessario un assetto che assicuri gradualità, proporzionalità e flessibilità delle regole.

In particolare, occorre estendere il Piano Industria 4.0 al *Fintech* 4.0 con incentivi per gli investimenti delle società bancarie e non bancarie strumentali alla creazione di servizi finanziari innovativi.

Andrebbero poi previsti incentivi di natura fiscale per l'utilizzo, da parte di persone fisiche e imprese, dei canali *Fintech* (es: esenzione, entro soglie predeterminate, dei capital gains e di altri proventi di natura finanziaria derivanti dal ricorso ai servizi *Fintech*) e contributi, anche in forma di voucher, per favorire l'accesso di startup e PMI italiane alle vetrine digitali nazionali o internazionali per il reperimento di capitali, quali, ad esempio, i portali di crowdfunding (ristoro fees, sostegno per costi di pitch, etc.).

In generale – come detto sia in precedenza nel capitolo 1 – lo sviluppo del mercato nella direzione sopra indicata richiede sul versante europeo, un'azione volta a semplificare la regolamentazione e rendere i mercati dei capitali più integrati, efficienti e vicini alle imprese di dimensioni minori. In quest'ambito, il completamento della Capital Market Union costituisce un pilastro indispensabile per rendere davvero compiuto il Mercato Interno e per garantire agli operatori finanziari ed alle imprese dei diversi Paesi UE un accesso a pari condizioni ai flussi di risparmio e ai mercati dei capitali.

Inoltre, a far seguito alle azioni già avviate dalla Commissione europea in tema di finanza sostenibile, è necessario proseguire nella direzione preannunciata con lo sviluppo di misure che favoriscano una graduale transizione delle imprese verso la sostenibilità.

La regolamentazione in tema di finanza sostenibile potrà rappresentare uno strumento incisivo per veicolare capitali alle imprese che si prefiggono obiettivi di sostenibilità e agevolarne la transizione. Occorre tuttavia tenere conto degli oneri che tale adeguamento comporta e delle eventuali ulteriori ricadute negative sul sistema economico in caso di fissazione di criteri troppo stringenti per banche e altri intermediari finanziari. Sarà quindi opportuno

prevedere, a livello europeo e nazionale, oltre a un approccio graduale della regolamentazione, anche incentivi per favorire un'ordinata ed equilibrata transizione delle attività verso un'economia maggiormente sostenibile, evitando di generare forme di penalizzazione per quelle imprese che sono direttamente o indirettamente considerate meno virtuose.

In particolare, a livello europeo è necessario inserire nella regolamentazione sui requisiti patrimoniali delle banche (CRR) un *Sustainability Supporting Factor* o *Green Supporting Factor*, un fattore di sconto (analogo al PMI Supporting Factor) da applicare agli accantonamenti di capitale prudenziale a fronte di finanziamenti alle attività economiche che si prefiggono obiettivi di sostenibilità. A livello nazionale occorre rafforzare ulteriormente il sistema delle garanzie pubbliche per i finanziamenti erogati a fronte di investimenti in attività ambientalmente e socialmente sostenibili. Infine, occorre mettere in campo azioni per favorire la sensibilizzazione e l'avvicinamento delle imprese, soprattutto PMI, verso la rendicontazione non finanziaria, nonché la creazione, in parallelo, di strumenti e modalità alternativi per la raccolta di informazioni riguardanti l'impegno delle imprese in chiave di sostenibilità (linee guida; banche dati; incentivi per trasmissione flussi informativi da parte delle imprese).

Anche in considerazione della crisi epocale che stiamo vivendo, sul fronte della regolamentazione bancaria e finanziaria, occorre poi evitare il proliferare di nuove norme che abbiano ulteriori effetti restrittivi sul capitale di vigilanza da accantonare a fronte dei finanziamenti all'economia. In questo va ripensato il recepimento nella normativa europea della revisione di Basilea 3, rinviato di un anno per effetto del Covid-19, in particolare prevedendo ulteriori flessibilità verso categorie di finanziamenti, quali quelli orientati agli investimenti sostenibili, che nel lungo periodo avranno effetti positivi sull'economia europea.

Ferma la necessità di sviluppare canali finanziari alternativi al credito bancario, il ruolo delle banche è e resterà centrale nel finanziamento delle imprese e nel loro accompagnamento sui mercati. Le imprese hanno pertanto bisogno di un sistema bancario sempre più forte, al servizio dell'economia reale. Per questo il sistema stesso dovrà muoversi, anche favorito dalle evoluzioni necessarie nel campo della regolamentazione internazionale, lungo alcune direttrici:

- mantenere i *ratio* di capitale sugli alti livelli raggiunti, senza aumentarli. Ciò dipenderà evidentemente dalle scelte dei regolatori internazionali che, come detto in precedenza, dovranno allentare la stretta regolamentare ponendo fine al *deleveraging* osservato negli ultimi anni;

- riequilibrare l'attivo, a favore dei prestiti alle imprese e con una minor quota di titoli di Stato;

- proseguire il processo di consolidamento bancario, già in corso da alcuni anni;

- preservare la qualità del credito, continuando il buon lavoro sulle sofferenze bancarie e sugli UTP, cruciale anche per la redditività. In tale ambito, oltre alla necessaria revisione di regole penalizzanti in tema di crediti deteriorati, va valutata la possibilità di definire uno schema europeo, anche con il coinvolgimento delle *asset management company* nazionali, e va favorita una gestione delle situazioni problematiche ai fini del rientro in bonis delle imprese così da preservare valore per l'intero sistema;

- sostenere la redditività, fattore chiave per raccogliere capitali sui mercati, sia contenendo i costi operativi sia sviluppando attività accessorie e strumentali al credito ad elevato valore aggiunto. Rileva in quest'ambito la capacità delle banche di erogare alle imprese servizi finalizzati a

soddisfarne esigenze sempre più sofisticate e ad accompagnarle sui mercati finanziari e internazionali;

- valorizzare gli *asset* intangibili nella valutazione delle imprese e affinare ed efficientare i processi di valutazione del merito di credito assicurando, nel rispetto delle linee guida EBA sulla Loan origination and monitoring, una corretta proporzionalità in funzione delle dimensioni e delle esigenze delle imprese;

- puntare con decisione sugli investimenti in innovazione e sullo sviluppo di canali online, anche attraverso acquisizioni di società *Fintech* (o partnership con le stesse). Il sistema italiano è oggi indietro sotto questo profilo[59] e il gap con altri Paesi va colmato rapidamente, anche attraverso la leva fiscale, al fine di offrire alle imprese prodotti e servizi di qualità crescente e con costi competitivi e tempi sempre più contenuti.

2.3 PRENDERSI CURA DEL LAVORO E DEI LAVORATORI

2.3.1 Occupazione e occupabilità: dal posto di lavoro al lavoro

Con un mercato del lavoro in continua evoluzione, sulla spinta soprattutto, ma non solo, di un costante processo di innovazione tecnologica, è cruciale spostare il focus dalla tutela dall'occupazione alla occupabilità delle persone. Ciò ha chiare implicazioni per le politiche pubbliche, a partire da quelle formative.

Al sistema educativo nel suo complesso, dalla scuola dell'infanzia all'università, è affidato il difficile compito di preparare le nuove generazioni a gestire e non subire il cambiamento tecnologico: formare donne e uomini artefici del proprio destino. Alla formazione continua spetta, invece, il compito di adeguare, il più rapidamente e diffusamente possibile, soprattutto, le conoscenze e le competenze digitali di coloro che oggi già sono occupati.

Per quanto riguarda le politiche per il lavoro, è necessario ricalibrarle affinché diventino sempre più attive, invece che quasi esclusivamente passive, come è ancora oggi. L'intervento del legislatore deve poi essere mirato a creare un ambiente normativo stabile, che dia certezze alle imprese, mentre per garantire quel necessario miglioramento nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro va sviluppata la relazione fra pubblico e privato nell'intermediazione. In particolare, va valorizzata la somministrazione, perché strumento "flessibile", preciso nel verificare le competenze del lavoratore e, nel contempo, in grado di migliorarne rapidamente le competenze con la formazione.

In generale, nella trattazione di questi temi, è fondamentale considerare che oggi i mercati del lavoro sono sempre più interconnessi e, in tale contesto, le imprese sono sempre più globalizzate. In altre parole, l'Europa rappresenta soltanto uno dei tanti competitor su scala globale, per cui è condizione essenziale per favorire crescita e sviluppo che le regole del lavoro e i percorsi di education e formazione tengano conto del benchmarking con i paesi partner e gli altri competitor mondiali, in un percorso costante di avvicinamento alle migliori esperienze in termini di competitività ed occupabilità.

Le cinque principali azioni da intraprendere sono le seguenti.

59 Secondo l'"Indagine *Fintech* Nel Sistema Finanziario Italiano" di Banca d'Italia (dicembre 2019), nel periodo 2017-2020 gli investimenti *Fintech* del sistema finanziario ammontano a 624 milioni di euro, dei quali 233 spesi nel biennio 2017-2018 e 391 previsti in quello successivo. Un confronto con dati simili a livello europeo non è possibile perché vi sono fonti disomogenee, ma secondo KPMG, gli investimenti *Fintech* nella prima metà del 2019 avrebbero raggiunto il valore di 13 miliardi in Europa.

2.3.1.1 Modernizzazione delle politiche dell'educazione e potenziamento della formazione continua

Il nostro sistema educativo va profondamente cambiato. In generale, l'ascensore sociale sembrerebbe bloccato, con evidenze empiriche del fatto che i giovani provenienti da realtà sociali ed economiche avvantaggiate riescono a conseguire in 9 casi su 10 i più alti livelli di studio. Mentre in 6 casi su 10 i meno avvantaggiati, che avranno rispetto ai primi più difficoltà di inserirsi nel mercato del lavoro, rischiano di finire nella "trappola NEET", che in Italia conta oltre 2 milioni di giovani tra i 15 e 29 anni (Istat, 2020)[60].

La principale azione da svolgere, come *policy* particolare, è la realizzazione di una seconda gamba dell'istruzione terziaria, quella professionalizzante, come argomentato più avanti nel par. 3.2.2. Tale tipologia di percorsi formativi, comunemente nota come *Higher Vocational Education and Training*, integra l'istruzione accademica con la formazione sul lavoro. L'elemento caratterizzante dei migliori canali di *Higher-VET* al mondo è la partecipazione del sistema produttivo alla didattica e alla governance, caratteristica molto meno diffusa nei sistemi universitari "tradizionali". Sfruttando il coinvolgimento delle imprese e beneficiando, più di altri canali di istruzione, dell'impatto didattico delle tecnologie abilitanti, questo canale forma giovani in grado di inserirsi rapidamente e stabilmente nelle imprese, e, in molti casi, offre opportunità di formazione continua per i lavoratori.

Tra i benchmark internazionali spicca il sistema tedesco, dove l'eccellenza dell'*Higher-VET* è stata funzionale alla strategia Industrie 4.0, l'iniziativa lanciata nel 2011 volta a implementare un piano di digitalizzazione della manifattura nazionale. Un modello simile a quello tedesco è quello delle Scuole Universitarie Professionalizzanti svizzere.

60 Istat, Livelli di istruzione e ritorni occupazionali (anno 2019), 22 luglio 2020.

In Italia la formazione professionalizzante, basata sugli ITS e le lauree a orientamento professionale, è ancora in uno stato embrionale: gli iscritti sono poco più dell'1% del totale dei frequentanti i corsi di istruzione di livello terziario, contro il 34% della Germania e il 20% della Svizzera.

Sul collegamento tra sistema educativo e sistema produttivo si dirà più avanti, ma, più in generale, sull'offerta formativa è necessario agire con riferimento a tre priorità:

- **Nuovi modelli di edilizia scolastica e "STEAM Space"**
  Gli spazi non sono neutri ed è fondamentale da un lato mettere in sicurezza gli edifici scolastici (il 55% delle scuole italiane è stato costruito prima delle norme antisismiche del 1974), e dall'altro elaborare nuovi modelli che garantiscano l'innovazione didattica nelle scuole. Tra queste, gli "STEAM Space" (STEM, più "A" di Arte): spazi scolastici dedicati all'acquisizione di competenze multidisciplinari e trasversali, nonché quelle imprenditoriali, grazie alla collaborazione con le imprese e con il mondo dell'extra-scuola, una adeguata dotazione tecnologica e la personalizzazione dei percorsi per valorizzare le attitudini attraverso la laboratorialità.

- **Insegnanti 4.0 nelle scuole**
  È necessario investire, in particolare, sulla formazione degli insegnanti al digitale (non soltanto per attivare percorsi di didattica a distanza (DAD), ma soprattutto per trasferire i linguaggi del digitale agli alunni) nonché a tutto ciò che lega la scuola allo sviluppo economico, anche chiamando a raccolta tutte le iniziative promosse da soggetti pubblici e privati impegnati nell'offrire percorsi di formazione digitale. È necessario, inoltre, riformare il ruolo dell'insegnante per realizzare tre obiettivi: a) una varietà di strategie di insegnamento con funzione complementare e non solo sostitutiva della didattica;

b) una strategia di insegnamento personalizzata per lo studente che lo guidi anche nella gestione dei tempi nell'ambito dell'attività didattica digitale; c) il consolidamento del rapporto insegnante-studente e quello scuola-extrascuola (ad esempio per i percorsi di alternanza, ora rinominati "percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento", PCTO).

- **Università 4.0**
  In questo ambito, occorre ridurre il numero di Atenei generalisti e multilivello; incentivare, attraverso borse di studio, la mobilità degli studenti nel Paese; puntare sull'internazionalizzazione; e sostenere la specializzazione delle realtà universitarie di nicchia/territorio sulla base delle loro riconosciute vocazioni formative e produttive (ad es. collegamento con i distretti industriali).

In una società in continua trasformazione tecnologica occorre, inoltre, un potenziamento della **formazione continua**. L'apprendimento durante tutta la vita lavorativa è sempre più importante per permettere ai lavoratori di adeguare le proprie competenze (anche, ma non solo, quelle digitali) alle esigenze di un mercato del lavoro in costante mutazione. Le politiche di formazione continua devono assicurare che ogni lavoratore abbia accesso a un apprendimento adeguato, sia all'interno che all'esterno del sistema di istruzione formale.

Nel confronto internazionale si osservano diversi approcci per la progettazione e per l'attuazione di sistemi di formazione permanente. Ad esempio, in alcuni casi il ruolo dello Stato nel finanziamento e nella fornitura di formazione è prioritario; in altri, sono le parti sociali ad avere un ruolo centrale. I sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro sono, peraltro, spesso chiamati a produrre proiezioni a lungo termine specifiche per il settore di appartenenza, per garantire che le qualifiche attuali soddisfino la futura domanda di competenze.

Nel prossimo futuro, anche in Italia le parti sociali dovranno avere sempre più peso nel contribuire a garantire che i lavoratori ricevano una formazione permanente sufficiente. In questo senso è necessario potenziare, ma soprattutto, fare evolvere ulteriormente il sistema dei fondi interprofessionali, coinvolgendoli a pieno titolo nelle politiche attive. In altre parole, i fondi interprofessionali, da meri finanziatori delle attività di formazione continua rivolte ai dipendenti delle imprese aderenti, dovrebbero assumere il ruolo di finanziatori di azioni finalizzate al reinserimento lavorativo del personale coinvolto in piani operativi di ricollocazione (*outplacement*) e per favorire l'accesso flessibile alla pensione. In questa prospettiva, andrebbe prevista la facoltà di istituire presso i fondi interprofessionali (attualmente alimentati dalla destinazione volontaria di una quota dei contributi obbligatori già esistenti per la Naspi) una apposita Gestione Separata, alla quale far confluire contributi volontari versati dalle singole imprese aderenti al fondo (questo tema sarà ripreso più avanti, nel paragrafo 3.6.3).

2.3.1.2 Politiche del lavoro più attive che passive

Da anni lo Stato spende circa 30 miliardi l'anno per le politiche del lavoro e li destina, pressoché interamente alle misure di sostegno al reddito cercando in ogni modo di mantenere in essere, attraverso gli ammortizzatori sociali, posti di lavoro anche quando non vi sia lavoro. Non è più sufficiente porre al centro delle riforme sul lavoro il "*posto di lavoro*"; serve, piuttosto, prendersi cura "*del lavoro e dei lavoratori*", cioè delle imprese e delle persone.

Occorre dotare il Paese di un adeguato sistema di "politiche attive" che punti a salvaguardare le opportunità di lavoro più che il posto di lavoro, a prendersi cura "del lavoro e dei lavoratori". Le linee di riforma dovrebbero avere, quale primo obiettivo, la realizzazione di un sistema di protezione sociale contro la disoccupazione che aggiunga al sussidio economico una efficace azione per la ricollocazione delle persone disoccupate. Il secondo obiettivo di riforma

è l'universalizzazione dello strumento della Cassa Integrazione Ordinaria, adeguando le contribuzioni all'effettivo utilizzo. Il terzo obiettivo è una riforma della Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS) per la gestione delle crisi aziendali, distinguendo percorsi e strumenti in ragione della natura occupazionale o industriale della crisi.

- Per quanto concerne la disoccupazione involontaria, e quindi la **Naspi** (Nuova Assicurazione Sociale Per l'Impiego), occorre intervenire sul sistema di finanziamento dello strumento, nonché coniugare e condizionare, in modo strutturale, il sostegno al reddito della persona con la sua attivazione alla ricerca di lavoro.
  Sul lato finanziamento, ne va sicuramente potenziata la natura assicurativa, eliminando le esenzioni contributive concesse ad alcuni settori (a fronte dell'universalità della misura, la relativa contribuzione a carico delle imprese deve essere riequilibrata, mentre oggi l'industria e alcuni servizi pagano aliquote molto più elevate rispetto alla media delle attività del commercio e all'artigianato).
  Al fine di orientare chiaramente la misura di sostegno al reddito verso la riqualificazione professionale e la ricollocazione del lavoratore, va in primo luogo introdotto un principio di effettiva condizionalità della concessione della Naspi alla collaborazione attiva del disoccupato, prevedendo, anzitutto, che una quota dell'indennità sia erogata solo a fronte dello svolgimento di attività formative o di servizio presso la PA.
  Inoltre, per favorire la ricerca attiva di un lavoro da parte dei percettori, va reintrodotto l'utilizzo dell'assegno di ricollocazione, in modo generalizzato e obbligatorio.
  Anche la fruizione dell'assegno di ricollocazione va inquadrato in una logica di condizionalità della fruizione della Naspi, nel senso che il percettore deve rendersi parte attiva nel rivolgersi ai Centri per l'impiego o alle Agenzie private del Lavoro per ottenere una assistenza qualificata nella ricerca di una occupazione. Il ruolo delle Agenzie Private del Lavoro va poi senz'altro sviluppato, con la collaborazione dell'Anpal, data la particolare conoscenza del mercato del lavoro privato di cui esse sono in possesso.

- Inoltre, per creare un sistema efficiente di politiche attive è cruciale che si determinino le condizioni affinché i sistemi informatici dell'Inps e dell'Anpal, nonché di tutti gli attori delle politiche attive, possano interfacciarsi in modo stabile e tempestivo, cosicché sia possibile ottenere quell'incrocio di informazioni indispensabile per monitorare in tempo reale l'effettiva situazione del singolo percettore della Naspi. In questa ottica la leva fiscale può essere un utile strumento per favorire la rioccupazione di persone disoccupate, potenziando gli attuali benefici fiscali stabiliti per l'**assegno di ricollocazione**, destinato a favorire la ricerca attiva di una nuova occupazione mediante il coinvolgimento delle Agenzie private per il lavoro (non imponibilità delle somme percepite oltre il limite attuale di nove mensilità di retribuzione utile ai fini del TFR). Sarebbe opportuna anche una revisione dello strumento del reddito di cittadinanza, per rafforzare le misure, anche con incentivi fiscali, volte a favorire la riqualificazione professionale dei beneficiari, mediante il supporto delle Agenzia private per il lavoro, nonché l'avvio di attività di impresa o di lavoro autonomo, sotto il tutoraggio dell'Agenzia delle Entrate e con il coinvolgimento degli Enti locali, Associazioni di categoria e sistema bancario. Dovrebbe essere, altresì, consentito agli Enti locali di utilizzare i soggetti beneficiari del Reddito di cittadinanza per assolvere a servizi a vantaggio a vantaggio della collettività (assistenza agli anziani, manutenzione del verde pubblico, decoro urbano).

- Per quanto riguarda l'integrazione del reddito della per-

sona occupata, e quindi la **CIG** (Cassa Integrazione Guadagni), in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, derivanti da difficoltà economico-finanziarie o gestionali, occorre uno strumento universale perché tutti devono avere una copertura assicurativa per la mancanza temporanea di lavoro. Laddove non sia poi possibile garantire a tutti i lavoratori coinvolti la continuità del rapporto di lavoro, occorre predisporre l'adozione di percorsi formativi e di outplacement per agevolare la ricerca di nuova occupazione.

In particolare, quindi, in materia di integrazione salariale ordinaria (CIGO), tutti i datori di lavoro, a prescindere dalla dimensione aziendale e dal settore di appartenenza, dovrebbero contribuire al finanziamento dello strumento mediante il versamento di un'aliquota ordinaria e di un contributo addizionale, proporzionato in base all'utilizzo, secondo la logica del *bonus malus*.

In materia di integrazione salariale straordinaria (CIGS), invece, fermo restando l'attuale campo di applicazione, occorrono percorsi amministrativi e strumenti differenti in base alla natura della crisi che si va delineando: 1) le situazioni di crisi connotate da piani di sviluppo industriale, di riorganizzazione o reindustrializzazione, devono essere gestite con il coinvolgimento del Ministero dello Sviluppo Economico, con il quale le imprese devono condividere piani operativi di rilancio delle attività produttive, come condizione per l'accesso a strumenti straordinari per la gestione dei risvolti occupazionali di questo tipo di crisi; 2) le situazioni di crisi «irreversibile» che presentano un risvolto occupazionale di gestione degli esuberi, devono essere gestite nell'ambito del Ministero del Lavoro, con la predisposizione di un mix equilibrato di sussidi economici e di politiche attive, puntando alla ricollocazione dei lavoratori coinvolti attraverso la riqualificazione professionale. Si potrebbe ragionare, nell'ambito di procedure di riconversione industriale, di estendere le disposizioni fiscali di favore attualmente previste per determinati beni e servizi offerti ai dipendenti (c.d. welfare aziendale) anche ai lavoratori "esodati" (es. servizi di *outplacement* e di riqualificazione professionale, di sostegno al reddito familiare), in regime di non imponibilità ai fini fiscali e previdenziali.

2.3.1.3 Un mercato del lavoro più libero e leggero

Il mercato del lavoro è perennemente oggetto di attenzioni da parte del legislatore che, con alterne fortune, mette blocchi in entrata o in uscita o li rimuove, in un continuo alternarsi di riforme che, al di là del merito, creano sconcerto tra gli operatori e diffidenza da parte degli investitori, soprattutto esteri. Bisogna quindi creare un ambiente normativo stabile, che dia certezze alle imprese, anche ricorrendo a forme sempre più ampie di delega alla contrattazione collettiva, che sa interpretare, tempo per tempo, le necessità delle imprese ed i bisogni dei lavoratori, in un quadro di riferimento che dovrebbe ispirarsi alla disciplina europea.

In questo senso occorre ripensare profondamente, rispetto all'attuale regolamentazione, l'apporto al mercato del lavoro che può derivare dall'utilizzo dei contratti "flessibili", contratto a termine e somministrazione a termine in primis, che assicurano la piena parità di trattamento rispetto ai lavortori a tempo indeterminato di pari livello.

Le serie di vincoli introdotti nell'ultimo biennio dal legislatore non ha eguali in Europa, a fronte di un utilizzo di questi contratti che era perfettamente in linea con la media dei Paesi europei nostri diretti competitori.

Con il debito equilibrio, va reintrodotto un regime di maggiore libertà nell'utilizzo di tali contratti, anche valorizzando l'apporto che potrebbe dare, appunto, la contrattazione collettiva di ogni livello.

Per favorire gli investimenti e aiutare le startup a consolidarsi, particolare attenzione andrebbe, poi, riservata alla somministrazione a tempo indeterminato, che coniuga la piena tutela del lavoratore con minori oneri "indiretti" in capo alle imprese.

Per rendere concreta l'attenzione al capitale umano, occorrerebbe poi che l'apprendistato costituisca la porta d'ingresso al mercato del lavoro per i giovani. Articolato com'è in differenti tipologie che comunque consentono, a qualsiasi livello, di contemperare formazione e lavoro e di orientare le professionalità verso le esigenze del mercato del lavoro, l'apprendistato offre quelle garanzie di flessibilità e adattabilità del rapporto che vanno valorizzate e incentivate. Anche sotto questo profilo un ruolo importante può svolgere la somministrazione di lavoro come strumento "flessibile", adatto a verificare le competenze del lavoratore e, nel contempo, in grado di fornire una formazione al lavoratore, risolvendo, per le imprese più piccole o meno strutturate, il problema di impostare validi piani di formazione.

2.3.1.4 Politiche mirate all'attivazione al lavoro di donne e giovani

Nel confronto internazionale, l'Italia si caratterizza strutturalmente per tassi di occupazione molto bassi di donne e giovani, con un divario, misurato nel 2019, di oltre 20 punti percentuali rispetto alla Germania per le prime e di 30 punti per i secondi. È dunque indispensabile un vero e proprio cambio di rotta, da innescare con il giusto mix di incentivi monetari e servizi volti a rimuovere le barriere all'entrata e re-ingresso al lavoro di inoccupati e disoccupati.

Nel caso specifico delle **donne**, il problema in Italia non è solo quello della bassa occupazione, ma anche e soprattutto quello della bassa partecipazione al mercato del lavoro. Ad oggi, per ragioni culturali, sono ancora soprattutto le donne ad assumersi i carichi di cura domestici e familiari. Servono quindi azioni volte ad accrescere, da un canto, l'occupabilità e a promuovere, dall'altro, la compatibilità del lavoro con la vita personale e familiare, per stimolare l'offerta di lavoro femminile (nel 2019 circa 38.000 lavoratrici hanno lasciato il lavoro entro il primo anno di vita del bambino: di queste il 35% ha lasciato per difficoltà di conciliare l'occupazione lavorativa con le esigenze di cura della prole dovute a assenza di parenti di supporto, elevata incidenza dei costi di assistenza al neonato, mancato accoglimento al nido) e al tempo stesso la natalità (il numero di figli desiderati è 2 in tutte le zone del Paese, ma il numero reale di figli è 1,3).

Per favorire l'innalzamento del tasso di occupazione femminile, è necessario promuovere iniziative per una maggiore occupabilità delle donne tenendo conto che il futuro si giocherà molto sulla capacità di sviluppare innovazione di processo e prodotto e che tutto ciò richiederà una qualificata preparazione scolastica e professionale. Le competenze vanno costruite nel tempo, ponendo basi adeguate durante tutto il percorso scolastico. La formazione scientifica e tecnologica rappresenta, a questo fine, un'opportunità e, nel contempo, una sfida per l'inserimento delle giovani donne nelle alte professioni.

Sempre nella direzione dell'innalzamento del tasso di occupazione femminile vanno sostenute misure di promozione dell'imprenditoria femminile, mediante un rafforzamento delle condizioni quadro, rimuovendo gli ostacoli di contesto e fornendo alle imprenditrici un aiuto nelle fasi cruciali nel ciclo di vita dell'impresa (istruzione e formazione all'imprenditorialità, sostegno economico mediante finanziamenti diretti, *follow-up*).

Per quanto riguarda la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, è dirimente la definizione di una strategia articolata e convergente.

Il *policy* mix deve, quindi, necessariamente includere:

- il riordino e il potenziamento dei trasferimenti monetari per figli a carico, che, per quanto modulati sulla condizio-

ne economica del nucleo familiare, siano disegnati per limitare gli effetti di disincentivo all'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito nel nucleo, di solito la donna;

- il potenziamento dell'offerta e dell'accessibilità ai servizi che favoriscano la conciliazione lavoro-famiglia, in primis gli asili nido (0-3 anni), ma anche i servizi di cura per gli anziani. Tutto ciò può avvenire anche mediante il sostegno al welfare aziendale e finanziamenti diretti alla creazione di servizi di cura e custodia per l'infanzia e la non autosufficienza, compresa l'erogazione di voucher. Il successo delle iniziative assunte è condizionato, comunque, dalla esistenza di un contesto territoriale in cui la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro formi oggetto di interventi del Governo, delle Regioni e degli Enti locali, secondo le rispettive competenze e risorse;

- i nuovi tempi delle città. La conciliazione andrebbe sostenuta mediante la riorganizzazione dei tempi delle città maggiormente rispondenti ai bisogni dei cittadini lavoratori (maggiore flessibilità degli orari di apertura degli uffici della PA, degli ospedali, delle ASL e dei servizi in genere; intermodalità dei trasporti) anche attraverso la digitalizzazione dei servizi della PA;

- forme di organizzazione del lavoro sempre più orientate alla flessibilità di orario: permessi, banche ore, smart working (con opportuno sistema di incentivazione).

Per quanto riguarda i **giovani**, è centrale il tema della transizione tra scuola e lavoro, sviluppato nel par. 3.2.2. A questo riguardo, l'obiettivo principale deve essere quello di superare l'ottica tutta italiana del "prima si studia, poi si lavora", per migliorare il collegamento tra sistema educativo e sistema produttivo. Le azioni necessarie includono:

- l'elaborazione e la realizzazione di un piano nazionale per l'orientamento, in collaborazione con le associazioni datoriali, già dalla scuola secondaria inferiore, che offra a giovani e famiglie informazioni puntuali sull'offerta formativa, anche in funzione degli sbocchi professionali;

- il potenziamento, nel periodo di istruzione secondaria superiore, della metodologia dell'alternanza scuola-lavoro sia nell'ambito didattico dei PCTO (percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento) sia nella forma contrattuale dell'apprendistato "duale" (che consente di acquisire, studiando e lavorando, un titolo di studio);

- l'istituzione delle "Reti Scuola-Impresa", piattaforme collaborative di governance tra scuola e imprese, riconoscibili dall'esterno e con loro personalità giuridica, che permettano di sviluppare partnership strutturate che durino nel tempo, anche dal punto di vista finanziario;

- lo sviluppo della "seconda gamba" professionalizzante dell'istruzione terziaria, come detto in precedenza, ovvero di un sistema "*Higher-VET*" italiano costituito, sul modello degli ITS, da Istituzioni terziarie professionalizzanti che si caratterizzano per la partecipazione delle imprese alla co-progettazione dei percorsi e alla governance, laboratorialità e flessibilità didattica, robuste dosi di formazione sul lavoro, un'offerta formativa tarata sui fabbisogni di competenze dei territori;

- sul fronte dell'università, la predisposizione di sistemi d'incentivi retributivi per favorire la motivazione e la produttività del corpo docente universitario nell'ambito del rapporto università-imprese (ad oggi sono "premiati" solo per didattica e ricerca). Inoltre, bisogna agire per incentivare le esperienze lavorative durante gli studi universitari introducendo formule semplificate per la forma-

zione in azienda (tirocinio, apprendistato di terzo livello), per anticipare i tirocini e i praticantati durante i corsi universitari e per favorire la diffusione dei *summer job*.

2.3.1.5 Una gestione non traumatica della risoluzione del rapporto di lavoro per motivi oggettivi

Se, come detto, è cruciale spostare il focus dalla tutela dell'occupazione alla occupabilità delle persone, puntando sulla formazione continua e il potenziamento delle politiche attive, occorre avere il coraggio di affrontare in modo equilibrato anche il tema dei licenziamenti per motivi oggettivi, in modo tale che non costituiscano più un evento traumatico ma possano essere vissuti dal lavoratore in un quadro di garanzie tali da renderlo un possibile momento fisiologico della vita lavorativa. Ciò potrà accadere azionando efficacemente le misure già ricordate in termini di ricollocazione e ponendo le basi per forme di gestione condivisa della risoluzione dei rapporti che garantiscano il riconoscimento della Naspi, dell'assegno di ricollocazione e, appunto, l'intervento delle politiche di ricollocazione, per un reinserimento rapido nel mercato del lavoro.

L'obiettivo finale è, dunque, quello di una gestione il più possibile non traumatica e non conflittuale di questo evento, risolvendo le divergenze con forme di conciliazione, che riducano anche il ricorso al sistema giudiziario.

In questo senso si propone di generalizzare la c.d. "procedura Fornero" applicandola anche ai rapporti sorti sotto il regime del contratto a tutele crescenti, superando l'istituto dell'"offerta conciliativa".

In concreto si propone di far sì che ogniqualvolta il datore di lavoro si veda costretto a recedere dal rapporto per giustificato motivo oggettivo possa attivare una procedura di confronto, non solo davanti agli Ispettorati del lavoro ma anche avanti alle Commissioni di conciliazione costituite dalle associazioni datoriali e dalle organizzazioni sindacali che risultino entrambe comparativamente più rappresentative (ex art. 412-*ter* del Codice di procedura Civile), per cercare di risolvere il rapporto in via consensuale e incentivata (ossia con il riconoscimento di opportuni incentivi fiscali e previdenziali sulle somme erogate) e con il riconoscimento della Naspi, oltre che un limitato contributo del datore per finanziare l'assegno di ricollocazione.

2.3.2 I deficit del capitale umano in Italia (anche nel digitale) e le carenze dell'offerta formativa

Come più volte anticipato, il livello complessivo del capitale umano in Italia è piuttosto basso, sia per quanto riguarda la formazione delle nuove generazioni che quella degli adulti. Ad attestarlo sono diversi studi internazionali, in particolare le ultime rilevazioni OCSE-PISA per gli studenti di scuola superiore (del 2018) e OCSE-PIAAC per i lavoratori (del 2013).

A livello di test OCSE-PISA, l'Italia è tra i paesi meno performanti, con i nostri studenti in linea con la media OCSE solo nelle competenze matematiche. Sono, invece, profondi gap in *literacy* e *sciences*: solo uno studente italiano su venti sa distinguere fatti ed opinioni, mentre uno studente su quattro non raggiunge livelli base di competenze in scienze. Si registrano, peraltro, forti differenze territoriali che penalizzano soprattutto i giovani del Sud, in particolare le giovani donne.

A livello di test OCSE-PIAAC, l'Italia mostra ampi deficit di formazione degli adulti. Sottoponendosi a prove cognitive in *literacy* (comprensione del testo) e *numeracy* (matematica), gli occupati italiani mostrano un differenziale negativo di competenze in tutte le voci

rispetto alla media dei 24 paesi che hanno partecipato all'indagine. Da segnalare che questo divario rispetto agli altri paesi, paradossalmente, è maggiore per i laureati italiani rispetto a coloro che hanno al massimo il diploma di scuola secondaria di I grado, a dimostrazione che non è il solo titolo di studio, anche quando terziario, a garantire l'acquisizione di competenze necessarie in un mercato del lavoro globale.

Carenze rilevanti per il capitale umano in Italia si registrano inoltre nel digitale. Rispetto alla media UE, l'Italia registra livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi. Anche il numero di specialisti e laureati nel settore TLC è molto al di sotto della media UE. Queste carenze in termini di competenze digitali si riflettono nel modesto utilizzo dei servizi online, compresi i servizi pubblici digitali. Solo il 74% degli italiani usa abitualmente Internet e, sebbene il paese si collochi in una posizione relativamente alta nell'offerta di servizi pubblici digitali (*e-government*), il loro utilizzo rimane scarso. Analogamente, le imprese italiane presentano ritardi nell'utilizzo di tecnologie come il *cloud* e i *big data*, così come per quanto riguarda l'adozione del commercio elettronico. Nel ranking stilato in base all'indice sintetico di capitale umano utilizzato come dimensione nel DESI, l'Italia si colloca all'ultimo posto in Europa[61].

Esiste inoltre un forte gap sia qualitativo che quantitativo per figure chiave del 4.0. ci si riferisce, ad esempio, allo specialista ICT/IT, ossia una persona con conoscenze informatiche avanzate che includono la capacità di definire, progettare, sviluppare, installare, far funzionare, supportare, effettuare la manutenzione le tecnologie informatiche (hardware e software) e i sistemi informativi aziendali. Nel 2016, in Italia gli specialisti ICT/IT con titolo terziario post-diploma sono

61 Il DESI (Digital Economy and Society Index, l'indice dell'economia e della società digitale) è un indice composito che sintetizza gli indicatori sulle prestazioni digitali dell'Europa e tiene traccia dell'evoluzione degli Stati membri dell'UE nella competitività digitale. Il Desi si compone di cinque principali aree di *policy*, rappresentate complessivamente da oltre 30 indicatori: (1) connettività (diffusione, velocità e affidabilità della banda larga), (2) capitale umano e competenze digitali della popolazione, (3) utilizzo di Internet, (4) integrazione della tecnologia digitale (come le aziende integrano le principali tecnologie digitali quali fatturazione elettronica, servizi *cloud*, e-commerce), (5) servizi pubblici digitali (per esempio l'e-government e la sanità digitale).

il 37% del totale occupati nel settore, mentre la media UE è al 64%. Una anomalia che si potrebbe risolvere, anch'essa, con l'ampiamento dell'offerta professionalizzante post-diploma, in particolare degli ITS dai quali, attraverso la sperimentazione "ITS 4.0" arrivano risultati positivi a livello di apprendimento delle tecnologie digitali.

In definitiva, considerato il contesto competitivo della quarta rivoluzione digitale, rispetto ai paesi industrializzati, le carenze più evidenti dell'offerta formativa italiana si manifestano nel mancato collegamento con il sistema produttivo, con conseguente carenza di profili in grado di soddisfare il fabbisogno dell'impresa e con tanti giovani che non sono in grado di trovare un lavoro.

Il paradossale *mismatch* tra domanda e offerta in Italia è frutto della combinazione di diversi fattori, strutturali e culturali:

- lo scarso orientamento, per cui mancano piani sistematici e capillari di orientamento scolastico. Gli "orientatori" di professione, in grado di trasferire informazioni sulle dinamiche del mercato del lavoro e la formazione necessaria per governarle, sono residuali;

- il dimezzamento dell'alternanza scuola-lavoro, per cui da gennaio 2019 le ore di formazione obbligatoria in alternanza sono state ridotte della metà sia nei licei che negli istituti tecnici e professionali. A tale taglio è corrisposto un dimezzamento delle risorse (da 100 a circa 50 milioni di euro annui). La conseguenza è stata che in oltre 300 scuole del Sud i percorsi di alternanza (ora rinominati "percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento", PCTO) sono stati di fatto bloccati;

- carente laboratorialità: nelle scuole secondarie superiori materie come chimica e fisica hanno ciascuna una sola ora di laboratorio a settimana, disegno tecnico una, informatica tre ore a settimana.

- le competenze "digitali" degli insegnanti sono basse: secondo l'OCSE, 3 insegnanti su 4 non hanno competenze digitali di base per poter trasferire adeguatamente contenuti agli studenti, in particolare attraverso la modalità telematica;

- non decollano gli apprendistati "duali" (primo e terzo livello): secondo gli ultimi dati elaborati dall'Inapp, gli apprendisti di primo livello (per la qualifica o il diploma) e quelli di terzo livello (collegati a ITS e Università) costituiscono, rispettivamente, solo il 4,5% e lo 0,4% del totale degli apprendisti in formazione nel 2017. Le motivazioni di questo ritardi sono di natura essenzialmente burocratica. Il collegamento scuola-impresa, nonostante sgravi e semplificazioni, non è ancora adeguato, perché è difficile sincronizzare i tempi della scuola e dell'Università con quelli dell'impresa (mentre, da questo punto di vista, gli ITS rappresentano un'eccezione). Mancano, inoltre, standard condivisi a livello di formazione (come è in Germania), con la conseguenza che soprattutto le PMI non riescono a ricorrere a questa tipologia contrattuale e sono portate a scegliere solo l'apprendistato professionalizzante;

- manca a livello istituzionale, in particolare presso il Ministero dell'Istruzione, una "cabina di regia" che coordini le relazioni tra mondo dell'impresa e mondo della scuola che, normalmente, sono frutto del solo attivismo delle associazioni datoriali e dell'impegno costante (e volontaristico) delle imprese. In generale, non ci sono sistemi di condivisione della governance tra istruzione e imprese (ad esempio reti scuola-impresa o reti università-impresa) con la conseguenza che in Italia le partnership tra questi due mondi non sono strutturate;

- manca, come anticipato, una "seconda gamba" professionalizzante al livello di istruzione terziaria, in grado di alzare il livello complessivo delle competenze tecnico-professionali. Gli ITS non sono sufficienti, non per qualità ma per quantità (contano ad oggi solo 17 mila iscritti), mentre sono ancora allo stato embrionale le lauree a orientamento professionale (in fase di sperimentazione, ma già con evidenti criticità dal punto di vista della didattica, poco flessibile e troppo accademica);

- vi è, infine, una diffusa tendenza (culturale) a posticipare l'incontro con il lavoro, per cui vale il motto "prima studi, poi lavori". In Italia appena il 4,4% di under-25 studia e ha un primo contatto con le aziende, mentre in Germania questa percentuale è del 36,8%. Mediamente il primo impiego in Italia arriva a 26/27 anni, nei principali paesi stranieri si scende a 21/22 anni.

2.3.3 Il lavoro nell'epoca dei robot: modernizzare le competenze e l'organizzazione del lavoro

Il fitto intreccio tra digitalizzazione e automazione che caratterizza l'attuale fase di trasformazione tecnologica sta liberando l'uomo da mansioni per lo più routinarie, faticose, poco interessanti e aprendo la strada a nuove occupazioni, intense da un punto di vista cognitivo e quindi più gratificanti; ha la potenzialità di creare migliori condizioni di lavoro, anche perché amplia le possibilità di lavorare dove si vuole, di rendere i sistemi economici più resilienti a *shock* inaspettati, di offrire la risposta necessaria, in termini di incrementi di produttività e cambiamenti delle modalità di lavoro, all'invecchiamento della popolazione e alla sostenibilità ambientale.

Il dibattito pubblico riguardo l'impatto delle nuove tecnologie sul lavoro del futuro, almeno prima dell'attuale emergenza sanitaria

che sta mostrando tutti i vantaggi degli avanzamenti tecnologici, appariva molto concentrato sugli effetti di sostituzione dell'automazione, e sulla preoccupazione che si potesse generare un vuoto nelle opportunità di lavoro a disposizione dell'uomo. La portata delle tecnologie digitali, in effetti, si è ampliata così tanto che è ormai più facile chiedersi "che cosa non possano fare i robot", piuttosto che continuare a chiedersi "che cosa possano fare". Un contributo in questo senso è quello di Frey e Osborne (2017)[62], che hanno raccolto pareri di esperti sulla probabilità di automazione in una serie selezionata di 70 professioni[63]. Ciò ha consentito di identificare i cosiddetti "colli di bottiglia nell'automazione", ovvero i compiti che, dato lo stato attuale delle conoscenze, sono difficili da automatizzare. Questi possono essere classificati in tre grandi aree: a) intelligenza sociale, come la capacità di negoziare efficacemente relazioni sociali complesse, compresa la cura degli altri o il riconoscimento delle sensibilità culturali; b) intelligenza cognitiva, per esempio la creatività e il ragionamento complesso; c) percezione e manipolazione, come la capacità di svolgere compiti fisici in un ambiente di lavoro non strutturato.

Per far fronte alle sfide del mercato del lavoro stimolate dai continui cambiamenti tecnologici, ma anche per coglierne appieno le opportunità, è necessario che i lavoratori siano attrezzati di competenze tecniche sempre aggiornate e di sempre più forti competenze trasversali (*soft skills*). Oltre alla modernizzazione delle competenze, un'ulteriore linea di cambiamento da promuovere è quella dell'organizzazione del lavoro, verso un rapporto di lavoro che guarda più al risultato che al tempo di lavoro.

Infine, bisogna sottolineare che la quarta rivoluzione industriale e la sempre maggiore cooperazione tra persone e macchine incideranno anche sugli aspetti della tutela della salute e sicurezza. In particolare, l'utilizzo, sempre più esteso, della robotica collaborativa determinerà nei luoghi di lavoro maggiori livelli di sicurezza dei lavoratori e, quindi, una migliore qualità della tutela.

Di seguito si approfondiscono gli aspetti relativi al rapporto tra nuove tecnologie e lavoro, mentre la trattazione specifica sugli aspetti della salute e sicurezza sul lavoro trova spazio nel paragrafo 3.6.4.

Con riferimento alla relazione tra transizione tecnologica e lavoro, le principali azioni riguardano tre ambiti.

2.3.3.1 Acquisire competenze tecniche, in particolare STEM, sempre aggiornate

Le innovazioni tecnologiche investono, ormai, tutti i profili della vita quotidiana. Nell'epoca dei robot e dell'Intelligenza Artificiale, con l'automazione che avanza ad un ritmo incessante, interi settori e mercati cambiano radicalmente e l'organizzazione del lavoro si trasforma e nuove professionalità emergono.

È, dunque, evidente che, affinché le persone restino al centro del cambiamento, la necessità principale è rappresentata dall'acquisizione e dall'aggiornamento delle competenze tecniche, in particolare STEM, adatte per lavorare in contesti complessi e in sistemi di produzione sempre più automatizzati.

Sul tema, un recente studio del World Manufacturing Forum analizza le dieci competenze essenziali per il futuro dell'industria[64].

Innanzitutto, l'accento è posto sull'alfabetizzazione digitale, intesa come l'abilità "olistica" con cui capire, abilitare e sviluppare nuovi sistemi di produzione digitale, tecnologie, applicazioni e strumenti; quindi, sulla capacità di progettare e utilizzare nuove soluzioni di Intelligenza artificiale e di analisi dei dati, e di interpretarne i risul-

62 Frey C.B. e Osborne M.A. (2017), "The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?", Technological Forecasting and Social Change, 114, pp. 254-280.

63 Agli esperti è stato chiesto di valutare se "i compiti in queste professioni sono sufficientemente specificati, condizionatamente alla disponibilità di *big data*, da poter essere eseguiti da apparecchiature informatiche all'avanguardia".

64 World Manufacturing Forum, "Skills for The Future of Manufacturing", 2019.

tati, e sulla capacità di gestire una complessità crescente, fatta di molteplici requisiti e compiti simultanei (*multitasking*).

Il WMF sottolinea, poi, la necessità di sviluppare competenze nella risoluzione dei problemi (*problem solving*) che, con l'abbondanza di dati e risorse tecnologiche a disposizione, deve diventare "creativa". È necessaria una forte mentalità imprenditoriale, in termini di proattività e di capacità di pensare fuori dagli schemi, nonché la capacità di lavorare con le nuove tecnologie in modo efficace e sicuro.

Per affrontare le sfide che nascono dalle nuove esigenze, sarà centrale sviluppare una mentalità interculturale e interdisciplinare, inclusiva e orientata alla diversità, ed una spiccata capacità di interazione con le altre persone così come con i sistemi informatici e legati all'Intelligenza Artificiale.

Infine, poiché la digitalizzazione ha raggiunto una pervasività tale che non solo le filiere produttive ma anche la governance statale ne risultano inglobate, saranno fondamentali conoscenze di *cyber security* e *privacy* dei dati, per fronteggiare i rischi di sicurezza delle informazioni contenute nella rete.

In definitiva, ciò che emerge con chiarezza è che l'attenzione nel futuro non dovrà essere rivolta alla carenza di posti di lavoro, ma alla carenza di persone con le competenze adatte a svolgere le nuove mansioni, sempre meno routinarie e sempre più specialistiche, specializzate e legate alla creatività. L'investimento delle imprese dovrà essere accompagnato dall'impegno strutturale e da interventi efficaci da parte della politica, con la consapevolezza che ritardi e divari in termini di competenze penalizzerebbero la crescita economica e, quindi, la qualità della vita delle persone.

Perché questo cambiamento di mentalità sia possibile, deve inserirsi, insomma, in una visione strategica a livello di Paese.

2.3.3.2 L'importanza della creatività e della formazione della coscienza umana

Se le macchine diventano più abili e forti di noi e ben più intelligenti, all'uomo resta comunque il compito di comprendere l'insieme dei fenomeni e di saperli leggere criticamente. Più in generale, alla luce del confine fluido e in costante spostamento tra compiti "che solo l'uomo può svolgere", e compiti "che anche il capitale informatico può svolgere" è fondamentale per i lavoratori attrezzarsi di una serie di competenze trasversali (*soft skill*), inclusi il saper comunicare efficacemente, la capacità di interagire e lavorare con gli altri, la capacità di risoluzione di problemi. In definitiva, in linea di principio, le persone dovranno imparare ad affrontare cambiamenti rapidi e profondi e dovranno quindi sforzarsi di incorporare almeno due talenti: creatività e coscienza.

Nell'epoca in cui trasferiamo intelligenza artificiale alle macchine e le scopriamo sempre più potenti, il focus si sposta dalla collettività all'individuo e la parola cruciale è, quindi, "**coscienza**", perché la consapevolezza del contesto e la capacità di interpretare i fenomeni non siamo ancora in grado di trasferirle alle macchine. Per questo saranno sempre più strategici scuola e formazione. Non serve una scuola che abbia come modello l'idea peggiore dell'enciclopedismo (conoscere molte nozioni senza saperle collegare in un sistema di conoscenza), neppure specializzare le persone (gabbie disciplinari o "imbuti") ma insegnare "concetti e processi unificanti" atti a stabilire solide connessioni. Imparare concetti e processi unificanti per conoscere e capire la vita in modo che oltre che intelligente e razionale una persona possa diventare anche cosciente di sé e del mondo, per quanto tecnologico possa essere.

Nell'epoca in cui trasferiamo il lavoro fisico alla robotica diventa ancora più necessaria la "**creatività**" che, per noi italiani, è un tratto di eccellenza, ma anche una imprescindibile necessità per la nostra economia che ha una spina dorsale manifatturiera. Il nostro lavoro, la nostra società devono diventare sempre più occasione di

relazioni creative e originali. Devono, cioè, incorporare quel valore che rende unici e che fa preferire un oggetto italiano, bello e ben fatto, ad una sua imitazione.

In questa prospettiva, per far crescere la creatività, rilevano in particolare due temi: la partecipazione e lo *smart working* (che saranno ripresi più avanti nel testo; cfr. paragrafi 2.3.4 e 2.3.5).

Con riferimento al primo tema, è necessario coltivare in azienda la partecipazione, intesa come la collaborazione ed il coinvolgimento delle persone. In tutti i convegni si invoca la partecipazione – sia con riferimento al lavoro che alle relazioni sindacali – però, alle parole non seguono i fatti, perché viene sempre e solo privilegiato l'aspetto "collettivo" della partecipazione e non anche la dimensione "individuale" di essa, che costituisce il fondamentale presupposto per la sua attuazione anche a livello collettivo. In questa ottica, peraltro, emerge con forza il secondo tema: lo *smart working*, infatti, può essere un terreno ideale per portare avanti questa maturazione culturale che chiede di "essere" partecipativi: non è certamente foriero di risultati stabili pensare la partecipazione in termini di "avere" – cioè ottenere attraverso la contrattazione –se poi la mentalità di fondo è e rimane quella "antagonista".

Formare le coscienze e stimolare la creatività, nella logica di sviluppare l'attitudine di "imparare ad imparare" e quindi a sapere, saper fare, saper essere: sono questi i compiti della scuola (a partire dall'età pre-scolare e con continuità in tutte le fasi successive) e della formazione professionale continua.

2.3.3.3 Orientarsi al risultato

In questa profonda trasformazione dell'organizzazione del lavoro, diventa decisivo il coinvolgimento motivazionale delle persone e il loro orientamento ai risultati. Per raggiungere questo obiettivo occorre costruire in azienda, non solo attraverso le relazioni sindacali, condizioni che favoriscano il radicarsi di una cultura autenticamente partecipativa. Questa condizione è, e sarà sempre più, necessaria sia per quelle esperienze di lavoro che saranno "costrette" nei tempi e negli spazi delle fabbriche o degli uffici, ma anche, e a maggior ragione, per quelle che si praticheranno come esperienze di lavoro "agile", dentro organizzazioni aziendali, filiere e reti di imprese sempre più *smart*.

Questo moderno "*Homo faber*" deve sentirsi ed essere partecipe, artefice orgoglioso del processo di creazione del valore. È un passaggio culturale importante e necessario per un Paese come il nostro a forte vocazione manifatturiera che vedrà, per effetto delle tecnologie, il progressivo superamento della distinzione fra lavoro manuale e intellettuale, fra lavoro subordinato e autonomo, a vantaggio di forme di collaborazione più attive e partecipi. È un tema che ha effetti sulle relazioni interpersonali nei luoghi di lavoro e che impone un importante cambiamento culturale all'interno dell'impresa. È, però, anche un tema per il diritto del lavoro e per le relazioni sindacali e, in particolare, una sfida per la contrattazione collettiva. In questi anni alcuni passi si sono mossi in questa direzione ma il cammino per giungere ad una autentica cultura partecipativa, orientata al risultato, è ancora lungo e senz'altro complesso. Ciò, nonostante in questi anni si sia registrata una crescente affermazione di forme di partecipazione, che si è realizzata prevalentemente attraverso il coinvolgimento dei lavoratori nella sfera organizzativa dell'impresa. Questo fenomeno trova un punto di riferimento nei "premi di risultato aziendali" che si caratterizzano per il legame tra la retribuzione ed i risultati raggiunti in azienda su obiettivi di redditività e produttività aziendale. Questo schema di base ha però acquisito struttura e caratteri sempre più articolati e complessi andando a valorizzare non solo il mero dato economico dell'impresa, bensì anche i miglioramenti da questa attuati nell'ambito della propria organizzazione, nonché nella qualità dei propri prodotti, dando così corpo ad un più ampio concetto di "produttività".

Le parti sociali giocano in questa partita un ruolo fondamentale

perché questa forma di partecipazione tocca alcuni punti nodali del sistema di relazioni industriali quali la rappresentanza e gli assetti della contrattazione collettiva. Temi non a caso centrali nelle relazioni sindacali di livello interconfederale e che hanno avuto una propria sistematizzazione nel cosiddetto Testo Unico sulla Rappresentanza del 2014. Il coinvolgimento dei lavoratori nell'attività aziendale e la partecipazione ai risultati dell'impresa, infatti, richiede in primo luogo un ripensamento degli assetti della contrattazione collettiva e del ruolo delle parti sociali a livello di categoria ed a livello aziendale. Con le "Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia" sottoscritte il 10 novembre 2012, Confindustria e Cgil, Cisl e Uil hanno affrontato in maniera organica questo tema tanto sotto il profilo dell'analisi del quadro economico e della necessità di un rilancio della produttività nel nostro Paese, quanto sul piano delle misure necessarie per il sistema delle relazioni industriali e la contrattazione collettiva per favorire il perseguimento di questo obiettivo. L'impianto definito con le organizzazioni sindacali – che ha raggiunto il proprio perfezionamento con il Testo Unico del 2014 – tiene fermo il ruolo della contrattazione collettiva nazionale di categoria. Quest'ultima resta garante della governance del processo di decentramento della contrattazione – mantenendo un ruolo di regolazione, di garanzia e di tutela – mentre spetta al secondo livello di contrattazione in azienda un ruolo determinante nella definizione di un modello di partecipazione.

In tale prospettiva è evidente che aziende ed organizzazioni sindacali di categoria possono e devono dare un contributo nel raggiungimento di tale obiettivo. Del resto, questo è il terreno che le relazioni sindacali italiane hanno sempre privilegiato per diffondere almeno *in nuce* una cultura partecipativa. Non può dimenticarsi, infatti, che le principali organizzazioni sindacali italiane, sul tema partecipazione, hanno storicamente assunto posizioni molto differenti. In questa prospettiva il cammino verso una cultura più partecipativa e meno conflittuale passa anche attraverso le scelte sindacali e, naturalmente, le scelte del legislatore che, negli anni, ha svolto un'importante funzione di sostegno per queste forme di partecipazione.

L'introduzione di alcuni principi di maggior rigore nella definizione dei premi di risultato – in primis la richiesta che i parametri di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione debbano essere "incrementali" rispetto ai risultati raggiunti precedentemente e, pertanto, misurabili e verificabili – ha spinto le parti negoziali a superare alcune pratiche del passato, poco virtuose, a favore della creazione di sistemi fondati su un vero meccanismo variabile ed incentivante. Questo ha favorito l'affermazione di una diversa dialettica negoziale tra le parti che ha prodotto risultati interessanti. Ne sono riprova i dati pubblicati dal Ministero del Lavoro, che evidenziano un costante incremento del numero dei contratti di produttività depositati, a partire dal 2016 e fino all'inizio del 2020, ovvero fino allo scoppio dell'emergenza sanitaria. Merito anche del ruolo svolto dalle parti sociali con l'accordo interconfederale del 14 luglio 2016 con il quale Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, consapevoli dell'importanza della misura, hanno favorito il più ampio coinvolgimento e diffusione di forme di retribuzione che leghino, in maniera partecipativa, salario e produttività aziendale anche in quelle realtà dove non sono presenti rappresentanze sindacali. Per rendere possibile ciò, le parti hanno definito una procedura volta a favorire l'accesso ai benefici fiscali anche, come detto, alle imprese prive di rappresentanza sindacale. Si tratta tipicamente di quelle imprese di minori dimensioni, a favore delle quali le parti sociali hanno svolto un vero e proprio ruolo di facilitatori, consentendo l'adozione di forme di partecipazione all'attività di impresa (fiscalmente agevolate) anche in quelle realtà prive di un sistema di relazioni industriali strutturato. Pregio dell'accordo è anche quello di non aver adottato una soluzione standard (impossibile da adattare alle specifiche e diverse esigenze delle imprese), bensì di aver favorito l'adozione di soluzioni diversificate, a livello di singola impresa, in grado di valorizzare i modi e la misura in cui le mansioni svolte dai singoli lavoratori concorrono a determinare gli obiettivi dell'impresa e i risultati economici conseguenti.

In conclusione, occorre riconoscere che si iniziano a vedere i risultati di quel lungo percorso di valorizzazione dell'approccio partecipativo e non conflittuale che ha visto impegnate tanto le parti sociali, quanto il legislatore. Percorso che, tuttavia, sembra deve considerarsi tutt'altro che concluso e che richiede ancora il pieno consolidamento di una diversa logica che renda l'andamento aziendale interesse comune e che coinvolga per il comune successo attività lavorativa ed attività imprenditoriale).

2.3.4 Lavoro agile oltre i limiti di spazio e tempo

Andare oltre il telelavoro, il lavoro agile e l'esperienza della prestazione resa al di fuori dei tradizionali luoghi di lavoro. La pandemia da Covid-19 ha semplicemente accelerato e reso più evidenti alcune trasformazioni del lavoro che già erano in corso ma che, se non ci fosse stato il lockdown, avremmo percepito meno nitidamente.

In particolare, abbiamo visto limiti e opportunità di un lavoro che va oltre le dimensioni di "spazio e di tempo" entro le quali siamo abituati a confinarlo. Tempi di vita e di lavoro che si confondono e la linea che li separa abitualmente che tende a divenire sempre meno netta. Fuori dall'ambiente e, molto spesso, dall'orario di lavoro abbiamo avuto la possibilità di vedere il lavoro in "purezza", cioè nella sua essenza ultima, nel suo risultato più puro. Questa esperienza ci ha mostrato anche una diversa prospettiva di vita e di lavoro, una prospettiva nuova, con luci e ombre, per molti versi interessante, certamente non per tutti, ma utile per capire che, soprattutto, l'antica partizione fra autonomia e subordinazione è destinata a diventare sempre meno netta. Cosa ci riserverà il futuro è difficile prevederlo ma è del tutto evidente la necessità di sviluppare un atteggiamento equilibrato di fronte ai cambiamenti che, oggi, la necessità e, domani, la tecnologia potrebbe offrirci.

Senza ombra di dubbio questo fenomeno del lavoro agile è destinato a produrre effetti sull'intera vita sociale, ben oltre la mera sfera lavorativa, ed è per questo motivo che occorre approcciare questi fenomeni senza pregiudizi, alimentando, nel contempo, il desiderio di un "futuro" migliore e la nostalgia per tutto ciò che nel "passato" rendeva il lavoro, una esperienza autenticamente umana.

La diffusione nelle imprese dell'esperienza dello smart working, come modalità di svolgimento del rapporto di lavoro subordinato per talune figure professionali qualificate, pone, peraltro, ulteriori spunti di riflessione sotto il profilo strettamente fiscale. Per tali lavoratori, si passa da una dimensione "lavorativa" classica che richiedeva al dipendente di recarsi fisicamente presso la sede aziendali, ovvero presso le sedi dei clienti dell'impresa, ad una realtà moderna in cui il lavoratore esegue la propria prestazione lavorativa direttamente dal proprio domicilio mediante strumenti digitali.

Ciò comporta la necessità di una revisione delle spese di produzione, caratteristiche dei redditi di lavoro dipendente, che non sono più strettamente legate alle spese per il trasferimento casa-ufficio o alle spese di trasferta, ma che devono tenere conto che una parte delle spese sostenute dal lavoratore per esigenze private diventano ora riferibili ad esigenze lavorative (es. spese di connessione ad internet, consumi elettrici, ecc.).

Ulteriori riflessioni dovrebbero essere fatte con riguardo alla disciplina fiscale di favore per le somministrazioni di vitto in mense aziendali e prestazioni sostitutive, rispondenti alla necessità per il datore di lavoro di provvedere alle esigenze alimentari del personale che nell'arco della giornata lavorativa deve consumare il pasto fuori dalla propria abitazione. In un futuro sempre più vicino, in cui lo svolgimento del proprio lavoro in modalità di smart working diventerà una prassi quotidiana, vale la pena ragionare se tali indennità aggiuntive, con il loro specifico regime agevolato,

debbano considerarsi eliminate oppure debbano essere mantenute come misura generica di sostegno al reddito delle famiglie dei dipendenti (c.d. welfare aziendale).

Tre le prospettive da perseguire:

A. Il lavoro agile e il lavoro in purezza

Se si supera l'esperienza del telelavoro e si affina quella dello smart working, come oggi regolati, entrando in una dimensione "lavorativa" più evoluta, occorre disciplinare questo rapporto non restando rigidamente ancorati a tutte le caratteristiche del contratto di lavoro classico, connotato da uno spazio e da un tempo di lavoro. Serve una regolamentazione che consenta, da un lato, di vedere il lavoro "in purezza" come creatività, sempre più orientato al risultato, e, dall'altro, di remunerarlo per il contributo che porta all'impresa nel processo di creazione del valore.

B. Rispetto e fiducia in luogo di diritti e doveri

Se il nuovo lavoro agile supera la soglia dello spazio e del tempo di lavoro tradizionale per generare una nuova forma di relazione professionale è evidente la necessità di superare la mera logica dello scambio rigidamente sinallagmatico tra diritti e doveri per inquadrare questa relazione dentro un rapporto di fiducia ma anche e soprattutto di rispetto reciproco (tempi di vita e di lavoro), che si ispira più al rapporto di lavoro che oggi si configura con il dirigente o con il lavoratore libero dall'osservanza di uno schema orario prefissatto, piuttosto che a quello con l'impiegato "classico".

C. Welfare su misura e partecipazione

La partecipazione non si declina unicamente al plurale. Non può avere, cioè, una dimensione collettiva se non si costruisce in primis una solida dimensione "personale", individuale. Non si accompagna col verbo avere (conquistare la partecipazione con la lotta sindacale) ma è retta dal verbo essere: essere partecipativi. Questa dimensione del rapporto fiduciario che parte dalla valorizzazione consapevole dello smart working è una ottima occasione per orientare il legislatore a costruire un sistema molto personalizzato di welfare e introdurre forme di partecipazione più strutturate.

2.3.5 Retribuzione e partecipazione, ovvero come remunerare il lavoro del futuro

L'autonomia delle parti sociali, intesa come potere di regolamentare il lavoro, è ai minimi termini poiché la pervasività delle leggi è giunta al suo massimo livello. Con l'avvento del salario minimo fissato rigidamente per legge, anche la determinazione dei livelli salariali rischia di uscire dal radar dei contratti collettivi nazionali di categorie a dispetto anche del dettato della Costituzione.

Sembra venire meno la divisione dell'economia in settori e il confine fra industria e servizi si "sfrangia" anche nelle relazioni sindacali. In questo contesto si inserisce il fenomeno del *dumping* contrattuale, che assume importanza sempre maggiore, alterando la concorrenza fra imprese e il principio della efficacia soggettiva dei contratti collettivi all'interno dello stesso settore merceologico.

Tre le questioni su cui esprimere un chiaro orientamento:

A. Il salario contrattuale e quello minimo per legge

L'eventuale introduzione di un salario minimo fissato rigidamente per legge, senza rinvio ai contratti collettivi, imporrebbe la conseguente necessità di adattare il si-

stema della contrattazione collettiva e della rappresentanza sindacale[65]. Si tratta di un tema che è destinato a produrre effetti ben oltre il semplice ambito delle relazioni industriali.

Il salario minimo esiste, infatti, in tutti gli stati membri dell'Unione europea. Nel Pilastro europeo dei diritti sociali si richiama il diritto ad una retribuzione equa e sufficiente, come nella Costituzione italiana. Tuttavia, la materia salariale resta nella competenza dei singoli stati nazionali. Alcuni di essi, fra cui il nostro, hanno storicamente affidato il compito di determinare il livello minimo delle retribuzioni alla contrattazione collettiva. Altri, invece, in difetto di un articolato e consolidato sistema di contrattazione lo hanno affidato alla legge. In ogni caso, gli uni e gli altri, affidano al proprio ordinamento giuridico (quindi, in entrambi casi, direttamente o indirettamente alla legge), il compito di garantirne il rispetto. È proprio su questo aspetto che si vuole richiamare l'attenzione, poiché si discute l'introduzione di una retribuzione minima oraria, garantita per legge, con l'intenzione di offrire una tutela minimale per quelle categorie di lavoratori che dovessero essere escluse dalla copertura di contratti collettivi, rafforzando al tempo stesso la salvaguardia della dignità del lavoro.

Ma nel dibattito sul salario minimo legale passa sempre un po' sotto traccia la questione della effettività della garanzia che si vuole assicurare per legge. Invece, questo è un punto centrale della discussione, poiché è di tutta evidenza che tutti i disegni di legge che si sono

65 Il tema del salario minimo legale è stato affrontato, di recente, da Confindustria in diverse audizioni parlamentari. Si veda: Audizione presso la Camera dei Deputati, nell'ambito della discussione congiunta di alcune risoluzioni relative ad iniziative volte alla fissazione di retribuzioni e compensi minimi, del 3 ottobre 2017; Audizione presso il Senato, nell'ambito della discussione di due DdL per l'istituzione del salario minimo orario, del 12 marzo 2019; Audizione presso la Camera dei Deputati, nell'ambito della discussione congiunta di alcune risoluzioni concernenti l'istituzione della retribuzione minima oraria, del 24 giugno 2019.

cimentati sulla materia, ammettono la coesistenza di lavoratori retribuiti secondo le disposizioni degli accordi collettivi e lavoratori a cui – non applicandosi la contrattazione collettiva – si dovrà garantire, appunto, per legge, quantomeno un minimo salariale orario.

Limitarsi a fissare per legge, *sic et simpliciter*, un valore retributivo minimo orario – per coloro a cui non si applica la contrattazione collettiva – avrebbe, con tutta probabilità, scarsa incidenza sul piano pratico e, come si dirà, andrebbe, meglio precisato su quello giuridico per evitare effetti contrari a quelli desiderati. Insomma si finirebbe per introdurre soltanto un "ulteriore valore economico" da prendere a riferimento e da affiancare agli altri valori già previsti dal nostro ordinamento giuridico: come, ad esempio,i trattamenti economici minimi previsti dai contratti collettivi e i minimi di retribuzione giornaliera, fissati dalla Legge n. 389/1989, per il calcolo di tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale per la generalità dei lavoratori dipendenti.

In questa prospettiva, la questione che deve essere esaminata con cura e alla quale si deve dare una risposta convincente è la seguente: come si intende effettivamente garantire, in presenza di ampi fenomeni di *dumping* contrattuale, il rispetto dei trattamenti economici previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dalle organizzazioni di rappresentanza di maggior rilievo e, parimenti, quindi, come si intende garantire il rispetto del valore retributivo minimo orario a favore di quei lavoratori per i quali non trova applicazione la contrattazione collettiva? La risposta a queste domande è fondamentale almeno per due buoni motivi. Il primo: i contratti collettivi firmati a livello nazionale coprono praticamente tutti i dipendenti del settore privato in Italia; il secondo: nei Paesi dove i salari minimi sono fissati dalla contrattazione collettiva i minimi

risultano più elevati[66].

È importante, quindi, tenere distinte due questioni: il rispetto dei contratti collettivi e il livello di copertura che quest'ultimi hanno in un determinato settore dell' economia.Specie a seguito della crisi economica, si sono diffuse aree di lavoratori con un salario al di sotto di quello stabilito dai contratti firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Per quanto concerne l'Italia, se ci si riferisce ai lavoratori autonomi o ai lavoratori coordinati e continuativi, quest'ultima affermazione può avere un qualche fondamento, ma sempre tenendo anche conto che esistono, come ad esempio nel settore dei call center, accordi economici collettivi (stipulati dalle organizzazioni di rappresentanza, datoriali e sindacali, maggiormente rappresentative) che apprestano, per i lavoratori del settore, un articolato complesso di tutele specifiche, anche dal punto di vista salariale. Ma se riferiamo l'affermazione della "non copertura" dei contratti collettivi al lavoro subordinato, allora occorrerebbe più opportunamente soffermarsi sull'esame delle cause che non consentono il rispetto dei minimi dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative. Ciò perché, in realtà, praticamente tutti i settori dell'attività economica hanno un ccnl di riferimento, sottoscritto dalle organizzazioni maggiormente rappresentative.

Dunque, il vero problema del rispetto della "giusta retribuzione" del lavoro prescinde dalla fonte che ne determina la misura, come conclude chiunque guardi con onestà intellettuale la realtà delle cose. In altre parole, al di là della legge o del contratto collettivo, quale fonte della misura della retribuzione minima, il problema

66 Cfr. le due audizioni sul salario minimo legale, presso la Camera dei Deputati, del 17 giugno 2019, a cura del Prof. Andrea Garnero (Direzione per l'Occupazione, il Lavoro, e gli Affari Sociali dell'OCSE) e a cura del Dott. Pierluigi Mastrogiuseppe (Direttore Studi, risorse e servizi, dell'ARAN).

vero, almeno nel nostro Paese, sembra essere piuttosto quello degli strumenti volti a garantire l'effettivo rispetto del livello retributivo minimo. Un tema che coinvolge sicuramente i lavoratori ma che interessa anche le imprese perché garantendone il rispetto si contrasterebbero efficacemente fenomeni di concorrenza sleale sul costo del lavoro in *dumping*. In questo senso, l'introduzione di un salario minimo legale non risolverebbe, di per sé, il problema di adeguare i salari più bassi, perché rimarrebbe immutato il problema del controllo dell'effettivo rispetto della misura "legale". La soluzione di questo problema, esattamente come oggi accade per i livelli salariali definiti dalla contrattazione collettiva, richiede invece uno sforzo particolare, volto al rispetto delle regole, in primis con il potenziamento dell'attività ispettiva.

Quanto precede consente di affermare che resta, comunque, centrale il rapporto tra l'eventuale introduzione di un salario minimo legale e il sistema della contrattazione collettiva esistente.

Ciò proprio perché a ben guardare, si può sostenere che, in qualche misura, un salario minimo legale di riferimento, nel nostro ordinamento, sia già vigente (anche ai fini del rispetto dei minimali di contribuzione previdenziale).

Il vero nodo da sciogliere resta, dunque, quello della regolazione del rapporto tra legge e contrattazione collettiva.

Due scenari si possono ipotizzare.

Il legislatore, con la finalità di tutelare ogni forma di lavoro, introduce un salario minimo "universale", che non tiene specificamente conto del sistema della contrattazione collettiva vigente ed il cui rispetto, da parte del datore di lavoro, assolve agli obblighi fondamentali che derivano dalla Costituzione e dal sistema delle leggi a tutela del lavoro.

È del tutto evidente come una scelta di tal genere ben potrebbe ingenerare nelle imprese la tentazione di "sciogliersi" dal complesso di obblighi che derivano dal rispetto dei contratti collettivi, a favore di una regolamentazione unilaterale del rapporto di lavoro che troverebbe, però, nel rispetto del salario minimo, la sua tutela fondamentale.

Si tratta del c.d. fenomeno della "fuga" dal contratto collettivo che si sta registrando, già da tempo, in vari paesi europei che hanno adottato il sistema del salario minimo legale, pur in presenza di una consolidata tradizione di contrattazione collettiva.

È opportuno, infatti, ricordare che il perimetro delle garanzie e delle tutele offerte al lavoratore dei CCNL è ben più esteso del mero trattamento economico minimo.

Una scelta di tal genere, in ogni caso, comporterebbe il problema di affrontare e risolvere non indifferenti questioni tecnico giuridiche come, ad esempio, quella dell'individuazione della giusta misura di un salario minimo legale.

In particolare, nella scelta del livello ottimale del salario minimo sarebbe necessario tener conto di varie considerazioni di natura macroeconomica per evitare che gli obiettivi attesi non si raggiungano ovvero che si determino effetti peggiori di quelli che si vorrebbero contrastare.

Ed infatti il salario non può essere trattato come una variabile indipendente e non può, quindi, essere fissato a valori arbitrali, in quanto la sua determinazione ha conseguenze dirette sul mercato del lavoro, le scelte delle imprese e, di riflesso, sulla competitività della nostra economia.

Secondo i dati elaborati e presentati dall'OCSE, tenendo conto dei livelli del costo della vita e dei tassi di cambio, 9 euro (ossia il valore orario contenuto in alcune proposte di legge) corrispondono in valore a 11,5 dollari in parità di potere d'acquisto. Fissare il salario minimo legale a quel valore posizionerebbe il nostro paese al primo posto insieme al Lussemburgo tra i paesi OCSE. È opportuno ricordare, infatti, che i 9 euro, di cui si è lungamente discusso in questi ultimi anni, corrispondono all'80 per cento del salario orario mediano registrato nel nostro paese. Si tratta di una percentuale che non trova altri riscontri e che, considerando che la media OCSE è pari al 51 per cento, ciò renderebbe il nostro paese quello con il salario minimo maggiormente disallineato rispetto al salario mediano.

Tale maggiore onere, in prima battuta, finirebbe per comprimere il margine dei conti economici delle imprese e, in ultima analisi, avrebbe effetti rilevanti di tipo inflattivo sui prezzi, con ripercussioni negative tanto sui consumi interni quanto sulle esportazioni.

La stima qui richiamata, peraltro, è orientativa nel senso che non tiene conto dell'impatto che l'introduzione di un salario minimo avrebbe sul resto della struttura salariale. Anche le retribuzioni dei livelli contrattuali più alti, infatti, dovrebbero essere adeguate per mantenere la proporzione tra le retribuzioni dei diversi livelli, così come indicata dalle scale parametrali presenti in tutti contratti collettivi, causando un effetto di propagazione del maggiore onere. Per questi motivi Confindustria resta contraria alla fissazione per legge di un valore della retribuzione oraria, a maggior ragione se determinata senza neppure l'apporto di commissioni tecniche, come avviene nei Paesi europei più evoluti ed avveduti.

Pertanto l'opzione che, a nostro avviso, il legislatore dovrebbe seguire è quella che prende a riferimento, per la determinazione del salario minimo, il sistema della contrattazione collettiva vigente, salvo individuare un vero e proprio livello minimo di garanzia per i settori e le attività che fossero effettivamente prive di con-

trattazione di riferimento, in primis per le collaborazioni coordinate e continuative. La vera questione, allora, diventerebbe quella di individuare criteri obiettivi per individuare quale dovrebbe essere il contratto collettivo di settore da prendere a riferimento. Proprio perseguendo tale finalità Confindustria e Cgil Cisl Uil hanno sottoscritto l'accordo interconfederale del 2011 e l'accordo interconfederale del 2014 (che ha preso il nome di Testo Unico sulla Rappresentanza, e che ha incorporato, confermandoli, i contenuti dell'accordo del 2011), ove sono state definite le regole per selezionare gli agenti contrattuali e rendere, così, i processi negoziali più certi e volti a garantire la piena esigibilità degli accordi conclusi sia a livello nazionale che a livello aziendale. La piena "democraticità" dei criteri adottati in quegli accordi ha la sua controprova nell'elevatissimo numero di organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori che hanno aderito a quegli accordi.

In coerenza con questa visione, Confindustria e Cgil Cisl Uil hanno poi sottoscritto, nel 2018, l'accordo denominato "Patto per la fabbrica" nel quale la nostra organizzazione si è, anzitutto, impegnata a misurare la propria rappresentatività e a condividere criteri di misurazione della rappresentanza datoriale con le altre organizzazioni di rappresentanza delle imprese, sempre al fine di identificare, nel modo più corretto possibile, quale potrebbe essere il contratto collettivo di riferimento, per ogni settore produttivo. Di riferimento per il settore perché stipulato dalle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori che risulterebbero essere maggiormente rappresentative e che, pertanto, dovrebbero essere in grado di interpretare al meglio quel complesso equilibrio di interessi che viene realizzato con la sottoscrizione di un contratto collettivo. In un ordinamento giuridico, come il nostro – dove è mancata l'applicazione del principio costituzionale della efficacia erga omnes del contratto collettivo di categoria – si deve, da un lato, garantire la libertà sindacale ma, dall'altro, consentire, solo a chi osserva il contratto collettivo di riferimento, l'accesso ai benefici economici e normativi previsti dall'ordinamento (quali, ad esempio, sgravi contributivi, detassazione) e la possibilità di partecipare alle gare d'appalto pubbliche.

Ma nel patto del 2018 Confindustria e Cgil Cisl Uil si sono anche impegnate a determinare nei contratti il Trattamento economico minimo (TEM), considerandolo equivalente al salario minimo inderogabile, da distinguere dal Trattamento economico complessivo (TEC). Una volta assolta con il TEM la finalità principale cui mira l'introduzione di un salario minimo legale, ben si potrebbe agire sulla riduzione del cuneo fiscale e contributivo del lavoro – universalmente individuato, da tutti gli analisti economici, come uno dei fattori di maggior freno per la competitività delle imprese italiane – da riservare alla quota di salario costituito dal delta tra il TEM e il TEC. In questo modo si perverrebbe al duplice obiettivo di tutelare adeguatamente il lavoro regolare e garantire la corretta competizione tra le imprese, che ben potrebbero, a questo punto, modulare adeguatamente il livello del TEC sulla base degli effettivi incrementi di produttività e redditività aziendale.

Quel disegno di riforma condiviso del modello della contrattazione, definito nel 2018, se adeguatamente ma inscindibilmente attuato con la misura della rappresentanza sia datoriale che sindacale, potrebbe dunque costituire la base per l'attuazione di un "salario minimo" pienamente coerente con la storia dei rapporti sindacali di questo Paese, ma verrebbe da dire anche pienamente rispettoso dei dettami della Costituzione, lasciando al decisore politico il compito di individuare il livello di salario minimo orario da rispettare nei settori non regolati da contratti collettivi stipulati dalle orga-

nizzazioni sindacali e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.

B. Retribuzione, welfare contrattuale e unilaterale

Abbiamo già evidenziato come l'eventuale l'introduzione di un salario minimo fissato rigidamente per legge imporrà la necessità di distinguere il trattamento economico minimo (TEM) fissato dal contratto collettivo dal trattamento economico complessivo (TEC) che tiene invece conto di tutto ciò che, anche attraverso il welfare e la contrattazione di secondo livello, si garantisce ad un lavoratore del settore. Questa distinzione dovrà risultare rilevante anche per la fiscalità e il carico contributivo sui singoli istituti retributivi e del welfare poiché non vi è dubbio che la sussidiarietà del privato nei confronti del *welfare state* dovrà essere riconosciuta e premiata dallo Stato.

La contrattazione, dunque, si svolgerà sempre più su tematiche che non atteranno puramente e semplicemente alla determinazione dei valori salariali da corrispondere tempo per tempo ai lavoratori ma si articolerà sugli interventi, anche e soprattutto, di welfare aziendale, che costituiranno, in prospettiva, forme di "copertura" sempre più ampia per i lavoratori: dalla sanità alla previdenza integrativa, già diffuse nella contrattazione, alla garanzie relative alla non autosufficienza, al concorso alle spese per l'istruzione e la formazione, per il lavoratore e il suo nucleo familiare, fino ai servizi alla persona in senso lato.

Tutte iniziative che peraltro sollevano l'organizzazione statale dal dover rispondere direttamente a bisogni essenziali dei lavoratori, lasciando una maggior quota delle risorse pubbliche a favore di quei cittadini che del welfare aziendale non possono fruire.

C. Avere la partecipazione o essere partecipativi. Cogestione come ideale di partecipazione ovvero la partecipazione alla governance

Il paradigma della partecipazione che postula un intervento diretto o indiretto nella governance dell'impresa (c.d. *cogestione*) è senza dubbio il sistema tedesco della *Mitbestimmung*, che rappresenta il risultato di un lungo percorso sul piano giuridico e sociale. Un percorso che ha preso avvio da quel particolare e delicatissimo contesto che era la Germania all'indomani dei due conflitti mondiali. Nel contesto sociale e politico italiano sono diversi e solidi i motivi che hanno frenato l'avverarsi di simili Istituzioni ed in particolare del sistema duale[67], pur giuridicamente disciplinato in modo ampio e articolato. Dunque, in ultima istanza, si può sostenere la tesi che, in definitiva, queste situazioni non si sono realizzate perché nessuno le ha realmente volute. Anzitutto, non le hanno volute i sindacati, divisi dalle divergenti visioni ideologiche delle maggiori confederazioni; condizionati dalla forte connotazione conflittuale e antagonista della partecipazione; soddisfatti dall'aver ottenuto, attraverso la contrattazione, importanti risultati. Non le hanno fortissimamente volute neppure i lavoratori, la politica, i governi, i parlamenti che si sono succeduti in tutti questi anni e, naturalmente, non le hanno volute le imprese che le hanno contrastate con la loro organizzazione di rappresentanza, la Confindustria.

Non sembrano esserci dubbi sul fatto che manchino le condizioni culturali e, soprattutto, le evidenze economiche della bontà di una simile iniziativa che si calerebbe su un tessuto imprenditoriale formato prevalentemente da

67 Sulle problematiche giuridiche, ma non solo, legate all'introduzione del sistema duale in Italia si veda D. Lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative in attuazione della Legge 3 ottobre 2001, n. 366. Gottardi D., *Ultima chiamata per il sistema dualistico: la partecipazione negata dei lavoratori e i rischi di sistema*, in Diritti, Lavori, mercati, 2014. Guarriello F., *Dalla direttiva sui comitati aziendali europei alla società europea: una transizione difficile*, in Ficari L., *Società europea e diritti di informazione e partecipazione dei lavoratori*, Milano Giuffré, 2006.

imprese di piccole e medie dimensioni, come quello italiano alle prese, peraltro, con le difficoltà di un'economia sempre più interconessa e globalizzata. D'altra parte è sufficiente osservare quanto sta succedendo nella stessa Germania, dove pure la cultura della partecipazione è solida e per nulla improntata alle logiche del mero antagonismo, ove le imprese tedesche – specialmente quelle di grandi dimensioni – si liberano degli obblighi e dei vincoli posti dal loro ordinamento di origine, andando a stabilire la propria sede in un altro Stato membro dell'Unione europea caratterizzato da regole societarie meno stringenti e più idonee a soddisfare le esigenze di efficienza necessarie ad un'impresa che voglia concorrere nel mercato globale[68]. Risulta allora evidente che la previsione di meccanismi ulteriori, diretti ad accrescere le forme di partecipazione dei lavoratori in azienda, dovrebbe pertanto essere coerente con il sistema attuale, caratterizzato dalla volontarietà nell'adozione dei piani, da una strutturazione individuale e non generalizzata degli stessi e dall'ampia autonomia lasciata alle imprese in tale ambito.

In un'epoca in cui si parla di robotica e digitalizzazione e si ragiona sulle implicazioni che la quarta rivoluzione industriale produrrà sul lavoro, l'unica azione che appare sensata è, come si accennava innanzi, quella di concentrarsi sulla persona quale punto di coscienza ed elemento vitale di ogni realtà imprenditoriale. John Naisbitt, che si è a lungo occupato di *megatrends* e delle tecnologie del futuro, ha colto l'essenzialità di questa situazione affermando che «la svolta più importante del ventunesimo secolo non avverrà grazie alla tecnologia ma in seguito a un'estensione di ciò che intendiamo per esseri umani». In questa difficile e confusa fase di transizione, verso un passato che conosciamo bene ed un futuro che ancora non riusciamo a prevedere, l'unica bussola rimane la persona, con tutti i suoi limiti ma anche con tutte le sue enormi potenzialità. Questa persona vive, peraltro, una dimensione del lavoro che le tecnologie cambieranno rapidamente e in modo significativo e ciò implicherà, non per tutti probabilmente, ma per molti, un profondo cambiamento del paradigma della partecipazione anche nella dimensione della fisicità che oggi caratterizza l'impresa.

Il secondo elemento in trasformazione riguarda l'impresa ed è connesso alla diffusione della responsabilità sociale d'impresa (CSR), quale sistema di governance allargata dell'impresa[69]. La CSR è intesa come una modalità di gestione strategica dell'impresa ne condiziona i criteri di conduzione anche oltre i vincoli legali, valorizzando la relazione fra impresa e *stakeholder*. In questa prospettiva, la CSR introduce un modello di governance che ha evidenti implicazioni sulla proprietà e i suoi diritti, sulla conduzione manageriale, sui rapporti interni e, quindi, sui temi della partecipazione[70].

Per certi versi, la CSR ripropone una questione che negli anni '70 è stata fortemente contrastata dalla corrente maggioritaria della dottrina giuslavoristica e da buona parte del mondo sindacale italiano. I principi su cui si regge la responsabilità sociale d'impresa, infatti, ripropongono la visione di un "interesse oggettivo dell'impresa", inteso come interesse distinto da quello personale dell'imprenditore ma, appunto, condiviso da quest'ultimo, dai suoi dipendenti e dalla comunità degli *stakeholder*. Per questa via si propone una nuova prospettiva della partecipazione.

68 Si tratta di un fenomeno in crescita esponenziale come evidenzia anche la Fondazione Hans Böckler vicina alla DGB (la confederazione dei sindacati tdeschi): http://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_report_2015_8.pdf

69 Sul tema Sacconi L., *L'impresa socialmente responsabile e il suo governo multistakeholder*, in Quaderni di rassegna sindacale. Lavori, 2013.

70 Sacconi L., *Economia, etica e organizzazione*, Roma, Laterza, 1997 e *Responsabilità sociale come governance allargata d'impresa; un'interpretazione basata sulla teoria del contratto sociale e della reputazione*, LIUC Papers n. 143 Serie Etica, Diritto Economia 11, febbraio 2004.

La terza questione riguarda le relazioni sindacali. La partecipazione non ha fatto strada con le logiche dell'antagonismo e della contrapposizione ma non può neppure viaggiare sul solo canale della contrattazione. In questo senso non va sottovalutata la questione della CSR che rafforza la logica della condivisione del rischio imprenditoriale nei sindacati ma, soprattutto, nelle persone che vivono l'impresa. La sfida che la partecipazione pone alle relazioni sindacali è, in questa prospettiva, creare una cornice per avere più imprese socialmente responsabili, attente, cioè, alle istanze degli *stakeholder*, in una prospettiva di medio e lungo termine che impedisca, o quantomeno contemperi, le spinte di breve periodo, talvolta, prevalenti nella *shareholder value*. Le nuove frontiere delle relazioni sindacali sono su questi fronti apparentemente immateriali ma che consentono di reinventare l'organizzazione su basi più responsabili e partecipate[71].

2.3.6 Preservare il *welfare state* e proteggere con il *welfare*

Il *welfare state* caratterizza il modello di società italiana ed europea, seppur con accentuazioni differenti fra nord e sud del continente. Il *welfare state* caratterizza la nostra economia che ne è naturalmente condizionata. Si tratta di un elemento identitario di straordinaria valenza per la costituzione di una comunità ed è un elemento che ci distingue dai modelli sociali delle altre maggiori aree economiche del pianeta.

La globalizzazione mette in competizione sul piano della sostenibilità economica e sociale questi modelli e, più direttamente, i modelli di sviluppo improntati decisamente ai principi del liberismo e i modelli che ne temperano gli effetti nello Stato Sociale. In questa prospettiva, vengono in evidenza il tema della sostenibilità economica e demografica del nostro modello sociale. Solo se sostenibile, infatti, il nostro *welfare state* può essere funzionale alla crescita economica ed allo sviluppo della società e, soprattutto, coerente con l'esigenza di tutela delle diversificate situazioni di bisogno nell'arco di tutta la vita dei cittadini.

Le soluzioni proposte per il sistema di welfare del futuro devono tenere conto della necessaria organicità che deve caratterizzare tale sistema e basarsi sulla prospettiva della centralità della persona, anche dal punto di vista di tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

In questo senso, si possono delineare almeno quattro ambiti di riflessione: politiche per il contrasto alla povertà e iniziative per l'occupazione; sistemi di protezione sociale, con particolare riferimento alla ripartizione dei compiti fra pubblico e privato, nonché al finanziamento; i due grandi capitoli della sanità e della previdenza pubblica e complementare; ed infine, la salute e la sicurezza sul lavoro.

2.3.6.1 Le povertà e le politiche per l'occupazione

Tenendo d'occhio le possibili prospettive europee – avendo cioè, cura di immaginare cosa sarà possibile costruire e condividere nella dimensione dell'Unione europea – si dovrà immaginare una netta separazione fra le politiche sociali per il contrasto alla povertà e politiche per il lavoro, superando le contraddizioni del Reddito di Cittadinanza (Rdc). Riguardo a quest'ultimo, in particolare, non pare opportuno procedere ad un suo potenziamento senza prima averne risolto la principale criticità, che risiede nella duplice finalità che si è voluta assegnare allo strumento.

71 Laloux F., *Reinventare le organizzazioni. Come creare organizzazioni ispirate al prossimo stadio della consapevolezza umana*, Guerini Next, 2016.

Contrasto alla povertà e inserimento al lavoro sono, infatti, sfide differenti che richiedono logiche e strumenti operativi diversi fra loro. Quindi, è opportuno scindere le due finalità, connotando il reddito di cittadinanza esclusivamente come strumento di contrasto alla povertà. Una volta che si sarà realizzata questa operazione, si potrà potenziare lo strumento che è destinato a vivere della fiscalità generale. La sistematizzazione degli interventi pubblici legati all'incapienza permetterebbe, infatti, di definire ed elaborare migliori strategie di lungo periodo dirette a contrastare la povertà.

2.3.6.2 Ammortizzatori universali fra contribuzione e fiscalità generale

Il sistema degli ammortizzatori sociali rappresenta la "diga" a difesa della nostra economia di fronte a situazioni di crisi. Dal canto suo, l'emergenza Covid-19, nella sua drammaticità, ha mostrato la non completa adeguatezza della rete di protezione sociale del nostro Paese[72]. È emersa, quindi, chiaramente l'opportunità di un ridisegno organico degli interventi di sostegno del reddito, con il fine di rafforzare, appunto, tale "diga". Le pesanti ripercussioni a livello produttivo, occupazionale e sociale obbligano, infatti, a riflettere sugli strumenti necessari per far fronte alle conseguenze che il nostro Paese dovrà affrontare ogniqualvolta si presentino situazioni di crisi economica o industriale.

La necessità di intervenire sugli strumenti a disposizione è funzionale a renderli più efficaci e più giusti. Tali interventi devono essere ispirati a gradualità e costanza, muovendosi, quindi, all'interno di un quadro che deve mantenere nel tempo la sua coerenza. La situazione attuale, infatti, presenta diverse criticità proprio a causa di una sostanziale mancanza di coerenza interna nel quadro di tutele offerte a imprese e lavoratori, conseguenza di una divisione confusa e per nulla rigorosa fra le responsabilità progettuali delle scelte politiche e quelle di una gestione amministrativa non sempre in grado di adattarsi prontamente alle evoluzioni del contesto socio-economico in cui operano le imprese.

72 Si veda l'audizione di Confindustria presso il Senato, riguardante le ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, del 12 maggio 2020.

L'universalità delle tutele, che pure in questi ragionamenti viene spesso invocata con eccessiva superficialità, pone, in realtà, due questioni preliminari.

La prima riguarda la precisa finalizzazione dello strumento, perché fra assicurazioni contro la disoccupazione (Naspi) e ammortizzatori sociali (Cassa Integrazione) esiste una significativa differenza che va preservata (si veda il par. 2.3.1.2). In questa prima prospettiva, la questione fondamentale diventa quella della definizione di strumenti che risultino adeguati per la finalità degli obiettivi che debbono perseguire che, quindi, potranno essere diversificati in funzione delle specifiche necessità.

La seconda questione pone il tema del finanziamento di questi strumenti e, più esattamente, quanto del relativo costo deve essere sulla fiscalità generale e quanto sull'assicurazione sociale. Indubbiamente, il finanziamento da parte del datore di lavoro della Naspi e della Cassa Integrazione Guadagni necessita di un riequilibrio tra i contribuenti, a prescindere dalle dimensioni e dal settore di appartenenza. Con specifico riferimento alla Cassa Integrazione, un discorso di differenziazione può poi farsi rispetto al contributo addizionale che viene versato in occasione dell'utilizzo dello strumento, come argomentato in precedenza.

2.3.6.3 Sanità e previdenza fra Stato e privato

Serve costruire un buon sistema di protezione sociale sui pilastri della previdenza e della sanità nelle loro dimensioni pubbliche e private. Dobbiamo difendere la complementarità del modello di welfare italiano correggendone alcuni difetti.

Per quanto concerne la previdenza, maggiore equità, sostenibilità

economico-finanziaria e maggiore trasparenza nella gestione e nel finanziamento del pilastro pubblico sono i principi ideali necessari da seguire. La riforma delle pensioni operata nel 2011 rappresenta per Confindustria la regola generale per il funzionamento del sistema pensionistico.

L'effetto principale della riforma è stato certamente l'allungamento graduale dell'età di pensione. L'innalzamento dei requisiti pensionistici si è rivelato tuttavia necessario per garantire la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico. E poiché non si sono modificati i principali indicatori demografici e occupazionali, non vi sono ragioni per apportare modifiche sostanziali alla Legge Fornero.

Affinché il sistema pensionistico sia equo e sostenibile, è necessario, dunque, considerare il sistema introdotto nel 2011 come una regola di carattere generale e non come un punto di riferimento dalle caratteristiche "meramente indicative" al quale derogare. Introdurre misure temporanee di accesso agevolato al pensionamento significa scardinare i meccanismi del sistema.

Ciò non toglie che la regola generale possa prevedere limitate eccezioni, la cui individuazione deve, tuttavia, essere sempre ancorata a criteri oggettivi. In particolare, una prima eccezione può essere rappresentata dalle categorie professionali che svolgono attività aventi particolari caratteristiche di pericolosità/gravosità. Tali attività dovrebbero beneficiare di una riduzione dei requisiti di pensionamento solo in virtù di specifiche e rigorose valutazioni, condotte sulla natura e sulla tipologia dell'attività lavorativa svolta e misurate tramite criteri oggettivi.

Una seconda eccezione alle regole pensionistiche dovrebbe essere prevista a tutela delle lavoratrici. Passando da un approccio che considera il lavoro di cura come questione privata ad uno in cui esso possa essere considerato nella sua valenza sociale, quale contributo all'intera società, è opinione di Confindustria che per la funzione di crescita dei figli, le lavoratrici possano essere sostenute in maniera più favorevole rispetto a quanto già previsto.

Inoltre, potrebbe essere interessante fare qualche riflessione su due strumenti che consentirebbero alle imprese un accesso al pensionamento flessibile per i propri dipendenti: la "staffetta generazionale", per favorire l'inserimento dei giovani e il trasferimento delle competenze, e l'istituzione di una "Gestione Separata" all'interno dei fondi interprofessionali, per agevolare i processi di anticipazione dell'accesso a pensione, secondo un modello mutualistico e volontario di accumulo dei contributi da parte delle imprese (come anticipato nel paragrafo 3.1.1).

Da ultimo, Confindustria ribadisce l'importanza del pilastro della previdenza integrativa nell'equilibrio complessivo del nostro sistema previdenziale, in cui alla copertura di base standardizzata e con forti connotazioni solidaristiche, tipica della previdenza obbligatoria, debba aggiungersi una componente complementare e flessibile.

La previdenza complementare, sulla scorta dei più recenti provvedimenti normativi, garantisce anche la copertura di un bisogno crescente di protezione sociale in caso di discontinuità occupazionale o di uscita anticipata dal mercato del lavoro, di non facile soluzione nell'attuale contesto di finanza pubblica (ad esempio, con la Rendita Integrativa Temporanea Anticipata).

Ai fini del suo potenziamento, è necessario implementare politiche di rilancio, in termini di investimenti nella informazione e nell'alfabetizzazione finanziaria per la ripresa delle adesioni, di riordino della disciplina fiscale calibrata sul modello ETT in favore del recepimento del sistema EET, prevalente negli altri paesi europei, nonché di sviluppo di assetti organizzativi più adeguati, richiesti dal recepimento della Direttiva 2016/2341 (c.d. IORP II). In questo senso, va svolta un'azione decisa verso la razionalizzazione e l'aggregazione delle forme pensionistiche (già realizzate nel sistema associati-

vo nei settori del trasporto aereo e su gomma), per la realizzazione di economie di scala e assetti patrimoniali significativi, nonché per il miglioramento delle competenze gestionali e finanziarie degli organi di amministrazione e controllo, ciò anche avuto riguardo alle proposte di intervento richiamate nei paragrafi 2.11.1 e 2.11.2. Sul miglioramento della governance dei fondi pensione, un supporto concreto potrà venire dal decreto ministeriale 11 giugno 2020, n. 108 (G.U. 220 del 4 settembre 2020) emanato ex art. 5-sexies del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, come introdotto dall'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 13 dicembre 2018, n. 147, circa i requisiti di professionalità e onorabilità, le cause di ineleggibilità e di incompatibilità e le situazioni impeditive degli amministratori e di altri soggetti rappresentativi dei fondi pensione.

Il secondo "ingranaggio" fondamentale del nostro sistema di welfare è la sanità, sia nell'accezione specificamente riferita al Sistema sanitario nazionale che, più in generale, in riferimento alle forme di tutela offerte dalla sanità integrativa. A questo riguardo, nel paragrafo 3.3 del capitolo 1 trova spazio una trattazione dettagliata delle politiche in tema di sanità pubblica, in termini di investimenti, efficientamento della spesa e qualità delle prestazioni. Di seguito, invece, ci si concentra sulle politiche in tema di sanità integrativa.

Sul fronte della sanità integrativa, lo sviluppo del settore – ormai divenuta fenomeno di massa soprattutto nel mondo del lavoro dipendente – è essenziale per "organizzare" la spesa sanitaria privata in modo più efficiente e per diffondere nella popolazione la cultura della previdenza sanitaria che consenta ai cittadini di tutelarsi per le spese sanitarie, evitando di essere finanziariamente colpiti nel momento dell'emersione del bisogno sanitario.

Il sistema Confindustria ha contribuito in questi anni in maniera fondamentale a promuovere lo sviluppo del secondo pilastro sanitario mediante la contrattazione collettiva su basi categoriali e aziendali. La stima delle persone complessivamente assistite dai fondi del sistema confederale sfiora i 5 milioni testimoniando un impegno sociale delle imprese molto significativo.

Lo sviluppo del secondo pilastro sanitario va perseguito mediante l'estensione degli incentivi fiscali – oggi riconosciuti al solo lavoro dipendente – alle imprese ed a tutti cittadini.

Un ampliamento delle adesioni ai fondi sanitari può contribuire a rendere più efficiente la spesa privata offrendo a tutti la possibilità di avere accesso più facilmente alle prestazioni.

Il potenziamento della sanità integrativa andrebbe poi accompagnato dal completamento ordinamentale della riforma del settore avviata nel biennio 2008-2009.

La definizione della regolamentazione della sanità integrativa è un obiettivo importante. È necessario, per garantire trasparenza e "tenuta" del sistema dei fondi e delle casse sanitarie, avviare un graduale processo di "convergenza" normativa che permetta di armonizzare gli ordinamenti e la gestione dei fondi e delle casse, pur tenendo presente la necessità di evitare iper-regolamentazioni burocratiche e penalizzazioni circa l'autonomia regolamentare e le specificità delle diverse realtà.

2.3.6.4 Salute e sicurezza nel 2030-2050

Tanti, lo si è detto in precedenza, i fenomeni che (potenzialmente) incideranno sulla tutela della salute e della sicurezza nel medio futuro (2030-2050), in occasione di quella che è stata definita la quarta rivoluzione industriale[73]. Nella fabbrica, la tecnologia sta allontanando ed allontanerà sempre più le persone dal rischio e ne miglio-

73 ILO, *"Safety and health at the heart of the future of work – Building on 100 years of experience", 2019, p. 29: «Digitalization and ICT (Information and Communications Technology), alongside related developments such as AI (Artificial Intelligence), advanced analytics, robotics, automation, autonomous vehicles, drones, smart devices, 3-D printers, novel human-machine interfaces, the Internet of Things (IoT), big data, cyber-physical systems, advanced sensor technologies, cloud computing, quantum computing, communications networks, e-retail, e-waste….».*

rerà la qualità della tutela, anche grazie al lavoro da remoto, che si diffonderà notevolmente, dopo la sferzata dell'epidemia da Covid. La tecnologia del 5G e 6G collegherà sempre più profondamente ed a 360 gradi imprese e lavoratori. Anche i servizi saranno influenzati profondamente dalla scienza, che esalterà l'interconnessione e lo sviluppo di nuovi strumenti tecnologici ed informatici[74].

Nuove professioni sostituiranno le attuali (fondamentale punto di partenza per analizzare la formazione necessaria fin da oggi), resteranno invece fondamentali le professioni creative e intellettuali non automatizzabili e quelle di assistenza e cura (fondamentali visto l'incremento della speranza di vita e lo sviluppo della medicina, anche a distanza).

Sicuramente gli attuali strumenti regolatori saranno inadeguati, legati come sono al modello taylor-fordistico, già oggi superato dai nuovi modelli di lavoro senza luogo, senza tempo e senza vincolo della subordinazione.

Nuovi modelli organizzativi, oggi nella fase di sviluppo iniziale, potranno divenire prioritari sotto l'effetto della evoluzione tecnologica: si faccia il caso delle filiere e del lavoro a rete. La sempre maggiore attenzione al *procurement* assicurerà la qualità sempre maggiore delle forniture, migliorando sia la tutela del fornitore sia la sicurezza nella produzione.

Tempi di vita e di lavoro coincideranno sempre più, generando così l'esigenza di decidere se avrà senso distinguere ancora tra ciò che è professionale e ciò che appartiene alla vita privata e sociale, se una malattia o un infortunio sono riferibili al lavoro o meno; se, dunque, prevarrà una tutela generalizzata che non distingue tra i due momenti e le due cause, assicurando comunque una tutela.

74 Kaspersky E., "Earth 2050 Project" (https://2050.earth/), 2020.

Cambierà il quadro degli infortuni e delle malattie, sia quelli che oggi chiamiamo professionali sia quelli comuni. La riduzione degli spostamenti e l'incremento della tecnologia migliorerà la qualità dell'aria a tutela dell'ambiente, ridurrà gli infortuni sui percorsi del lavoro e della vita privata e sociale; se la riduzione degli spostamenti favorirà la sedentarietà, potranno incrementarsi problemi di ordine muscoloscheletrico, che però vedrebbero nel contempo migliorare gli strumenti di prevenzione e cura. L'introduzione massiva della tecnologia (robotica applicata al corpo) ridurrà lo sforzo fisico, così riducendo gli infortuni nelle professioni ancora legate alla energia umana. La tecnologia applicata al corpo consentirà lo sviluppo della telemedicina, migliorando la conoscenza delle condizioni di salute in qualsiasi momento e l'intervento medico.

L'incremento della aspettativa di vita[75], con l'invecchiamento generalizzato della popolazione[76], renderà sempre più evidente l'attenzione alla compatibilità dello stato di salute e delle mansioni.

La domotica sempre più evoluta migliorerà la qualità della vita privata e lavorativa se svolta nel proprio domicilio; la nuova progettazione di uffici e luoghi pubblici favorirà socialità e lavoro da remoto, riducendo il tempo degli spostamenti e migliorandone la qualità.

Tra gli aspetti positivi, l'ILO evidenzia la possibile opportunità di ridurre alcuni rischi psicosociali (derivante dal miglioramento dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata grazie al telelavoro, dalla riduzione dello stress associato a pendolarismo); di allontanare le persone da ambienti pericolosi; di ridurre la necessità di viaggi legati al lavoro; di assicurare un maggiore controllo dei lavoratori sulla vita lavorativa; di monitorare in tempo reale dell'esposizione a pericoli; di monitorare in tempo reale della fisiologia e dare immediate indicazioni per comportamenti cautelativi (come fare delle pause nell'uso del computer); di assicurare una

75 OECD, "Working Better with Age, Ageing and Employment Policies", Paris 2019.

76 OECD, "The future of the work", Paris, 2019; OMS, World report on ageing and health, Geneva 2015.

maggiore comprensione dei comportamenti sicuri; di migliorare la comunicazione delle pratiche di salute e sicurezza; di assicurare nuove opportunità per la ricerca sulla salute e sicurezza sul lavoro.

Tra le sfide, l'ILO prospetta nuovi rischi psicosociali (necessità percepita di essere "disponibile", minore equilibrio tra lavoro e vita privata, isolamento nel lavoro a distanza e mancanza di interazione sociale, monitoraggio delle prestazioni, precarietà del lavoro, *cyber*-bullismo, aggressione e attacchi, tecnostress e dipendenza dalla tecnologia e sovraccarico) che potrebbero portare a maggiore pressione (fare meno pause, correre rischi, usare farmaci per migliorare le prestazioni ecc.), relativi alla privacy (raccolta e registrazione di informazioni personali sensibili, perdita di posti di lavoro e ruolo), aumento del rischio ergonomico (crescente utilizzo di dispositivi mobili e lavoro sedentario, conseguente aumento del rischio di problemi di salute associati (disturbi muscolo scheletrici, affaticamento visivo, obesità, malattie cardiache ecc.), esposizione a rischi particolari (campi elettromagnetici) o derivanti dal lavoro in remoto (mancanza di valutazione del rischio in remoto e nelle aree di lavoro, in particolare luoghi pubblici).

Si tratta di considerazioni che appaiono eccessivamente legate a considerazioni tradizionali e proprie del passato: è evidente che l'evoluzione organizzativa, tecnologica e scientifico-sanitaria dovranno andare di pari passo, consentendo uno sviluppo del lavoro e della vita armonico ed equilibrato.

Tutto questo, poi, sarà vissuto nella logica della sostenibilità ambientale[77], alla quale saranno condizionate la programmazione e le scelte delle imprese, incidendo profondamente sul clima[78], sull'ambiente e sulla qualità della produzione[79]: dalla decarbonizzazione[80] all'uso delle energie rinnovabili, dalla economia circolare[81] all'azzeramento delle emissioni in atmosfera[82].

Le maggiori aziende stanno da tempo proiettando analisi e ricerca verso gli anni futuri[83].

La salute e la sicurezza dovranno quindi essere riviste profondamente su tutti i versanti, a partire dalla scelta fondamentale della perdurante attualità e sostenibilità di una distinzione tra origine professionale, sociale e legata all'età: molte malattie e infortuni saranno multifattoriali, legati – in modo cumulativo e causalmente inscindibile – ai tre fattori sopra indicati. Il quadro regolatorio dovrà mutare profondamente, non potrà più essere parametrato solamente sul luogo della fabbrica ma dovrà aprirsi a tutelare tutto il lavoro, in conseguenza della prima scelta di fondo che verrà fatta.

Una tutela universale di natura non assicurativa ma sociale, dunque, che prescinda dal tipo di rapporto di lavoro e si orienti verso un modello diretto alla tutela della persona e del cittadino, lavoratore o meno.

L'interconnessione dei sistemi e la conoscenza di dati di ciascuno, sempre più diffuse e profonde, renderanno necessario intervenire sul concetto di privacy e sui limiti attualmente disegnati dalla relativa normativa.

Compatibilmente con queste considerazioni, si ritiene che l'intervento sul tema della salute e sicurezza non possa che essere interpretato evolutivamente:

77 IIASA, International Institute for applied systems analysis, transformations to achieve the sustainable development goals report prepared by the world in 2050 initiative.

78 Commissione europea, Comunicazione COM(2011) 112, Roadmap for moving to a low carbon economy in 2050, 2011.

79 Wyns et al., "Industrial Transformation 2050 – Towards an Industrial Strategy for a Climate Neutral Europe, IES 2019.

80 CEFIC, Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), position paper, 12 giugno 2020.

81 ENEL, Modello "CircularAbility", Roma 2020.

82 Commissione europea, Strategia 2050, 28/11/2018; Comunicazione COM(2018) 773, In-depth analysis in support of the Commission, 2018.

83 ENI (2020), Piano strategico di lungo termine al 2050 e Piano d'azione 2020-2023; Ferrovie dello Stato (2019), Fare sostenibilità, Rapporto di sostenibilità 2019.

- l'evoluzione tecnologica disegnerà inevitabilmente il rapporto uomo-macchina-ambiente, i pericoli ed i rischi presenti in azienda, il sistema di gestione dei rischi, l'organizzazione del lavoro e del sistema di sicurezza; a queste modifiche conseguirà la profonda rivisitazione del modello di sicurezza in azienda, più legato alla capacità di gestire (anche in chiave predittiva) attrezzature e processi di lavoro;

- il nuovo quadro dell'organizzazione e dei rischi da affrontare richiederà una modifica profonda del modello di competenze necessarie per affrontare il lavoro del futuro, sempre distinguendo tra le professioni intellettuali (che comunque richiederanno l'analisi di temi oggi non noti), quelle di assistenza e dei servizi e quelle che restano legate al lavoro in fabbrica;

- l'età dei lavoratori condizionerà strumenti e procedure di sicurezza in relazione alla evoluzione della tecnologia e della medicina;

- per le lavorazioni in relazione alle quali la postazione ed il tempo di lavoro non sono più essenziali, si determinerà la necessaria sostituzione dell'attuale modello regolatorio della sicurezza sul lavoro (fondato sul rispetto di obblighi e responsabilità imputati al datore di lavoro in quanto titolare del luogo e del rapporto di lavoro) con un sistema di tutela sociale legato al rispetto di un sistema di regole e responsabilità non più riconducibili al datore di lavoro (che non dispone più del tempo e del luogo di lavoro) ma al soggetto che esegue la prestazione, e che saranno accessorie rispetto allo sviluppo di una tecnologia in grado di prevenire le occasioni di rischio e di un sistema di protezione sanitaria evoluto;

- si prospetterà, infine, l'introduzione di un modello pubblicistico di tutela della salute e sicurezza universalistico, con superamento del modello assicurativo per la tendenziale irrilevanza della origine professionale o meno di eventi infortunistici e di patologie.

A livello europeo, sul tema della salute e sicurezza dei lavoratori la sfida sarà quella di sostenere il principio in base al quale l'evoluzione della legislazione, che dovrà adattarsi al cambiamento dei modelli di lavoro ed alle nuove tecnologie (ad es. automazione, robotica), comporti un'applicazione uniforme, condizione di parità per le imprese e garanzia di competitività, assicurando lo stesso livello di protezione a tutti i lavoratori UE.

I cambiamenti tecnici e organizzativi nel mondo del lavoro, associati alle modifiche sociali ed economiche come il cambiamento demografico, l'invecchiamento della forza lavoro, la digitalizzazione e la globalizzazione avanzata, richiederanno un atteggiamento proattivo nella progettazione e attuazione delle politiche di salute e sicurezza sia a livello UE che nazionale, processi in cui le parti sociali continueranno a giocare un ruolo chiave.

Il miglioramento della raccolta dei dati statistici, infine, come evidenziato anche in riferimento al Capitale umano e al Mercato del lavoro, è e sarà punto cardine per una analisi e confronto affidabile dei dati a livello europeo, anche al fine di un approccio più sistematico per la definizione e il monitoraggio delle priorità politiche.

CAPITOLO 3

Scenario macroeconomico

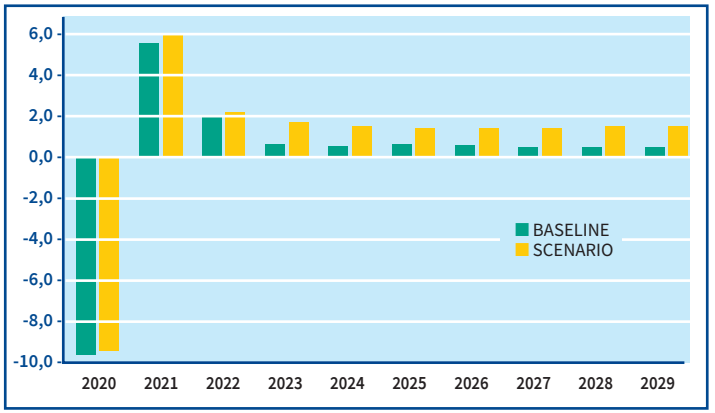
3.1 L'ITALIA NEL DECENNIO 2020-2030

La prima parte dell'esercizio di simulazioni realizzato dal CSC mira a stimare l'effetto sull'economia italiana delle riforme e degli interventi proposti da Confindustria, in un periodo di 10 anni, dal 2020 al 2030[1]. Lo strumento analitico utilizzato è il modello econometrico di IHS-Markit, che consente di calcolare per tutto il decennio uno scenario di *policy* coerente per le diverse variabili economiche interessate (PIL, occupazione, debito pubblico, etc.) e di confrontarlo con lo scenario *baseline*, cioè quello che mostra la dinamica che si avrebbe in Italia in assenza di riforme e interventi. Nel modello vengono incorporati i risultati ottenuti dalla ricerca economica circa la quantificazione degli effetti delle varie riforme proposte.

1 Le riforme proposte includono quelle di: PA, burocrazia, giustizia civile, *governance* istituzionale, semplificazione delle norme. Per la stima dell'effetto di simili riforme, si veda: CSC, *Cambia Italia, come fare le riforme e tornare a crescere*, convegno biennale, Milano, marzo 2012; CSC, anni vari, parte speciale di vari rapporti di previsione.

3.1.1 La dinamica del PIL

PIL (Reale, variazioni %)



Fonte: stime CSC

Nello scenario *baseline*, dopo la variazione del PIL "anomala" nel 2021-2022, cioè più alta a causa del rimbalzo post-Covid, si scende verso il +0,5% annuo dal 2023 fino al 2030. Ritmo corrispondente alla dinamica "potenziale" molto bassa che caratterizza, da diversi anni, l'economia italiana.

Nello scenario di *policy* invece, che include l'effetto delle riforme/investimenti proposti da Confindustria, la dinamica del PIL diviene più elevata. Già nel 2021, per effetto delle prime risorse provenienti dal *Recovery Fund* e poi in misura maggiore negli anni successivi. La dinamica del PIL non rientra più verso il vecchio sentiero potenziale, ma rimane strutturalmente più elevata, convergendo verso il +1,5% annuo a partire da qualche anno prima del 2030 (Grafico 1).

Il risultato totale di riforme-interventi, calcolato dal CSC con il modello econometrico fino al 2030, quindi, è di circa il +1,0% annuo di PIL rispetto allo scenario *baseline*. Nel 2030 il paese si posiziona su un nuovo *steady state* dinamico, collocandoci cioè su un più alto sentiero di crescita del PIL, che poi potrà proseguire nei decenni successivi (si veda la Parte 2 delle simulazioni per il periodo 2030-2050).

Transizione. Nel 2023-2024 è concentrata la gran parte degli investimenti del *Recovery Fund*, che poi vanno ad esaurirsi negli anni successivi (si veda il par. 3.1.6). Alcune riforme hanno un impatto positivo sulla crescita già dai primi anni (2021-2023). Ma è soprattutto dal 2024-2025 che entrano a regime la gran parte delle riforme, implementate a partire dal 2021. Le riforme, quindi, ricevono il testimone dal *Recovery Fund* nel sostenere la crescita in Italia[2], perché iniziano ad alzare strutturalmente la dinamica della produttività del lavoro, che arriva al +1,0% annuo a fine decennio.

3.1.2 Valori nominali e tassi di interesse

Nello scenario di *policy*, si assume che l'inflazione salga gradualmente verso il +1,8% annuo, corrispondente al target BCE, entro il 2030. Perciò, la crescita nominale del PIL in Italia sale gradualmente verso il +3,3% annuo.

Nello scenario di *policy*, inoltre, lo spread sovrano verso Francia e Spagna si va gradualmente ad annullare (circa -1,0), mentre resta uno spread residuo verso la Germania (+0,5). Intanto, il tasso di riferimento (quello tedesco) risale dai valori negativi attuali, entro il 2030 (circa +1,0), sulla scia della risalita dell'inflazione.

Il risultato è che il tasso di interesse in Italia varia durante la transizione 2020-2030 ma, a regime, resta sostanzialmente sui valori iniziali (intorno a 1,5%). Invece, il tasso reale in Italia da ampiamente positivo diventa gradualmente di poco negativo (intorno -0,3%).

Nel *baseline*, viceversa, il tasso italiano aumenta nel corso del decennio, perché non si restringe lo spread sovrano.

2 L'effetto qui stimato del *Recovery Fund* sulla crescita italiana tiene conto solo delle quota di tali risorse utilizzate in Italia, quindi non include i possibili significativi effetti di *positive spillover* originati dall'impiego delle rimanenti risorse del Piano negli altri paesi europei.

Nello scenario di *policy*, grazie all'impatto dei diversi interventi proposti, aumenta in misura marcata la disponibilità di risorse finanziarie per le imprese italiane, in particolare per le PMI che tradizionalmente hanno un accesso difficile ad alcuni mercati dei capitali. Ciò avviene sia in termini di maggiore capitale proprio (quotazione in Borsa), che di fondi reperiti a debito sui mercati (emissioni di obbligazioni). Queste maggiori risorse (per un totale intorno a 34 miliardi entro il 2030) sono cruciali per finanziare la crescita economica dell'Italia, in particolare i maggiori investimenti privati[3], affiancandosi al tradizionale credito bancario.

3.1.3 Gli investimenti

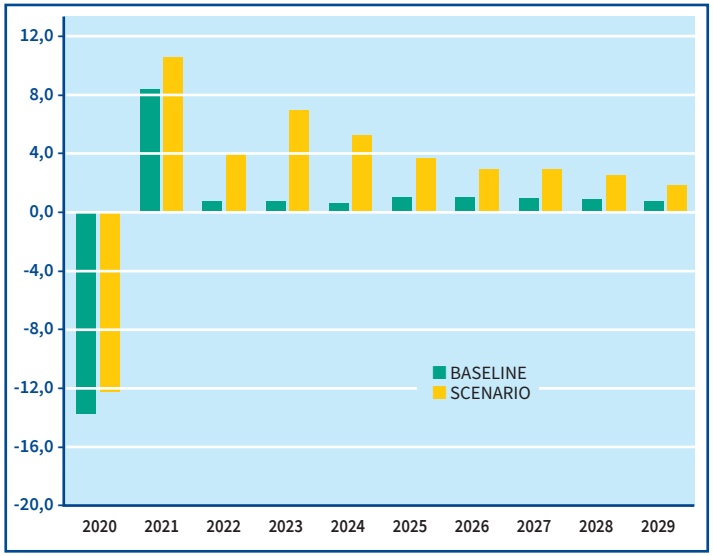
In queste simulazioni, riguardo allo scenario di *policy* per gli investimenti pubblici e privati in Italia, abbiamo sintetizzato le proposte discusse nel capitolo 2 in una ipotesi complessiva virtuosa e realistica, non estrema, sul sentiero seguito nel decennio 2020-2030.

Nello scenario di *policy*, gli investimenti fissi lordi sono stimati in crescita tra 2020 e 2030 ad un tasso medio annuo del +2,8% in termini reali. Nello scenario *baseline* crescono di appena il +0,1% annuo (Grafico 2).

In termini nominali, il differenziale tra i due scenari nel 2030 è pari a circa 180 miliardi di maggior flusso di investimenti. La quota degli investimenti sul PIL nominale cresce a oltre il 22% nel 2030 nello scenario di *policy*, dal 18% nel 2019, portandosi sui valori medi registrati oggi negli altri paesi d'Europa.

3 Su questo tema si veda: Confindustria, *La visione e la proposta*, Assise Generali 2018, Verona.

INVESTIMENTI (Reale, variazioni %)



Fonte: stime CSC

Tale dinamica risente di diversi fattori. Innanzitutto, della profonda caduta nel 2020, come conseguenza della crisi sanitaria e del suo impatto sul tessuto produttivo italiano e sulle aspettative delle imprese. La dinamica nell'anno in corso è spiegata principalmente dalla diminuzione degli investimenti in costruzioni e in macchinari; si osserva, invece, un lieve incremento per la spesa in apparecchiature ICT e in prodotti di proprietà intellettuale (che include la ricerca e sviluppo).

Inoltre, la dinamica degli investimenti (anche privati) nel decennio è guidata dal forte sostegno finanziario attivato a livello nazionale e comunitario, con una serie di interventi destinati a rafforzare la dotazione di beni capitali, soprattutto immateriali, da parte delle imprese, all'interno di uno scenario che delinea un radicale cambiamento strutturale delle strategie industriali, maggiormente orientate verso una connotazione più sostenibile dal punto di vista ambientale e una maggiore efficienza, sostenuta dal rafforzamento della componente tecnologica e immateriale (ricerca e sviluppo, ICT, software).

Nello scenario di *policy*, il recupero dei livelli pre-Covid è atteso concludersi già nel 2022 per il totale degli investimenti. Con una velocità diversa per le varie componenti. È più veloce per le costruzioni, mentre è più lenta per i mezzi di trasporto, che sono previsti tornare sui livelli del 2019 solo nel 2029. Gli investimenti complessivi in macchinari, che hanno risentito più di tutti della crisi nel 2020, sono attesi chiudere il recupero in circa tre anni, grazie a un forte aumento atteso a partire dalla seconda metà del 2021, quando saranno disponibili le risorse del *Recovery Fund*, in grado di riattivare la domanda privata.

Nella prima fase è previsto un *boost* degli investimenti in costruzioni, sia quelli non residenziali, soprattutto per la spesa pubblica in infrastrutture, che quelli residenziali, sostenuti dagli incentivi previsti già nel cosiddetto "Decreto Rilancio". Ciò consentirà un forte rimbalzo già a partire dal 2021 e una ripresa ulteriore nel 2022, prima di avviarsi su una crescita stabile ma più contenuta, in linea con l'andamento dell'economia italiana, che tenderà a stabilizzarsi intorno al potenziale nella seconda parte del decennio.

Gli investimenti in apparecchiature ICT già da quest'anno mostrano una dinamica positiva. Il che è atteso, in quanto sia le imprese private che la Pubblica Amministrazione, in risposta alla crisi provocata dall'emergenza sanitaria, sono state obbligate a investire in tecnologia per adeguarsi a una nuova organizzazione del lavoro (aumento dello *smart working*) e per rispondere ai rischi di nuovi *lockdown*. Tale spesa è prevista rafforzarsi nel prossimo triennio e poi consolidarsi, fino a tornare su una dinamica "fisiologica" in un nuovo scenario di trasformazione digitale ormai acquisita.

Sugli investimenti in capitale materiale, ovvero sulla meccanica strumentale, le nostre stime sono molto più caute. Questi investimenti hanno risentito più di tutti gli altri della caduta della produzione e delle attese. Le conseguenze si faranno sentire nel medio periodo e il recupero dei livelli pre-crisi avverrà non prima di tre anni, anche supponendo che il *Piano Transizione 4.0* attualmente in vigore venga rafforzato nei prossimi anni, in linea con le proposte di Confindustria. Questo scenario delinea una dinamica che accelera fino a toccare la massima espansione nel 2022, quando il contesto economico internazionale è atteso in piena ripresa, superata l'emergenza sanitaria a livello globale. Ciò contribuirà a migliorare le aspettative delle imprese in linea con una graduale uscita dall'incertezza, che è vista attenuarsi dal prossimo anno.

Gli investimenti in capitale intangibile (software e R&S) sono visti accelerare progressivamente nei primi tre anni, fino al 2022, spinti da generose politiche di incentivi a livello europeo, oltre che dalla progressiva trasformazione digitale accelerata dalla crisi del Covid-19. Conclusa la fase trainata soprattutto da politiche pubbliche emergenziali, la previsione è che si diffonderà un nuovo modello di fare impresa che renderà permanente nelle strategie di investimento un consistente rafforzamento della componente immateriale. Riguardo alla spesa in R&S, in particolare, nello scenario di *policy* si stima che la quota sul PIL salga al 2,7% (dall'1,5% attuale), sostanzialmente in linea con gli obiettivi UE al 2030.

Gli investimenti in mezzi di trasporto saranno la spesa meno dinamica nel decennio 2020-2030, al contrario di quanto era avvenuto nel recente passato. La transizione verso un'economia più sostenibile dal punto di vista ambientale spingerà a un graduale rinnovo del parco macchine. Ciò avverrà anche grazie agli incentivi che saranno introdotti per favorire il passaggio a forme di motorizzazione diverse da quelle tradizionali, in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione che, secondo quanto disposto dalle direttive europee, devono essere raggiunti proprio entro il 2030[4].

4 Si veda il cap. 2.1 nel rapporto CSC, *Le previsioni per l'Italia. Quali condizioni per la tenuta ed il rilancio dell'economia italiana,* marzo 2020.

3.1.4 Le esportazioni e i conti con l'estero

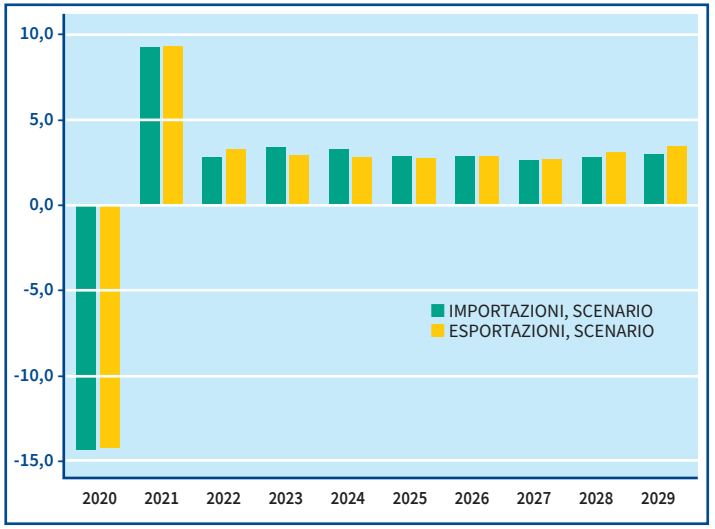
Baseline. Lo scenario internazionale alla base dell'esercizio di simulazione è quello di una lunga fase di incertezza e debolezza degli scambi mondiali e degli investimenti diretti esteri. La crisi sanitaria ha accelerato i trend già in atto della nuova globalizzazione: spinte nazionalistiche e protezionistiche e stallo delle catene globali del valore, con scelte strategiche che puntano alla regionalizzazione delle filiere e al mantenimento di attività produttive dentro i confini nazionali. Ciò è coerente con una crescita del commercio mondiale in linea con quella del PIL (misurato a cambi di mercato), cioè con un'elasticità pari a 1 (era più del doppio prima della crisi del 2009).

A questa nuova fase della globalizzazione, in particolare con il rallentamento della Cina, è associata anche una crescita del PIL mondiale su ritmi modesti, intorno al ritmo medio registrato dalla crisi del 2008 al 2019. Di conseguenza, nello scenario *baseline* il commercio mondiale, dopo un rimbalzo nel 2021 e, in misura minore, nel 2022, cresce al ritmo medio del PIL mondiale fino al 2030. La domanda potenziale italiana, che dipende in modo più che proporzionale dalla crescita europea, cresce a un ritmo inferiore.

L'export italiano vedrebbe lentamente erose le proprie quote di mercato, crescendo a un ritmo medio pari al +1,5% dal 2022. L'import cresce lievemente di più nel prossimo biennio, spinto dalla fisiologica risalita degli investimenti, per poi rimanere su un passo poco superiore all'export. L'avanzo commerciale nei conti con l'estero, dopo i valori ancora elevati nel 2020-2021, inizia gradualmente a ridursi, anche per la risalita del prezzo del petrolio e quindi il riaggiustamento delle ragioni di scambio.

Simulazioni. Le *policy* proposte da Confindustria per sostenere l'export nel decennio 2020-2030 (accordi commerciali e promozione del Made in Italy) e, più in generale, per rafforzare il tessuto produttivo (innovazione e nuove competenze, integrazione nelle catene del valore europee, infrastrutture e digitalizzazione) accrescono la competitività delle imprese italiane e la dinamica delle vendite all'estero[5]. Le quali guadagnano quote di mercato nei principali paesi di destinazione, sia intra-UE che extra-UE (Grafico 3).

EXPORT E IMPORT (Reale, variazioni %)



Fonte: stime CSC

Allo stesso tempo, anche l'import accelera, spinto dalla domanda interna e dagli investimenti (in modo indiretto, non direttamente attivato dalle politiche di investimento, se ben disegnate). Nel complesso, comunque, il mantenimento e, in parte, il *reshoring* delle attività a maggior valore aggiunto all'interno dei confini nazionali e lo spostamento dell'offerta dei prodotti venduti all'estero verso beni e servizi ad alta qualità e prezzi elevati tendono a rafforzare il valore dell'export netto italiano.

5 Sul tema delle esportazioni come volano della crescita nel settore manifatturiero, si veda: CSC, Scenari Economici n. 17, giugno 2013. In Italia, un aumento di un punto percentuale della crescita dell'export di beni è associato a un aumento di 0,24 punti percentuali della crescita del PIL.

Nei primi anni dopo il rimbalzo (2023-2027), export e import viaggiano, in media, allo stesso passo accelerato, il primo spinto dalle attività di sostegno all'export, il secondo dai maggiori investimenti e dallo stesso export. Crescono entrambi di circa il +2,9% medio annuo. Quindi, il contributo dell'export netto varia poco. Durante la successiva convergenza allo *steady state* (2028-2030), aumenta l'impatto delle riforme sulla competitività delle imprese italiane, che continua a spingere l'export. Ipotizziamo, comunque, che buona parte di questi guadagni, anche grazie alle migliori prospettive di crescita, si traducano in maggiori investimenti (e consumi). Stimiamo una crescita dell'export che converge verso il +3,0% annuo e quella dell'import lievemente inferiore. Il contributo dell'export netto risulta positivo, intorno a +0,2 punti percentuali. Il saldo commerciale, dopo qualche volatilità nella parte iniziale del decennio, si mantiene intorno al 2,5% del PIL nominale a fine periodo, non lontano dai livelli medi del 2018-2019.

3.1.5 La dinamica occupazionale

Oggi l'Italia è afflitta da una grave carenza di utilizzo del capitale umano[6]. I tassi di occupazione molto bassi per le donne e i giovani, in particolare, danno la misura di tale carenza, con un divario di oltre 20 punti percentuali rispetto alla Germania per le prime e di 30 punti per i secondi. È dunque indispensabile un vero e proprio cambio di rotta, come quello che ci aspettiamo sia innescato dalle politiche per l'attivazione al lavoro di inoccupati e disoccupati proposte da Confindustria.

In quanto segue, prendiamo a riferimento la seguente scomposizione dell'occupazione: Occupazione = tasso di partecipazione * popolazione in età lavorativa * (1 – tasso di disoccupazione). La dinamica dell'occupazione, quindi, è determinata dalla dinamica di queste tre componenti, che a sua volta è influenzata da una varietà di fattori, sia ciclici sia strutturali.

Tasso di partecipazione. Si stima che, nello scenario di *policy*, l'implementazione delle politiche di attivazione al lavoro qui proposte aumenterà significativamente la partecipazione al mercato del lavoro. In particolare, il tasso di attività femminile per la fascia di età 35-54 anni salirà di 5 punti entro il 2030, dal 68,9% del 2019; quello per i 15-34enni salirà di circa 10 punti, dal 51,0%. Gli aumenti si realizzeranno principalmente nella seconda parte del decennio, quando l'onda lunga sul mercato del lavoro dell'attuale recessione si sarà esaurita e le riforme avranno avuto il tempo necessario di implementazione e ricaduta.

Per i lavoratori ultra 55enni, nel decennio la partecipazione proseguirà lungo il trend di crescita determinato dal progressivo allungamento della vita lavorativa, per effetto delle passate riforme pensionistiche, da ultimo quella Fornero: il tasso di attività dei 55-64enni, dopo aver guadagnato 25 punti dal 2005 al 2019, è atteso crescere di almeno altri 10 punti tra 2019 e 2030. È cruciale non invertire questo trend con contro-riforme, quali la cosiddetta "Quota 100".

Nel complesso, per l'effetto congiunto dei cambiamenti già in atto e delle riforme qui proposte, il tasso di attività per la popolazione in età lavorativa è atteso salire da 53,9% nel 2019 a 56,0% nel 2029.

Popolazione in età lavorativa. Utilizziamo gli scenari demografici aggiornati dall'ISTAT (previsione mediana), secondo i quali la popolazione totale seguirà un profilo di sostanziale tenuta fino al 2030 (-0,3 milioni di individui, pari al -0,05% annuo). Tale dinamica include i flussi positivi di immigrati che si prevedono realizzarsi nel decennio.

Secondo le stime ISTAT, si avrà una quasi stabilità della popolazione in età lavorativa nel decennio 2020-2030 (-0,2 milioni di in-

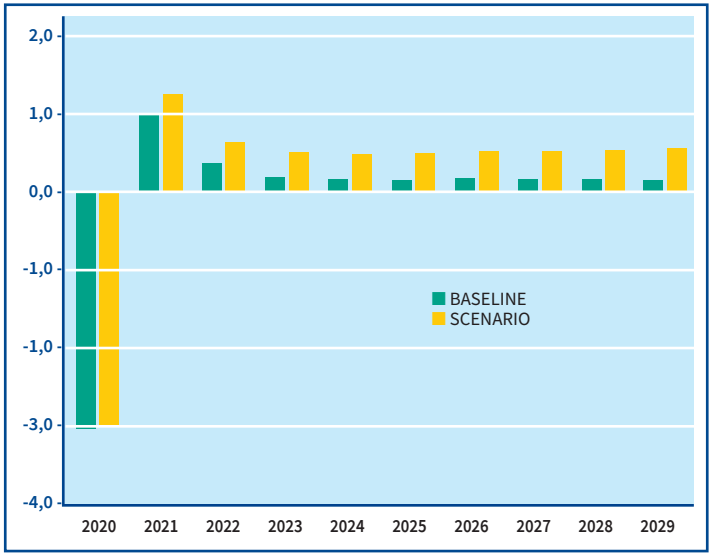
6 Sulla rilevanza dell'*education* per la crescita, si veda: De La Fuente, A. (2006), Education and economic growth: a quick review of the evidence and some *policy* guidelines, Finland's EU Presidency Lahti summit; Hanushek, E. A. e Kim, D. (1995), Schooling, labor force quality, and economic growth, n. 5399, National bureau of economic research.

dividui), come risultato di una flessione della fascia di età 35-54, compensata dalla crescita degli over 55[7]. L'impatto delle riforme proposte sulla natalità impiega 18 anni ad avere effetti sulla popolazione in età lavorativa (dal 2040). La quota delle persone in età da lavoro sul totale resta quasi invariata (79,5% nel 2030).

Moltiplicando il tasso di attività per la popolazione in età lavorativa si ottiene la forza lavoro, che a sua volta si può scomporre nella somma di occupati e disoccupati.

Tasso di disoccupazione. Da un picco di 11,3% nel 2021, la quota di disoccupati sulla forza lavora è prevista ridursi progressivamente fino al 9,5% nel 2030, per effetto della riduzione sia della componente ciclica (data la ripresa del PIL) sia di quella strutturale (date le nuove e più efficaci politiche di riattivazione al lavoro).

OCCUPATI (Variazioni %)



Fonte: stime CSC

7 Sull'importanza dell'organizzazione del lavoro, si veda: Bloom, Nicholas e John Van Reenen (2011), Human Resource Management and Productivity, in Ashenfelter, Orley and David Card (eds), Handbook of Labor Economics, Elsevier, North-Holland, Amsterdam, vol. 4B, 1697-1768.

Coerentemente con queste stime sulla dinamica del tasso di attività, della popolazione in età lavorativa e del tasso di disoccupazione nello scenario di *policy*, il CSC stima che l'occupazione, dopo il brusco calo nel 2020, rimbalzerà nel biennio successivo, per poi rallentare e convergere su un ritmo medio del +0,5% annuo nella restante parte del decennio (Grafico 4). Nel *baseline*, invece, frenerebbe di più (+0,2%).

Produttività. La produttività del lavoro (misurata come valore aggiunto/occupati) nel corso del 2020-2030 comincerà gradualmente a crescere, grazie alle riforme strutturali proposte da Confindustria[8], rispetto ai valori quasi stagnanti registrati negli ultimi due decenni (+0,1% medio annuo nel 1999-2019).

Nello scenario di *policy*, la produttività in Italia arriva a un ritmo del +1,0% annuo verso la fine del decennio (pari al valore registrato nella UE nel periodo 1999-2019). Numeri sui quali si stabilizza in seguito, rappresentando quindi il principale motore della maggiore crescita italiana, anche nel successivo periodo 2030-2050. Nel *baseline* sarebbe limitata a un +0,3%.

3.1.6 La finanza pubblica

Risorse europee. Buona parte delle risorse nello scenario di *policy* proviene dall'Europa, che ha varato a luglio il piano per la ripresa da 750 miliardi di euro. All'Italia spetterebbero 208,8 miliardi, di cui 81,4 di sovvenzioni e 127,4 di prestiti (a prezzi 2018). Il 70% delle sovvenzioni dovrà essere impegnato nel 2021-2022, il resto entro il 2023 (la proposta iniziale della Commissione consentiva, invece, una parte degli impegni anche nel 2024). Tuttavia, l'effettivo tra-

8 Sul nesso tra contrattazione e produttività, si veda: Lucifora, C. e Origo F. (2015), *Performance*-related pay and firm productivity: evidence from a reform in the structure of collective bargaining, Industrial and Labor Relations Review, 68, 3, p.603-632, 2015; Lazear, Edward (2000), *Performance* Pay and Productivity, American Economic Review 90(5), 1346-1361; OECD (2019), Negotiating Our Way Up, Collective Bargaining in a Changing World of Work, Paris.

sferimento del resto dei fondi è condizionato al raggiungimento di specifici target prefissati di realizzazione, quindi si stimano gli effetti economici del *Recovery Fund* sulla base dei pagamenti e non degli impegni.

FONDI EUROPEI IN CRESCITA NEI PROSSIMI ANNI (Valori in miliardi di euro, a prezzi 2018)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totale
PAGAMENTI	4,8	12,9	19,0	21,1	14,4	6,3	2,5	0,4	81,4
IMPEGNI	32,0	32,6	8,3	8,5					81,4

La ripartizione degli impegni è stata calcolata sulla base della proposta iniziale della Commissione europea.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Governo e Commissione europea.

Per questo motivo il profilo degli investimenti pubblici è previsto in maggiore salita, rispetto allo scenario *baseline*, negli anni 2023-2024 quando, se l'Italia riuscirà a raggiungere gli obiettivi, l'ammontare dei fondi europei dovrebbe toccare il suo picco. Per poi decrescere, fino ad azzerarsi nel 2028 (Tabella 1).

Risorse nazionali. Coerentemente con le raccomandazioni delle Istituzioni europee, la riforma della tassazione dovrebbe puntare a spostare il carico fiscale dai fattori produttivi (in particolare sul lavoro) ai patrimoni, oltre a rendere più efficiente il sistema. Maggiori risorse sono attese da una forte azione di contrasto all'evasione fiscale e contributiva che, entro il 2030, nello scenario di *policy*, andrebbe dimezzata: ciò consentirebbe di recuperare, a regime, un ammontare di risorse molto significativo. Altre risorse importanti verrebbero dai minori tassi sovrani: rispetto allo scenario base, la stima incorpora una riduzione del costo medio del debito, che porterebbe, a regime (tra 7 anni, la vita media del debito) un risparmio significativo; risparmi sugli interessi si avranno, comunque, già nel breve periodo. Le entrate pubbliche aumenterebbero, rispetto al *baseline*, di uno 0,3% all'anno, grazie alla maggiore crescita nominale del PIL.

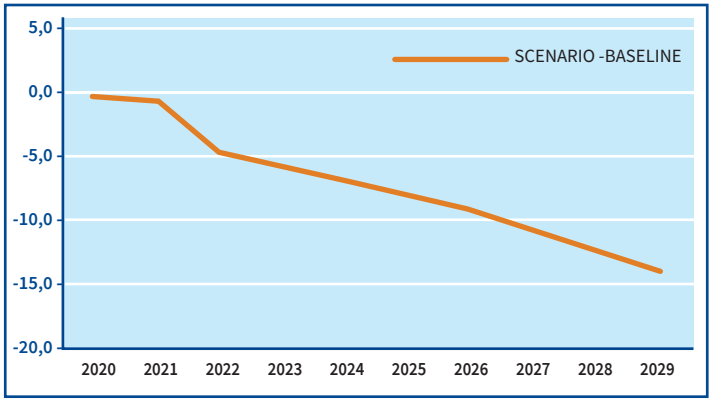
Impieghi: *consumi pubblici*. Negli ultimi dieci anni la variazione percentuale annua della spesa per consumi pubblici in termini reali è stata pari a -0,5%. Nello scenario *baseline* sono previsti avere una dinamica diversa, per le maggiori spese nel contrasto all'emergenza Covid-19 (nuove assunzioni in sanità, ma anche nell'istruzione, acquisti di dispositivi medici e di protezione anti-Covid, adeguamento digitale della PA e delle strutture scolastiche). Nello scenario di *policy* tale spesa è leggermente in aumento in termini reali, con un tasso medio annuo del +0,5%: tale aumento è legato al miglioramento dei servizi della PA e all'acquisizione di personale pubblico con competenze più elevate[9].

Impieghi: *investimenti pubblici*. In aumento per effetto dell'utilizzo delle risorse del *Recovery Fund*, in particolare in innovazione, *green* e infrastrutture. Si stima di superare significativamente il 3,0% del PIL nei prossimi 4 anni (fino al 2024), per rimanere poi stabilmente al 3,0% del PIL nella parte restante del decennio. Lo scenario *baseline*, invece, si mantiene sulla media degli ultimi 3 anni (2,3% del PIL).

Avanzo primario. Tra il 1995 e il 2006 in media l'avanzo è stato del 3,1% del PIL; negli ultimi 9 anni è stato in media dell'1,6% del PIL. Dal 1995 a oggi, in media, è stato del 2,3% del PIL. Nello scenario *baseline*, l'avanzo primario rimarrebbe intorno al 2,3% del PIL. Nello scenario di *policy*, invece, un avanzo primario di 2,0 punti di PIL sarebbe sufficiente a mettere il debito pubblico su un sentiero di discesa.

9 Per l'impatto dell'efficienza del settore pubblico sulla produttività, si veda: Fadic, M., P. Garda e M. Pisu (2019), "The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth: The Italian case", OECD Economics Department Working Papers, n. 1573, OECD Publishing, Paris; si veda inoltre Giordano, R., Lanau, S., Tommasino, P., e Topalova, P. (2020), Does public sector inefficiency constrain firm productivity? Evidence from Italian provinces, International Tax and Public Finance, 27(4), 1019-1049.

DEBITO PUBBLICO/PIL (nominale %)



Fonte: stime CSC

Sulla base dei valori raggiunti da crescita nominale del PIL, tassi sovrani, avanzo primario, il risultato delle simulazioni del CSC per il 2020-2030 è che il debito pubblico in Italia inizia a scendere in misura significativa nel corso del decennio, già dal 2021. Arrivando a un calo complessivo di 26 punti di PIL rispetto al picco toccato nel 2020. Rispetto allo scenario *baseline*, si stima una maggior discesa del rapporto debito/PIL pari a 14 punti a fine decennio (Grafico 5). Questo progresso rinforza, in un "circolo virtuoso", la riduzione dello spread sovrano in Italia.

3.2 PROIEZIONI SULL'ITALIA NEL 2030-2050: IPOTESI E RISULTATI

Questa seconda parte dell'esercizio di simulazioni condotto dal CSC consiste nel proiettare fino al 2050 i livelli e i tassi di variazione di PIL, debito pubblico, occupati, investimenti, export, etc., raggiunti nel 2030 in base alle stime econometriche della prima parte. Si inizia, cioè, dalla fine della fase di transizione, che ha condotto l'Italia a un nuovo *steady state* "dinamico" nel 2030.

Le proiezioni, realizzate fuori del modello econometrico, consistono nel calcolare le traiettorie di lungo periodo, 20 anni, per le principali varabili macro-economiche in Italia, seguendo un approccio più "stilizzato" rispetto a quello per il periodo 2020-2030, ma sufficiente per caratterizzare i cambiamenti che avvengono su un orizzonte tanto lungo.

L'analisi si focalizza, quindi, sui principali *ratio* che possono descrivere le condizioni di un'economia come l'Italia: PIL pro capite, debito pubblico/PIL, produttività del lavoro, tasso di partecipazione e di occupazione, quota di investimenti e di export, saldo commerciale/PIL.

3.2.1 Elementi di base e ipotesi per le proiezioni 2030-2050 realizzate dal CSC

Dal 2030 l'Italia cresce a un ritmo (medio) del +1,5% annuo, grazie a un più alto potenziale, risultato delle riforme realizzate nel decennio 2020-2030. Questa crescita reale è composta da una produttività del lavoro che cresce al +1,0% annuo e da un'occupazione che si assesta in media intorno al +0,5% annuo. Si tratta, quindi, di un periodo di 20 anni di crescita, "senza recessioni" in media: corrisponde al trend di lungo periodo dell'economia, che passa attraverso le eventuali fasi cicliche di recessione-ripresa.

L'inflazione si stabilizza al +1,8% annuo (corrispondente al target BCE) dal 2030; quindi, la crescita nominale è pari a 1,5 + 1,8 = +3,3% in media all'anno. Lo spread sovrano verso la Francia e la Spagna si annulla, mentre resta uno spread più ridotto nei confronti della Germania (+0,5). L'avanzo primario resta stabilmente posizionato intorno al 2,0% dal 2030, cioè sugli stessi valori del decennio precedente nello scenario di *policy*.

Ulteriori ipotesi, coerenti con i risultati delle stime econometriche condotte per il periodo 2020-2030, sono necessarie per realizzare le proiezioni.

Nel lungo periodo, ovvero a regime, è giustificato ipotizzare che il tasso medio sui titoli di stato sia uguale al costo medio del debito pubblico. Il tasso sul BTP a 10 anni rimane costante (a 1,5%), come risultato di due forze di segno opposto che hanno già agito entro il 2030: annullamento dello spread rispetto alla Francia (-1,0 punti) e aumento del tasso di riferimento in Germania per la risalita dell'inflazione (+1,0 punti).

Assumiamo che la popolazione totale sia in lenta riduzione (-0,1% annuo), poco meno rispetto alle tendenze demografiche previste dall'ISTAT per il 2030-2050 (-0,2%), grazie alle misure varate negli anni precedenti (natalità, etc.). Ciò significa, comunque, una riduzione di 1,2 milioni di individui in 20 anni (invece di -2,4 milioni). La popolazione in età lavorativa si assottiglia più di quella totale (-0,4%, -3,6 milioni), sebbene meno rispetto alle previsioni ISTAT (-0,5%, -4,6 milioni), grazie alle riforme varate. La quota sulla popolazione totale scende da 80% a 75% in 20 anni. Si ipotizza che i disoccupati si riducano in misura marcata nel 2030-2050 (-2% annuo), in modo da far proseguire il rientro del tasso di disoccupazione.

Gli investimenti pubblici seguono l'andamento del PIL reale (+1,5% annuo), mentre i consumi pubblici reali continuano a crescere a un ritmo più basso (+0,5% annuo), superiore comunque ai valori registrati negli ultimi anni pre-Covid.

Nel lungo periodo il deflatore dell'export (+1,9%) e dell'import (+1,8%) risultano vicini al deflatore del PIL (+1,8%). Ciò vale anche per gli altri deflatori (investimenti e consumi). I guadagni di competitività ottenuti dalle imprese italiane sui mercati esteri, quindi un maggior potere di mercato, giustificano un (marginale) maggior aumento dei prezzi dell'export.

3.2.2 Risultati delle proiezioni 2030-2050

Il PIL reale si posiziona su un trend di crescita sostenuta, aumentando di 656 miliardi alla fine del periodo. Il PIL nominale, al ritmo del 3,3% annuo, quasi raddoppia in 20 anni. Il PIL reale pro capite aumenta di 11.993 euro in 20 anni (a un ritmo di +1,6% annuo).

Il tasso di interesse reale in Italia cambia segno dal 2030: da ampiamente positivo (+1,5%), diventa di poco negativo (-0,3%). Questo aiuta a sostenere la crescita dell'economia.

In 20 anni il debito pubblico si avvicina progressivamente all'obiettivo UE (-71 punti di PIL dal 2030 al 2050). Già solo grazie alla crescita nominale del PIL il *ratio* scende molto. Nei primi anni l'avanzo primario è di poco sopra la spesa per interessi sul debito, ovvero si è vicini al pareggio di bilancio. In seguito, il debito scende più rapidamente in valore assoluto, perché l'avanzo primario supera sempre più gli interessi.

Il tasso di partecipazione aumenta di 9 punti; grazie a questo fattore, la forza lavoro cresce in misura marcata (+1,7 milioni), nonostante il calo demografico. Inoltre, il tasso di disoccupazione scende di 3,5 punti. Si determina un graduale e consistente travaso dal bacino degli inattivi in età lavorativa (-5,3 milioni) e dei disoccupati (-0,8 milioni), verso quello degli occupati (+2,5 milioni); aumenta molto la popolazione non in età di lavoro (+2,5 milioni).

La composizione del PIL reale si modifica gradualmente e in misura limitata, con ancor più investimenti (+1,3 la quota), più export, e meno consumi pubblici. I consumi privati pro capite crescono a un ritmo significativo (+1,7% annuo), di poco superiore all'andamento del reddito pro capite. Gli investimenti, pubblici e privati, sono più alti di 175 miliardi nel 2050 rispetto al 2030, cruciali per tenere alta e stabile la crescita potenziale dell'economia.

Il saldo commerciale in rapporto al PIL nominale aumenta lentamente, al 4,1% (+1,5 punti). Le ragioni di scambio dell'Italia migliorano di 2,0 punti percentuali nei 20 anni, contribuendo all'ampliamento del saldo.

3.2.3 Miglioramenti rispetto allo scenario baseline 2030-2050

Nel *baseline* la crescita del PIL in Italia sarebbe di appena il +0,5% annuo, pari al potenziale attuale. Ovvero, un punto in meno all'anno per 20 anni rispetto allo scenario di simulazioni. In termini reali, la differenza di reddito nel 2050 si amplia a 625 miliardi di euro (rispetto a 151 miliardi già nel 2030). Anche il PIL pro capite nel *baseline* crescerebbe molto meno: 0,5 + 0,2 dovuti al calo della popolazione, pari a un +0,7% annuo, quasi un punto di differenza rispetto al +1,6% nello scenario di simulazione. Questo scarto corrisponde a 10.132 euro a persona nel 2050.

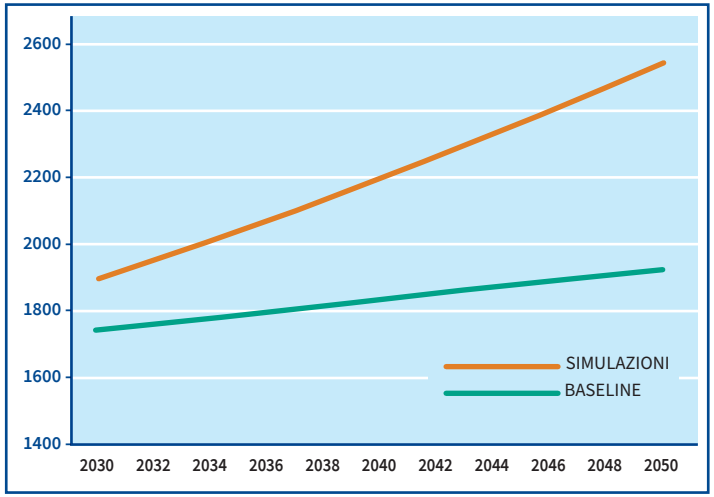
L'inflazione sarebbe più bassa, pari a +1,0% dal 2030 (+1,1% la media registrata in Italia nel periodo 2011-2019). Superiore al poco più di zero attuale, ma molto sotto l'obiettivo BCE (riferito all'Eurozona), a causa del proseguire della debolezza della domanda in Italia nello scenario di base. La crescita nominale sarebbe molto più ridotta nel *baseline*, pari a 0,5 + 1,0 = 1,5%, cioè 1,8 punti in meno rispetto allo scenario di *policy*.

Con un tasso di interesse più alto di un punto percentuale (perché resterebbe invariato lo spread sovrano), l'Italia faticherebbe molto a ridurre il rapporto Debito/PIL. Se l'avanzo primario fosse stabile al 2,0%, come nelle nostre simulazioni, il ratio Debito/PIL scenderebbe molto meno dal 2030 al 2050 nel *baseline* (-14 punti), per cui sarebbe di 73 punti più alto rispetto allo scenario di simulazioni alla fine del periodo. Ciò mostra che non è necessario generare avanzi primari tanto elevati, quando si riesce ad alzare la crescita e abbassare i tassi. Poter contenere l'avanzo primario consente di liberare risorse per la crescita, perché c'è minore necessità di alzare le tasse e/o di tagliare le spese.

Il saldo commerciale (nominale) nel 2050 nello scenario di *policy* è molto più elevato (di circa 3 punti) rispetto allo scenario *baseline*, nel quale rimane costante nei 20 anni (a 0,9%).

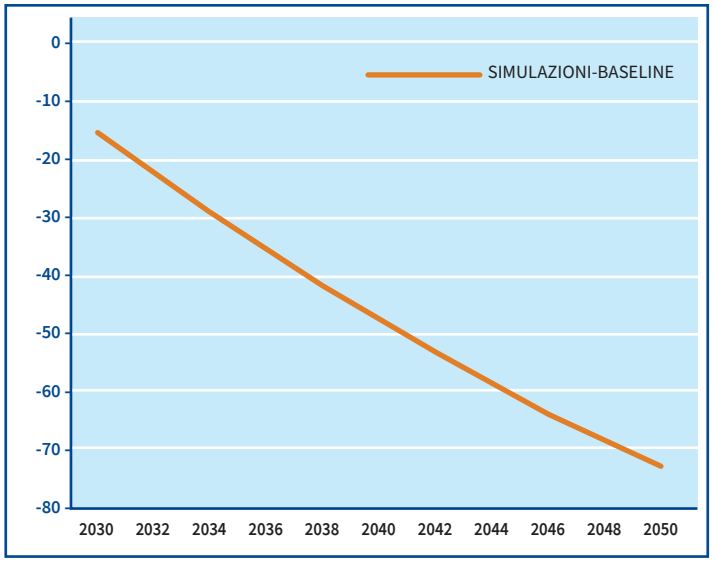
Grafici per le proiezioni 2030-2050

PIL REALE (Miliardi di euro)



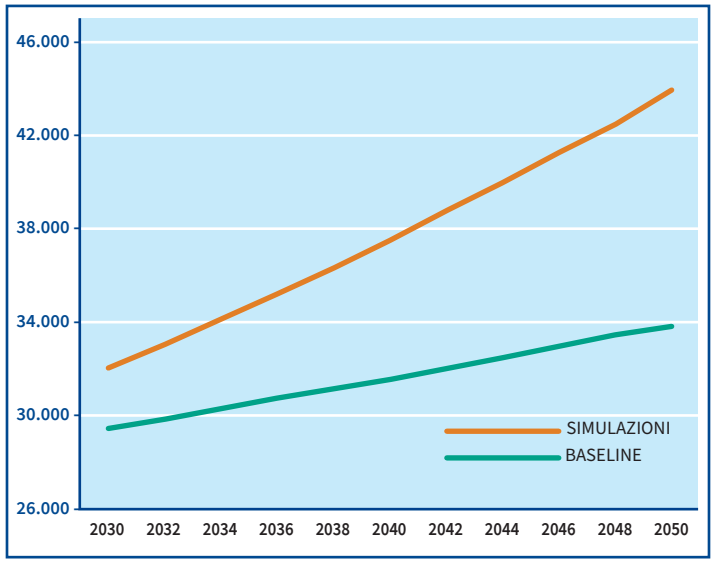
Fonte: stime CSC

DEBITO PUBBLICO/PIL, NOMINALE (Quota %)



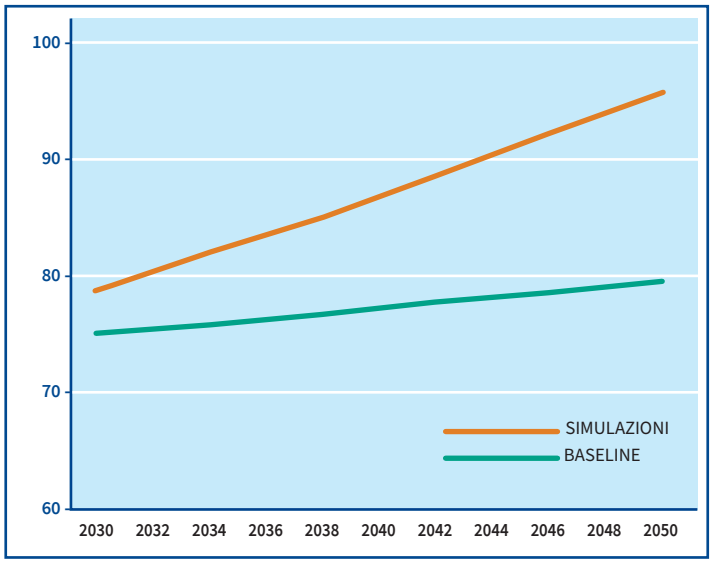
Fonte: stime CSC

PIL REALE/POPOLAZIONE (Reddito pro-capite euro)



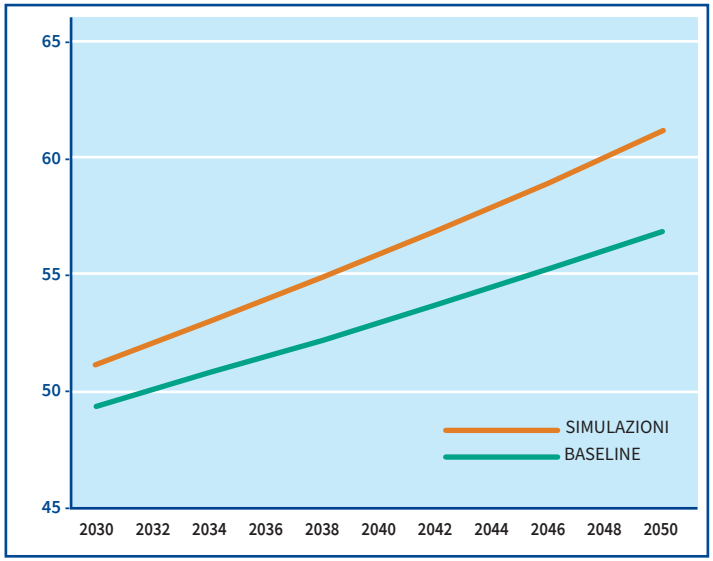
Fonte: stime CSC

PIL REALE/OCCUPATI (Produttività di lavoro, migliaia euro)



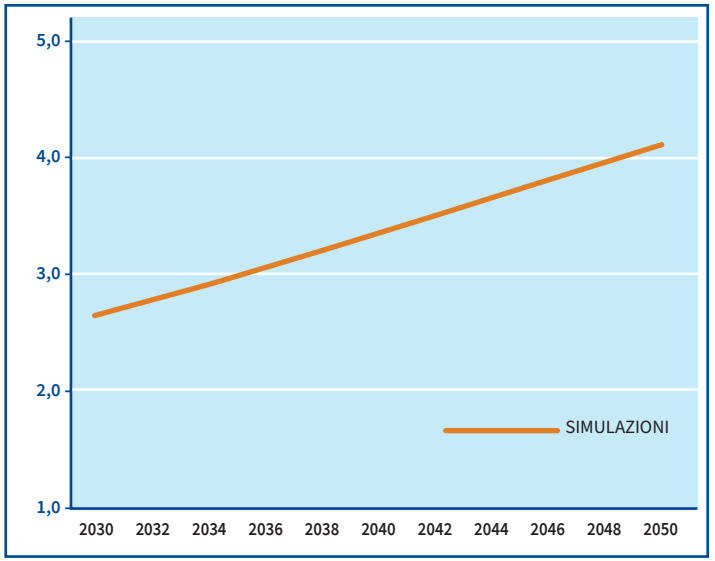
Fonte: stime CSC

OCCUPAZIONE/POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA (%)



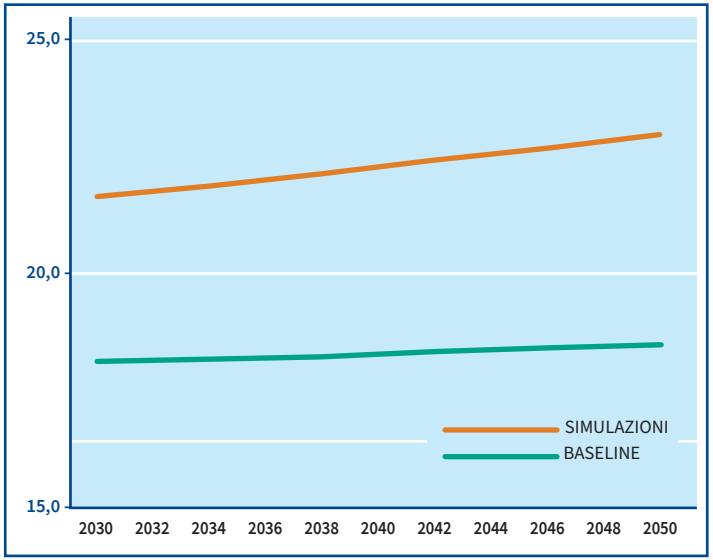
Fonte: stime CSC

EXPORT-IMPORT/PIL, NOMINALE (Quota %)



Fonte: stime CSC

INVESTIMENTI/PIL, REALE (Quota %)

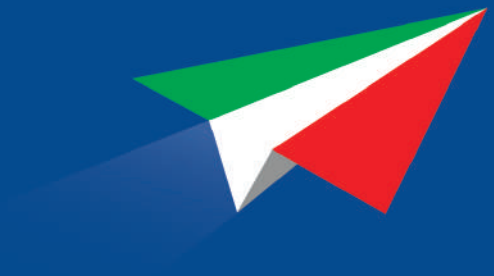


Fonte: stime CSC

Progetto grafico e impaginazione
Adverteam srl - Next Holding Spa

Finito di stampare a settembre 2020
presso Imprinting Srl Roma

CONFINDUSTRIA



ISBN 978-88-32023-21-3