



Le priorità di Confindustria
per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

1 dicembre 2020

Abstract

La pandemia ha provocato effetti devastanti sul tessuto socioeconomico e posto sfide inedite, che ora richiedono anche soluzioni sul piano istituzionale per un'efficace e tempestiva attuazione del **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** e per l'avvio della fase di rilancio del Paese. Le ingenti risorse stanziare dall'UE, nonché i puntuali obiettivi e lo stringente cronoprogramma richiesti, ripropongono il tema della capacità del nostro Paese di avviare e concludere progetti complessi in tempi celeri.

Confindustria ritiene che questa sfida vada anzitutto affrontata sul piano del metodo, attraverso una partecipazione responsabile degli attori economici e sociali già nella fase di **selezione delle priorità** e nella successiva attuazione degli interventi. Questa partecipazione non può ridursi a mera consultazione, ma condurre alla condivisione di obiettivi per indirizzare e attuare le politiche dei prossimi anni.

Sulla base dell'analisi e dalla visione definite nel volume **“Il Coraggio del Futuro – Italia 2030 - 2050”** presentato a settembre scorso, Confindustria ha individuato alcune priorità (obiettivi) nell'ambito delle **missioni** e dei **cluster** di progetti individuati dal Governo. Le priorità rappresentano un framework in grado di accogliere i singoli progetti dettagliati sviluppati dalle aree di Confindustria, dai gruppi tecnici e da tutto il sistema associativo. Tali progetti non sono riportati in questa sede.

Oltre alla selezione delle priorità di intervento, occorre individuare soluzioni a breve termine per **l'attuazione del PNRR**, quando questo sarà approvato dalle Istituzioni europee, superando l'approccio ricorrente della nostra amministrazione, basato sull'applicazione formalistica delle regole, e guardando invece alla loro effettività sostanziale. Ciò richiede un'expertise adeguata di carattere multidisciplinare, il rispetto puntuale del cronoprogramma e una necessaria attività di supporto in caso di inerzia. Occorre una forte regia centrale presso la Presidenza del Consiglio che gestisca unitariamente le risorse e sia supportata da una “rete” composta da soggetti pubblici, privati e parti sociali. Per ciascun filone di intervento occorrerà individuare un responsabile che dotato di adeguati poteri, si possa avvalere di un team dedicato per riportare sugli stati di avanzamento dei progetti alla regia centrale e intervenire qualora necessario per portare avanti i progetti.

Sommario

Abstract	1
1. Introduzione	3
2. Le priorità di Confindustria	5
3. La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	15
A) La governance della fase di predisposizione del PNRR	15
B) La governance della fase di esecuzione del PNRR	16

1. Introduzione

Tra gli strumenti messi in campo dalle istituzioni europee per fronteggiare la crisi, il piano **Next-Generation EU** è il vero punto centrale della risposta europea. È un piano da 750 miliardi, che verranno finanziati tramite emissione di titoli di debito dalla Commissione europea (in corso di approvazione da parte delle istituzioni europee). È formato da sette strumenti, di cui il più ampio è il “Dispositivo per la ripresa e la resilienza” (RRF) la cui dotazione ammonta a 672,5 miliardi di euro di cui 360 miliardi di prestiti e 312,5 di sovvenzioni.

Per accedere alle risorse previste da questo, l'Italia dovrà presentare un **Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** tra il 15 ottobre e il 30 aprile e sottoporlo, prima alla Commissione europea e, poi, all'approvazione del Consiglio. Tale processo richiederà circa tre mesi dalla presentazione del PNRR. È prevedibile che il Piano dell'Italia, non ancora presentato dal Governo, verrà approvato nella prima metà del 2021 e quindi, solo da allora sarà possibile avere accesso alle risorse.

La proposta di PNRR deve perseguire i quattro obiettivi indicati dalla Commissione (favorire la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione; rafforzare la resilienza sociale ed economica; mitigare l'impatto economico e sociale della crisi; supportare la transizione verde e digitale), destinare almeno il 37% delle risorse agli obiettivi climatici e il 20% alla digitalizzazione; essere coerente con le informazioni contenute nel Programma nazionale di riforma (PNR), nei Piani nazionali per l'energia e il clima (PNIEC), nei Piani territoriali per una transizione giusta, negli Accordi di partenariato e nei programmi operativi a titolo dei fondi dell'Unione; verrà valutato sulla base della sua aderenza alle raccomandazioni specifiche per paese (del 2019 e del 2020) e alla capacità di rafforzare il potenziale di crescita e di creare posti di lavoro.

Il 15 settembre 2020 il Governo ha trasmesso alle Camere le "**Linee guida per la definizione del PNRR**". Secondo quanto riportato, il PNRR italiano dovrà affrontare quattro sfide strategiche: 1) migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia; 2) ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica; 3) sostenere la transizione verde e digitale; 4) innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione.

Per affrontarle, il PNRR si articolerà in sei **missioni**, che rappresentano le aree tematiche strutturali di intervento, a loro volta suddivise in **cluster (insiemi) di progetti omogenei e funzionali** a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Infine, ai vari cluster saranno collegate una o più **politiche di supporto e di riforma** (sostegno agli investimenti pubblici e alla ricerca e sviluppo e riforme della PA, del fisco, della giustizia e del lavoro).

Missioni	Digitalizzazione, Innovazione e Competitività del sistema produttivo	Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica	Infrastrutture per la mobilità	Istruzione, Formazione, Ricerca e Cultura	Equità sociale, di genere e territoriale	Salute
C L U S T E R	Innovazione e Digitalizzazione, e sicurezza informatica nella PA	Impresa Verde, economia circolare e efficienza imprese agricole	Infrastrutture di trasporto: Italia Veloce, Green e sicura	Potenziamento didattico e diritto allo studio	Empowerment femminile: formazione, occupazione, autoimprenditorialità	Ricerca, innovazione e Digitalizzazione dell'assistenza sanitaria
	Trasformazione digitale del sistema produttivo: Transizione 4.0	Investire nella Transizione energetica e mobilità sostenibile (es. Rinnovabili, idrogeno, infrastrutture; Attuazione PNIAE)	Infrastrutture logistiche integrate(es. porti, snodi,)	Dalla Ricerca all'impresa (es. rafforzare ecosistema della ricerca, progetti verticali)	Giovani e Politiche attive del lavoro	Favorire Investimenti per sanità territoriale (es. telemedicina, assistenza territoriale)
	Infrastrutture di Rete, cloud, safety (anche 5 e 6 G)	Efficientare il patrimonio immobiliare pubblico (es. Ospedali, Scuole) e Privato		Nuove competenze, Formazione dei lavoratori e per il mondo produttivo (es. upskilling e reskilling)	Vulnerabilità, inclusione sociale, sport (es. social housing, strutture sociali)	
	Competitività, attrattività e sostegno all'internazionalizzazione (Accesso al credito, patrimonializzazione imprese. Rafforzamento strumenti	Tutela del territorio		Formazione e fruizione della cultura	Coesione territoriale	

2. Le priorità di Confindustria

Di seguito sono riportate le principali priorità di Confindustria per la predisposizione del PNRR articolate sulla base di Missioni, Cluster di progetto e politiche di supporto così come previsto dalle Linee guida predisposte dal Governo. Tali priorità rappresentano gli obiettivi che i progetti inseriti nel cluster, ma non riportati in questo documento, perseguono. Queste priorità sono state identificate sulla base dell'analisi contenuta nel volume "Il Coraggio del Futuro – Italia 2030 - 2050" presentato a settembre scorso e trovano nella visione individuata nel volume stesso il loro presupposto. Una visione, è bene sottolinearlo, volta a definire una strategia coerente in cui gli interventi a sostegno dell'economia siano imprescindibilmente accompagnati dalle riforme strutturali. Nessuna misura, infatti, potrà dispiegare pienamente i suoi effetti se non sarà ancorata a quegli interventi riformatori capaci di sciogliere i nodi che imbrigliano, ormai da troppi anni, lo sviluppo del nostro Paese. Lo schema che si propone è aperto ad accogliere i progetti che soddisfino gli obiettivi indicati. Progetti elaborati dalle aree di Confindustria, dai Gruppi tecnici o che provengano dal sistema associativo, che saranno articolati in "Investimenti" e "Riforme", così come previsto dalle Linee guida della Commissione europea.

Missione: *Digitalizzazione, Innovazione e Competitività del sistema produttivo*

Cluster: Trasformazione digitale del sistema produttivo: Transizione 4.0

Obiettivi:

- *Promuovere la trasformazione digitale delle imprese attraverso l'integrazione di tecnologie 4.0 nei processi produttivi*, supportando gli investimenti in beni strumentali, la realizzazione di progetti di ricerca e innovazione, anche di filiera, e lo sviluppo di specifiche competenze.
- *Razionalizzare, potenziare e semplificare gli strumenti a supporto della R&I*. Occorre potenziare e rendere strutturali gli incentivi fiscali. Risulta di fondamentale importanza semplificare gli strumenti negoziali e a selezione prevedendone pochi ma comuni a tutti i livelli, nazionale e regionale, e attivabili dai singoli livelli istituzionali da inquadrare in un sistema univoco capace di coprire l'intera gamma progettuale, dai piccoli investimenti in ricerca, ai grandi investimenti innovativi. Sviluppare un sistema nazionale di finanza per la R&I.
- *Sviluppare tecnologie abilitanti e servizi digitali per sostenere la transizione digitale delle imprese* e valorizzare il ruolo della Pubblica Amministrazione come propulsore nel processo di modernizzazione e digitalizzazione del Paese, nonché dei grandi progetti di digitalizzazione.

- *Potenziare gli ITS come pilastro per la realizzazione di una “seconda gamba” professionalizzante del livello terziario di istruzione, caratterizzata dalla partecipazione attiva delle imprese alla didattica e da una formazione 4.0.* L'Italia è l'unico paese avanzato al mondo che non ha una sistema Higher-VET in grado di formare un capitale umano di alta qualità che è sempre più richiesto dalle imprese italiane, specialmente le più esposte alla rivoluzione scientifico-tecnologica.
- *Gestire le crisi aziendali, che comportano rilevanti risvolti occupazionali, non solo attraverso gli ammortizzatori sociali ma, soprattutto, con le politiche attive.* Per le situazioni di crisi aziendale che presentano un rilevante risvolto occupazionale, comportante gestione degli esuberanti, si devono mettere in campo sin da subito iniziative di politica attiva. Serve un grande piano nazionale per il collocamento e il reinserimento lavorativo, anzitutto creando un sistema informatico unico per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro con il coordinamento tra piattaforma nazionale e piattaforme regionali. È fondamentale anche integrare i servizi pubblici per l'impiego con le Agenzie per il Lavoro. È necessario reintrodurre l'assegno di ricollocazione, obbligatorio, per tutti i percettori di Naspi.
- *Accompagnare le transizioni occupazionali che coinvolgono giovani e anziani.* Nell'ambito dei processi di reindustrializzazione, riorganizzazione connessi ai percorsi di politica industriale definiti dal Ministero dello Sviluppo Economico, è sempre più evidente l'esigenza di modificare gli strumenti di apprendimento e riorientare le competenze professionali delle persone oggi occupate. Il contratto di espansione è strumento utile per accompagnare questi processi di riorganizzazione e reindustrializzazione e facilitare la gestione dei profili occupazionali delle transizioni in quanto permette di combinare l'uscita volontaria/incentivata dei lavoratori più anziani, spesso privi delle necessarie professionalità, con l'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato, preferibilmente attraverso lo strumento del contratto di apprendistato. Il percorso è accompagnato anche da piani formativi, sostenuti dai Fondi Interprofessionali.
- *Sviluppare un Progetto Paese per lo sviluppo e l'aggiornamento dei percorsi di formazione della cittadinanza al digitale,* intervenendo sia lato offerta per favorire l'aumento e la disponibilità per imprese e PA di esperti ICT, sia lato domanda rafforzando la qualità e la varietà dei percorsi di studio tematici per lo sviluppo e la riqualificazione delle competenze.

Cluster: Infrastrutture di Rete, cloud, safety

Obiettivi:

- *Costruire infrastrutture digitali intelligenti, 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.*
- *Implementare la protezione cibernetica degli asset strategici del Paese. Sostenere lo sviluppo e la competitività di una filiera nazionale della sicurezza informatica, che aggrega centri di ricerca, imprese e startup per proteggere le infrastrutture critiche del Paese per tutelare il patrimonio informativo di PA e imprese e assicurare continuità ai servizi.*

Cluster: Competitività, attrattività e sostegno all'internazionalizzazione

Obiettivi:

- *Sostenere il riequilibrio della struttura finanziaria e la patrimonializzazione delle imprese attraverso fondi di garanzia e soluzioni per dare sollievo alle imprese eccessivamente indebitate, anche allungando la durata del piano di ammortamento dei finanziamenti coperti con garanzia pubblica. Occorre favorire l'accesso di PMI e mid cap a fonti finanziarie alternative, attraverso semplificazioni regolamentari, garanzie, sviluppo di fondi di private capital e per la quotazione delle PMI, azioni e misure per accrescerne la cultura finanziaria e promuovere lo sviluppo dei canali Fintech.*

Missione: *Rivoluzione verde e transizione ecologica*

Cluster: Impresa verde, economia circolare ed efficienza imprese agricole

Obiettivi:

- *Definire una vera e propria Strategia nazionale per l'economia circolare, ossia l'innalzamento della capacità impiantistica del Paese e l'abbattimento delle barriere non tecnologiche, ossia la semplificazione dei procedimenti amministrativi. 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. Utilizzare in maniera più efficiente le risorse di cui si può disporre attraverso l'economia circolare che 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.*

- *Sostenere l'innovazione e la domanda di prodotti derivanti da processi di economia circolare* evitando, di contro, approcci restrittivi e puntivi nei confronti di determinati materiali e prodotti.
- *Sostenere la piena diffusione della tecnologia innovativa e abilitante relativa al cd. "riciclo chimico",* strategica per aumentare ancora di più le performance relativa alla gestione della plastica. Il processo di recupero del riciclo chimico ricoprirà un ruolo fondamentale all'interno della filiera legata alla gestione dei rifiuti plastici data la complessità e la varietà del materiale e, soprattutto, la crescente attenzione che tali rifiuti stanno ricevendo a livello politico ed istituzionale. Per far fronte ai nuovi e ambiziosi obiettivi europei, è fondamentale continuare ad efficientare la filiera della gestione dei rifiuti in plastica, integrandola sempre di più con tecnologie innovative e performanti, favorendo una combinazione di opzioni complementari per ottenere tassi di riciclo sempre più elevati. Le tecnologie di processo relative al riciclo chimico consentono di utilizzare i rifiuti di plastica come materia prima per produrre nuovi prodotti chimici ad alto valore aggiunto e nuove plastiche.

Cluster: Investire nella transizione energetica e mobilità sostenibile

Obiettivi:

- *Decarbonizzazione del settore elettrico* attraverso la promozione di una partecipazione attiva dei consumatori industriali alla transizione energetica e allo sviluppo di interventi sulle reti di trasporto e distribuzione.
- *Decarbonizzazione del settore gas* abilitando la diffusione di nuove fonti e nuovi vettori mediante interventi infrastrutturali e contributi alla filiera.
- *Decarbonizzazione dei trasporti* attraverso il sostegno alla transizione energetica delle fonti e dei vettori di alimentazione del settore, in coerenza con il principio della neutralità tecnologica.
- *Promozione dell'efficienza energetica* attraverso progetti integrati in sinergia con la digitalizzazione dei processi produttivi per la ripresa economica e per l'ambiente.

Missione: Infrastrutture per la mobilità

Cluster Infrastrutture di trasporto; Cluster Infrastrutture logistiche integrate

Obiettivi:

- *Occorre puntare all'accelerazione dell'attuazione degli interventi infrastrutturali prioritari già in corso e di quelli cantierabili*, i cui costi ammontano a 95 miliardi di euro, di cui 77 già disponibili. Completare i corridoi delle reti transeuropee (TEN-T), all'estensione

dell'alta velocità di rete alle direttrici ferroviarie che attualmente ne sono prive e all'ulteriore sviluppo di reti stradali e autostradali, porti, aeroporti, interporti e centri intermodali, investimenti necessari per soddisfare le esigenze di mobilità di persone e merci e degli insediamenti urbani e produttivi regionali in relazione alla movimentazione delle persone e delle merci.

- *Migliorare la regolazione dei mercati del trasporto e della logistica.* La concorrenza e la regolazione dei relativi mercati sono caratterizzati da continui *stop and go*, con il risultato di ridurre sensibilmente l'evoluzione in senso industriale dell'intero comparto. Il sistema delle concessioni infrastrutturali e di esercizio dei servizi di mobilità risulta sostanzialmente bloccato, non solo nell'accesso di nuovi operatori, ma anche nello sviluppo delle gestioni esistenti, in termini di investimenti e di qualità dei servizi all'utenza. La regolamentazione tecnica e operativa del sistema nazionale di mobilità necessita di sensibili adeguamenti all'evoluzione logistica.
- *Promuovere la competitività delle imprese di trasporto e di logistica,* secondo logiche di politica industriale che sostengano l'offerta, premiando gli investimenti in sostenibilità e adeguamento tecnologico delle imprese, e la domanda, agevolando l'acquisto di prodotti e servizi evoluti e coerenti con gli obiettivi di decarbonizzazione della mobilità.

Missione: Istruzione, Formazione, Ricerca e Cultura

Cluster: Dalla ricerca all'impresa

Obiettivi:

- *Rafforzare l'ecosistema della ricerca e innovazione.* Occorre definire chiaramente le regole della gestione della proprietà intellettuale. Inoltre, è necessario promuovere sistemi di cogenerazione della R&I tra imprese e sistema pubblico rafforzando e integrando la rete nazionale dei centri di R&S congiunti pubblico-privato focalizzati sulla ricerca applicata e intervenendo sui meccanismi di finanziamento specifici. Proseguire nel potenziamento delle infrastrutture pubbliche di ricerca e per i big data e potenziare la rete degli incubatori d'impresa specializzati. In ultimo, sarà fondamentale favorire la formazione e l'inserimento di nuovi ricercatori industriali.
- *Attivare grandi progetti Paese in partenariato pubblico/privato su tematiche prioritarie.* Tale azione è fondamentale per rafforzare le filiere tecnologiche nazionali ed essere in grado di partecipare da protagonista alle catene del valore strategiche europee e globali. Tali progetti non riguarderanno settori ma individueranno snodi tecnologici all'interno delle macro-tematiche con impatti su diverse filiere e settori. Essi potranno inoltre essere parte di progetti integrati – collegando quindi R&S a Industrializzazione – e permettere di raggiungere gli obiettivi posti nelle missioni individuate dal PNRR.

Missione: *Equità sociale, di genere e territoriale*

Cluster: Coesione territoriale

Obiettivi:

- *Migliorare l'efficienza programmatica e attuativa*, con particolare riferimento al Mezzogiorno e agli investimenti infrastrutturali attraverso la definizione di procedure e meccanismi rigorosi di impiego tempestivo delle risorse, basati anche su misure di assistenza tecnica delle amministrazioni più in difficoltà, di sostituzione delle responsabilità attuative e automatismi di riallocazione, preservando l'allocazione territoriale delle risorse nell'ambito del ciclo di programmazione di competenza.
- *Favorire la stabilizzazione e certezza di medio-lungo termine di strumenti e risorse a sostegno degli investimenti produttivi del Mezzogiorno*: 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 e lo sviluppo produttivo.

Missione: *Salute*

Cluster: Ricerca, Innovazione e Digitalizzazione dell'assistenza sanitaria

Obiettivi:

- *Incrementare la competitività internazionale, l'efficienza e la capacità di generare innovazione nell'intero comparto* attraverso adeguamenti normativi e investimenti in modo da garantire un ritorno sia sul piano economico sia su quello sociale. È necessario misurare gli effetti delle politiche sanitarie in base al loro impatto sull'effettiva risposta ai bisogni di salute dei cittadini, sulla struttura industriale (occupazione e produzione) e alla capacità di attrarre investimenti in sanità.
- *Incrementare l'efficienza della rete ospedaliera e delle strutture socio-sanitarie, anche con l'utilizzo di tecnologie digitali*. Occorre favorire la digitalizzazione del sistema (dal fascicolo sanitario elettronico alle anagrafi vaccinali dalla telemedicina alla refertazione elettronica) per una migliore capacità di gestione e controllo in ambito sanitario – declinata in una maggiore capillarità del sistema che, attraverso la telemedicina, può prendere in carico i pazienti più fragili - e per una migliore capacità di produrre dati ed evidenze utili alla ricerca biomedica ed economico-sanitaria. A tal fine, è necessario favorire il partenariato pubblico-privato, anche attraverso gli opportuni adeguamenti normativi che valorizzino collaborazioni tra SSN e imprese, per un pieno utilizzo delle energie private in ogni fase – dalla progettazione alla gestione delle strutture passando

per l'ammodernamento delle tecnologie medicali – così da garantire maggiore qualità e un accesso tempestivo alle cure per tutti i cittadini in modo sostenibile.

- *Promuovere progetti di R&S&I nelle macroaree tematiche di interesse nazionale realizzati in collaborazione tra sistema pubblico e privato.*

Cluster: Favorire investimenti per sanità territoriale

Obiettivi:

- *Ripensare l'organizzazione delle cure territoriali per assicurare maggiore prossimità al cittadino della competenza sanitaria e una risposta più efficace e tempestiva. Sarà necessario predisporre linee guida nazionali che ogni Regione dovrà applicare nel proprio territorio, tenendo conto delle peculiarità che contraddistinguono ogni Sistema Sanitario Regionale, e sviluppare progettualità volte alla creazione di setting assistenziali adeguati rispetto ai bisogni di salute dei cittadini: dall'introduzione delle strutture territoriali intermedie, alle degenze di osservazione o di comunità sino ad un potenziamento dell'Assistenza Domiciliare Integrata. Allo stesso tempo, sarà necessario garantire un accesso a un'offerta sanitaria di alta qualità su tutto il territorio nazionale, facendo leva sulle nuove tecnologie e sull'ammodernamento tecnologico sviluppato in una logica di sostenibilità ambientale e design-to-cost.*
- *Garantire prestazioni di qualità elevata in tutto il territorio nazionale. Sarà necessario favorire l'avvio di una dinamica di sviluppo basata sugli incentivi anziché sugli obblighi normativi a partire proprio dall'analisi dei dati relativi alla qualità delle prestazioni (Piano Nazionale Esiti dell'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali - AGENAS). Risulta fondamentale, quindi, incentivare lo scambio di *best practice* tra i diversi territori e l'attrazione di investimenti privati nelle aree con mobilità passiva più elevata, ad esempio introducendo modelli innovativi di remunerazione delle tariffe delle prestazioni sanitarie, legati al raggiungimento di risultati qualitativi.*

Politiche di supporto

Preliminarmente, occorre ribadire che, per un'efficace declinazione di NG-EU, è imprescindibile concepire e realizzare un efficace e strutturato Piano di riforme.

Questo Piano è, a tutti gli effetti, parte integrante del PNRR e dovrebbe aggredire le principali cause di debolezza dei processi decisionali pubblici e gli storici gap di competitività del nostro sistema-Paese nel contesto europeo e internazionale.

Le priorità sono chiare e note: basta considerare i *Country Report* con cui annualmente la Commissione europea accompagna le proprie valutazioni sullo stato di salute dell'economia italiana.

L'attuazione di NG-EU rappresenta, dunque, un'occasione irripetibile per affrontare quei "nodi" strutturali e ciò anche sulla base di un'ulteriore considerazione: con particolare riguardo ai temi dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, alcune soluzioni che verranno auspicabilmente "sperimentate" in occasione dell'attuazione di NG-EU (su questo, v. infra, Cap. 3) potranno rappresentare, con gli opportuni adattamenti, altrettanti rimedi strutturali per il funzionamento "ordinario" dei nostri meccanismi decisionali pubblici.

Nel seguito, le principali priorità individuate da Confindustria.

Riforma della Pubblica amministrazione

Obiettivi:

- *Migliorare l'organizzazione amministrativa* per affrontare il rilevante deficit di capacità amministrativa, che condiziona l'*enforcement* e impedisce di tradurre in realtà le esigenze di cambiamento. A tal fine, 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. Inoltre, sempre nell'ottica di dare concreta attuazione alle politiche pubbliche, sarebbe opportuna una rete, composta dalle diverse amministrazioni interessate, da centri di ricerca e portatori di interessi, con il compito di favorire lo scambio e il coordinamento di informazioni, individuare le soluzioni più appropriate ai problemi applicativi.
- *Semplificare e rendere effettive regole e procedure* senza il ricorso generalizzato a regole eccezionali ma agendo sulle procedure strettamente connesse al Fondo di ripresa e resilienza. A tal fine, andrebbero introdotte alcune semplificazioni *ad hoc* per gli interventi necessari al rilancio economico (ad esempio, conferenza di servizi e VIA), nonché previsti interventi su alcune delle responsabilità che gravano sui pubblici funzionari, allo scopo di evitare casi di "burocrazia difensiva".
- *Aumentare la qualità del capitale umano e la produttività della PA* per contrastare la persistenza di una cultura legalistico-formale, l'indebolimento ultradecennale dei corpi tecnici, la scarsa attenzione all'approccio multidisciplinare. A tal fine, andrebbero avviate procedure di reclutamento di giovani tecnici, valorizzando le conoscenze non solo teoriche e le esperienze dei candidati. Al contempo, andrebbero introdotti strumenti più efficaci di misurazione della performance - anche avvalendosi di competenze tecnico-specialistiche esterne - per valorizzare i feedback da parte degli utenti della PA e il loro peso nella valutazione finale.
- *Semplificare il sistema fiscale*. L'obiettivo a tendere deve essere quello un sistema fiscale semplice nei modi di attuazione, moderno negli strumenti, trasparente nelle procedure, equo negli obiettivi. Ciò può tradursi in incrementi di competitività e di

attrattività del sistema fiscale nazionale, che verosimilmente aiuterebbero ad innescare un circolo virtuoso di investimenti e crescita. In relazione al rapporto tra Fisco e contribuenti oltre al tema generale della maggiore specializzazione tecnica e qualità dell'Amministrazione, va rimarcata l'attenzione sull'utilizzo dei dati a disposizione dell'Amministrazione fiscale nell'ottica di semplificare e digitalizzare progressivamente gli adempimenti a carico dei contribuenti e superare quegli ostacoli tecnici e amministrativi che rallentano il recupero dei crediti fiscali, automatizzando le compensazioni e riducendo i tempi dei rimborsi.

Riforma della giustizia

Obiettivi:

- *Semplificare e ridurre i termini del procedimento* attraverso l'approvazione rapida della legge delega per la riforma del processo civile che prevede, tra l'altro, il ricorso obbligatorio a un nuovo "rito ordinario" ispirato ai principi e alle scansioni del procedimento sommario di cognizione.
- *Accelerare il processo di digitalizzazione*, a partire dal consolidamento e dall'ampliamento dell'utilizzo di modalità telematiche per il deposito dei documenti, degli atti di parte e delle notifiche mediante PEC.
- *Ridurre la domanda* attraverso l'incentivazione delle procedure di *Alternative Dispute Resolution* (ADR-negoziazione diretta, tavoli paritetici, mediazione e arbitrato) e l'applicazione più rigorosa delle misure di condanna alle spese in caso di soccombenza. Al contempo, andrebbero adottate misure straordinarie per l'abbattimento dell'arretrato, a partire da un piano straordinario di assunzioni a tempo, ma anche la costituzione di speciali *task force* per intercettare specificatamente i problemi degli uffici giudiziari e accelerare gli effetti delle riforme e la diffusione di soluzioni organizzative innovative.
- *Aumentare la professionalità e la produttività dei magistrati* attraverso l'incremento del grado di specializzazione dei giudici, anche nell'ambito del contenzioso tributario, per disporre delle competenze necessarie a risolvere questioni fattuali specialistiche e spesso attinenti a discipline non solo giuridiche. A tal fine, sul modello dei Tribunali delle imprese, andrebbero istituite presso le sedi giudiziarie sezioni specializzate per materie complesse relative al diritto dell'economia (es. concorsuale e penale economico). Inoltre, andrebbero valorizzate anche le competenze gestionali nella scelta dei capi degli uffici giudiziari, secondo criteri ben determinati e con il coinvolgimento di soggetti valutatori terzi.

Ricerca e sviluppo

Obiettivi:

- *Sviluppare la domanda pubblica per innovazione.* Evolvere verso una visione strategica degli appalti pubblici che punti sull'innovazione, favorendo criteri di digitalizzazione, green e di sostenibilità. Un sistema di acquisti pubblici che focalizzi l'attenzione sul valore del prodotto o del servizio per le ricadute positive che può avere anche a lungo termine, ossia per il suo impatto sullo sviluppo tecnologico del nostro sistema-Paese. In particolare, una parte delle risorse europee dovrebbero essere utilizzate per finanziare gli appalti pubblici di innovazione per l'individuazione di soluzioni innovative di prodotti o servizi non ancora presenti sul mercato, dall'altra, per incentivare l'acquisto di beni e servizi innovativi nonché per offrire un contributo alla spesa per la fase di R&S alle imprese che partecipano agli appalti di innovazione.

3. La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

A) La governance della fase di predisposizione del PNRR

La ricostruzione socioeconomica successiva alla pandemia richiederà iniziative e investimenti straordinari di risorse (umane, strumentali e finanziarie), che dovranno avere un orizzonte pluriennale ed essere condivisi dal maggior numero possibile di attori, pubblici e privati.

A tal fine, il Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) ha predisposto una proposta di linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), allineato a quello europeo, sulla quale il Parlamento si è espresso con apposite risoluzioni nello scorso mese di ottobre.

Allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione europea a partire dal 15 ottobre, il Governo ha annunciato la predisposizione di uno schema di PNRR, recante una previsione razionale e organica dei progetti di investimento e riforma.

Tale schema - su cui il Parlamento dovrà essere informato - è oggetto di confronto con la Commissione, in vista dell'entrata in vigore del Regolamento europeo sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza e della presentazione della versione finale del PNRR, presumibilmente nel mese di gennaio 2021.

In questo contesto, il Governo ha costituito una task force coordinata dal Comitato tecnico di valutazione (CTV), l'organismo di supporto al CIAE, che ha raccolto le proposte pervenute dai diversi soggetti pubblici e ne ha intrapreso la sistematizzazione, valutazione e selezione.

I lavori della task force e le interlocuzioni con la Commissione si sono svolti finora in assoluta riservatezza, con il coinvolgimento dei tecnici delle amministrazioni interessate e di alcune imprese pubbliche. Le istanze dei portatori di interessi sono state principalmente veicolate alla task force tramite il Presidente del Consiglio e i singoli Ministri.

Prima di approfondire alcune questioni attinenti al modello *di governance* per l'attuazione dei progetti e delle riforme previsti dal PNRR, occorre soffermarsi sul processo di formazione dello stesso.

In proposito, occorre evidenziare che le Linee guida predisposte dalla Commissione già prevedono per gli Stati membri la rendicontazione delle consultazioni e dei contributi dei portatori d'interessi, sia nella fase di stesura, sia in quella di attuazione del PNRR.

Pertanto, è opportuno che, prima del necessario esame parlamentare, la costruzione del Piano e l'individuazione delle priorità possa essere oggetto di un **confronto strutturato con i portatori d'interessi**, al fine di evitare derive particolaristiche o, comunque, poco coerenti con le istanze del tessuto socioeconomico.

In tale contesto, è indispensabile avviare nell'immediato un **tavolo tecnico di confronto** per scambiare in modo sistematico indicazioni di priorità, dati, informazioni e istanze puntuali del mondo produttivo. Altrimenti, il coinvolgimento rischia di essere tardivo e poco proficuo per la concreta costruzione e realizzazione del Piano.

B) La governance della fase di esecuzione del PNRR

Venendo al tema dell'esecuzione del PNRR, la constatazione preliminare è data dallo storico **deficit di capacità amministrativa** che caratterizza il nostro Paese e, per converso, dalla necessità di realizzare i progetti e le riforme nei tempi concordati con l'UE.

L'esigenza di fondo è, altresì, di concepire e attuare progetti e riforme che, oltre a essere coerenti con gli indirizzi europei, intercettino l'esigenza di fare di NGEU il **motore del cambiamento** e la **leva di ripresa economica** post-pandemica.

Le questioni da affrontare sono almeno quattro:

- 1) la **configurazione "istituzionale"** della *governance*, con una chiara attribuzione di responsabilità e la valorizzazione delle competenze tecniche e gestionali necessarie per la realizzazione del Piano. Ciò implica, anzitutto, il superamento della cultura formalistica e causidica, che permea tutta la PA, in modo da innestare un approccio che aiuti a delineare soluzioni ragionevoli e non faccia soltanto un elenco di problemi o sollevi continuamente eccezioni di carattere formale. In tal senso, andrebbe riscoperta una **dimensione multidisciplinare** dell'agire amministrativo, che affianchi alle competenze giuridiche anche quelle tecniche, economiche e digitali. In questo contesto, considerati anche gli stringenti cronoprogrammi richiesti dell'UE, andrebbero avviate in tempi rapidi procedure per l'assunzione di personale dotato di "alta professionalità", attraverso concorsi per titoli ed esame orale, peraltro già consentiti dalla legislazione vigente;
- 2) le modalità di **interlocuzione con gli stakeholder**, che tengano conto del ruolo decisivo che il sistema produttivo è chiamato a svolgere per massimizzare i benefici del PNRR. Infatti, è urgente affrancarsi dalla tradizionale **propensione all'autoreferenzialità** dell'amministrazione, che riguarda non solo l'attenzione esclusiva ai profili formali dell'agire amministrativo, ma anche la visione "autarchica" della propria competenza e delle proprie capacità, con scarsa attenzione al contesto socioeconomico nel quale l'azione amministrativa necessariamente si innesta. A tal fine, andrebbe creata a livello nazionale una **"rete"** composta da soggetti pubblici (si pensi, ad esempio, all'ISTAT e alla Banca d'Italia) e privati (es. centri di ricerca, università, *think tank*), che reperisca ed elabori costantemente i dati e le informazioni necessari ad accompagnare l'esecuzione dei progetti. Tale "rete" dovrebbe essere aperta alla partecipazione delle Confederazioni rappresentative degli attori economici, le quali, oltre al richiamato supporto conoscitivo, potrebbero contribuire a orientare l'attuazione dei progetti in modo da massimizzarne

l'impatto sul sistema produttivo. Inoltre, per snellire i confronti e le procedure, sarebbe utile la creazione un'**unica piattaforma informatica** dedicata alla gestione dell'intero iter procedurale del PNRR e di una banca dati per i controlli, le attività di valutazione d'impatto e di monitoraggio;

- 3) le modalità di **coinvolgimento degli enti territoriali**, sia nella costruzione che nell'attuazione dei progetti, in modo da evitare dispersioni di risorse e moltiplicazioni di iniziative e rafforzare il commitment pubblico sugli obiettivi del PNRR. Dal punto di vista attuativo dei progetti e delle riforme a essi collegati, tenuto conto delle prerogative costituzionali e, in particolare, delle competenze di Stato e Regioni, il PNRR deve rappresentare l'occasione per interventi integrati, rigidamente coerenti a standard tecnici unici che consentano, tra le altre cose, l'interoperabilità dei sistemi informatici e operativi, sviluppati secondo processi che garantiscano i risultati nei tempi prefissati. Per raggiungere questi obiettivi, è necessario promuovere **luoghi stabili di confronto**, anche a livello tecnico-amministrativo, tra i diversi livelli di governo, nel rispetto del pluralismo e della leale collaborazione che continuano a caratterizzare il nostro sistema costituzionale. In questa direzione, si suggerisce (v. *infra*) la costituzione di gruppi di lavoro misti, composti dalle diverse amministrazioni coinvolte per la realizzazione dei progetti.
- 4) l'attivazione in via automatica di **misure di supporto e accompagnamento** in capo a un'apposita struttura in caso di eventuali ritardi da parte degli enti competenti nell'attuazione dei progetti. Ciò andrebbe accompagnato dalla possibilità di introdurre meccanismi di flessibilità volti a minimizzare il rischio di "perdere" le risorse europee in caso di ritardi nella fase operativa, includendo nel PNRR anche progetti in sovrannumero su cui dirottare, eventualmente, i fondi, in caso di ritardi nella realizzazione di altre tipologie di investimenti.

Per declinare queste esigenze, occorre costruire un **modello di governance** del Recovery Plan che, tenendo anche conto del dibattito parlamentare sulle Linee guida, preveda:

- 1) l'istituzione di un **unico "Fondo Recovery"** in cui inserire le risorse per la realizzazione degli interventi e dei progetti previsti dal PNRR, senza spaccettarle tra i ministeri, con un accentramento della gestione e del monitoraggio in capo alle *Delivery Unit* di cui al successivo punto 2). Questa gestione accentrata agevolerebbe, tra le altre cose, la valutazione, in termini di razionalizzazione sulla futura spesa corrente, dell'impatto dei progetti degli e investimenti riconducibili al PNRR;
- 2) la creazione, a livello centrale, di una struttura ad hoc (***Delivery Unit***), di diretto riporto al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia e delle Finanze, con il compito di accompagnare, monitorare e verificare l'avanzamento dei singoli interventi. La *Delivery Unit*, composta da soggetti dotati di elevata professionalità nei vari settori interessati (competenze tecnico-progettuali, giuridiche e amministrativo-contabili), dovrebbe

formulare, anche su richiesta delle amministrazioni, indicazioni operative ai team di cui al successivo punto 3) per il rispetto del cronoprogramma, elaborando eventualmente proposte puntuali di revisione nell'esecuzione dei progetti e delle azioni. Inoltre, in caso di eventuale e reiterata inerzia delle amministrazioni coinvolte, la *Delivery Unit* dovrebbe informarne il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'economia e delle finanze e proporre l'adozione delle necessarie misure;

- 3) l'individuazione per ciascun intervento di un responsabile, che avrà il compito di coordinare un **team dedicato**, composto dalle migliori professionalità selezionate nelle singole amministrazioni coinvolte, centrali e territoriali. Il team dovrebbe sviluppare il contenuto progettuale e svolgere compiti tecnici per la rapida realizzazione degli obiettivi. Al responsabile del team dovrebbero essere riconosciuti poteri adeguati a gestire efficacemente le risorse umane e strumentali, dovendo poi riportare in modo continuativo gli esiti e lo stato di avanzamento degli interventi alla *Delivery Unit*.

I due livelli menzionati dovrebbero assicurare una costante interlocuzione e, al tempo stesso, beneficiare del supporto conoscitivo assicurato dalla “**rete**” di soggetti pubblici e privati sopra richiamata.

Inoltre, è essenziale definire un **Framework temporaneo**, nell'ambito della disciplina sugli **aiuti di Stato**, per i progetti del Recovery Plan, in modo da supportare la capacità degli Stati membri di finanziare misure e progetti efficaci e competitivi per la ripresa, a livello nazionale, coerente con gli ambiziosi obiettivi del Recovery Plan europeo. Il Framework, da elaborare a livello di Commissione e in collaborazione con gli Stati membri, dovrebbe permettere a questi ultimi di disporre di criteri di compatibilità dei progetti di investimento pubblico e privato con potenziali impatti sulla concorrenza, interna ed europea, tali da semplificare la valutazione di ammissibilità dell'impiego di risorse statali, nelle varie forme in cui esse potranno essere utilizzate. Per rendere fattiva la possibilità di agire con la logica delle missioni e cluster sarà importante definire, all'interno del framework temporaneo, un unico strumento per gestire in modo integrato i progetti definiti all'interno dei cluster in cui si articolano le missioni.