



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

***LINEE GUIDA
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA***

**COMMISSIONI RIUNITE
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA E BILANCIO
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

Roma, 1 ottobre 2020

Un grande economista premio Nobel per l'economia, Jan Tinbergen, ha definito la politica economica come l'ambito dell'economia normativa entro il quale gli obiettivi sono dati e certi sulla base di scelte discrezionali, mentre gli strumenti per realizzarli rappresentano le incognite.

Nelle Linee Guida del PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che il Governo ha trasmesso al Parlamento, le incognite non sono risolte dal pure apprezzabile e ben visibile sforzo di fornire una tassonomia di obiettivi e azioni di cui si comporrà il Piano Nazionale.

Anzi, da questo punto di vista, ci sia permesso segnalare un eccesso di classificazione che può indurre a qualche confusione riguardo all'uso di risorse preziose.

Nelle Linee Guida si indicano tre linee strategiche, nove direttrici di intervento, quattro sfide, sei missioni, comunque da realizzare attraverso innumerevoli progetti che devono incardinarsi nel binomio investimenti-riforme, declinati poi in ulteriori sei politiche di supporto.

Tenendo conto che tutto questo va reso coerente con le Linee Guida della Commissione europea, con le politiche identificate nel semestre europeo e con il Piano nazionale di Riforma, nonché con le raccomandazioni specifiche del Consiglio ai singoli Stati sia per l'anno 2019 sia per l'anno 2020, e che i Piani nazionali di ripresa e Resilienza vanno in ogni caso raccordati con i Piani Energia e Clima, col *Green Deal* Europeo e con i Piani inerenti al *Just Transition Fund*, Confcommercio sottolinea la necessità e l'urgenza che l'Esecutivo

predisponga un documento chiaro e sintetico quale traccia preliminare del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tale da garantirne la più ampia conoscenza e condivisione.

Visione strategica, pubblicità e trasparenza, consenso: ce ne sarà bisogno, perché il futuro è incerto, la crisi è stata profondissima e perdura, la risalita appare lunga e difficile. C'è bisogno di una cittadinanza pienamente informata e cooperante.

Sui principi ispiratori delle Linee Guida non si può non concordare, proprio a partire dalla diagnosi dei *deficit* che affliggono l'Italia.

Il Governo, infatti, ha correttamente individuato i fattori responsabili della stagnazione ultradecennale della nostra produttività, consistenti nella cronica insufficienza della spesa in R&S e nelle carenze formative del capitale umano, nei bassi tassi di occupazione ed elevati tassi di disoccupazione, nel ridotto tasso di fecondità, nell'invecchiamento demografico data la popolazione più anziana della UE. L'altra urgenza, correttamente identificata, può essere rubricata sotto il titolo sintetico degli "squilibri macroeconomici", riguardo ai quali la causa di maggiore preoccupazione è l'elevato peso del debito pubblico, che, per incidenza sul PIL, ci pone al secondo posto nella UE dopo la Grecia; questo fattore assume gravità eccezionale perché contestuale a una strutturale carenza di crescita, di cui la scarsa produttività sistemica e dei fattori è la causa principale.

È bene non avere dubbi su questo punto. Il tasso medio annuo di crescita del prodotto lordo nel decennio 2010-2019 è stato dello 0,2%; in termini pro capite è stato negativo. Nel 2019, pertanto, il Paese non aveva recuperato i livelli di prodotto e consumo per abitante del 2007, unico tra le nazioni europee. Per citare un solo dato di rilevanza sociale oltre che economica, ricordiamo che la povertà assoluta coinvolgeva 1,66 milioni di residenti nel 2006 e ne affliggeva 4,59 milioni nel 2019, fenomeno che non può certo essere mitigato attraverso l'introduzione di un salario minimo legale.

Deve, quindi, essere chiaro che gli investimenti e le riforme delineati in termini generali nelle Linee Guida sarebbero necessari - e urgenti - anche in assenza della crisi indotta dalla pandemia. Questa comporterà un calo del PIL pari a circa 9,5 punti percentuali nel 2020, con consumi in riduzione attorno al 10%.

L'insegnamento di queste semplici evidenze è che, senza un cambio di passo nella crescita, cioè con un ritorno nel 2022 - dopo il fisiologico importante rimbalzo statistico del 2021 - ai tassi pre-Covid, per gli italiani si prospetterebbero molti anni di stagnazione assoluta, ovvero di declino relativo rispetto al resto dell'Europa. È certo che crescerebbe rapidamente il disagio della comunità, è molto probabile che la coesione sociale ne risulterebbe compromessa.

A fronte di questo contesto di ineludibili criticità, le Linee Guida incorporano, sotto il profilo programmatico, le risultanze del Piano di Rilancio, elaborato sulla base delle conclusioni del Comitato Colao, del

giugno scorso, dal quale emergono condivisibili obiettivi: dalla completa digitalizzazione del Paese a partire dalla PA, alla realizzazione delle necessarie opere infrastrutturali, dalla sostenibilità ambientale alla transizione ecologica, passando per il potenziamento degli investimenti in istruzione, formazione e ricerca, fino ad approdare a un ordinamento giuridico più moderno ed efficiente.

Confcommercio, come detto, condivide questi obiettivi strategici. Tuttavia, vale la pena segnalare alcuni elementi di criticità che, a nostro avviso, andrebbero corretti prima di redigere una versione definitiva del Piano Nazionale.

In primo luogo, e in generale, è opportuno tracciare un quadro di priorità che deve enfatizzare il ruolo degli investimenti pubblici e degli incentivi allo stimolo degli investimenti privati, anche attraverso il rafforzamento del ruolo degli investitori istituzionali.

Recenti simulazioni di Banca d'Italia e di altri autorevoli istituti privati di ricerca suggeriscono che, pure tenendo conto del fatto che le inefficienze nella gestione della cosa pubblica non potranno essere rimosse istantaneamente, l'impatto della crescita eventuale degli investimenti pubblici può portare da 2 a 3 punti percentuali di PIL aggiuntivo con traguardo 2025, ipotizzando che già nel 2021 tra 15 e 30 miliardi di euro di investimenti pubblici incrementali aggiungano almeno mezzo punto di prodotto allo scenario di base. Due implicazioni di queste stime. La prima è che, anche con le ipotesi più favorevoli, non è lecito immaginare risultati straordinari in termini di

tasso di crescita del PIL, se non nel medio-lungo periodo, cioè in relazione all'estensione dei benefici dei maggiori investimenti a tutto il tessuto economico attraverso un incremento della produttività sistemica e dei singoli fattori.

La seconda implicazione è che ci potrebbe essere anche nel breve termine un beneficio significativo, la cui maggiore utilità è la predisposizione di più ampie basi imponibili da cui prelevare le risorse necessarie per cominciare a ripagare i debiti contratti per le quote di capitale e di interessi. Conviene ricordare, a questo proposito, come ha fatto il Governatore Visco lo scorso 29 maggio nelle sue Considerazioni Finali, che “... I fondi europei non potranno mai essere gratuiti”.

Proprio nei termini di un'esposizione chiara dell'opportunità offerta dal programma *Next Generation EU*, va detto che l'Italia parteciperà alla costituzione delle garanzie a fronte delle quali la Commissione procederà ad emettere obbligazioni proprie per finanziarsi direttamente sui mercati e con riguardo a tutti i diversi programmi concordati di recente, dal SURE, al MES fino alla quota del *Recovery Fund* definita “sovvenzioni a fondo perduto”.

Investimenti prima e soprattutto, quindi, perché consentono una maggiore crescita strutturale, di cui avremo bisogno per non ritrovarci con gli stessi difetti del passato e con un maggiore debito pubblico.

Per questa ragione, alcuni approcci, purtroppo richiamati anche in talune sezioni obsolete delle raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo - come l'oscura indicazione della tassazione che

dovrebbe passare dalle persone alle cose -, andrebbero recisamente evitati. Del resto, che all'interno del corpus materiale di riferimento di fonte europea sia rimasto qualche residuo di antiche e superate dispute - se non si tratti proprio di refusi - lo si vede dal richiamo alle raccomandazioni del 2019 sulle restrizioni alla concorrenza paventate proprio nel commercio al dettaglio, forse il settore più libero e liberalizzato di tutti i tempi in tutti i Paesi.

Attenersi all'inflessibile disciplina delle priorità costituisce oggi, per i decisori politici, ciò che per i cittadini è la differenza tra il declino e la ripresa.

Si pensi poi all'altro tema dell'eliminazione dei "sussidi ambientalmente dannosi": il combinato con il già menzionato spostamento della tassazione "dalle persone alle cose" sembrerebbe condurre a incrementi della tassazione, l'opposto di cui si ha bisogno, visto che l'esito sarebbe dannoso in termini di equità ed efficienza. Infatti, la tassazione dei carburanti per l'autotrasporto è già in grave eccesso, soprattutto in Italia, rispetto alle relative esternalità ambientali, per cui un eventuale ulteriore incremento peggiorerebbe gli squilibri dei tributi e distorcerebbe l'efficiente allocazione delle risorse.

Resta trasversale, rispetto a tutte le linee d'azione, la questione del modo di realizzarle, come si indicava in apertura. Si pensi al processo di digitalizzazione della PA. Si può procedere a realizzare

l'obiettivo semplicemente dotando di supporti informatici i dipendenti della PA nei ruoli di concetto e dirigenziali. In alternativa, si può progettare un'architettura informatica di sistema, con potenziamento dei *server* in grado di supportare picchi di domanda inattesi o imprevedibili, nonché delle procedure di sicurezza per i *big data* e per le informazioni sensibili sotto il profilo della riservatezza.

In entrambi i casi, la spesa va classificata come investimento pubblico, ma l'impatto sul prodotto potenziale e, quindi, sul prodotto reale nel medio termine, è molto maggiore nel secondo caso, mentre è addirittura dubbio nel primo.

Anche nel caso del miglioramento e rafforzamento dell'*output* educativo e delle sue strette connessioni con la ricerca e la formazione di alto livello, si ha l'impressione, dalle Linee Guida, di una generale elencazione di obiettivi e strumenti - dalla digitalizzazione dei processi di apprendimento al contrasto all'abbandono scolastico -: tutti certamente importanti, ma che non modificano le fondamenta del nostro sistema formativo. Occorre, invece, che quest'ultimo si apra ad un confronto basato sul merito dei docenti.

È, allo stesso tempo, l'occasione per superare vecchi schemi interpretativi che vogliono manifattura e industria i soli settori intestatari di innovazione e ricerca. Se ne coglie l'eco in diversi passaggi delle Linee Guida redatte dall'Esecutivo. E ciò a scapito dell'unico macro-aggregato produttivo, i servizi di mercato, che da venti anni sostiene l'occupazione e genera quel poco di crescita di cui ci

siamo giovati nel recente passato. Eppure, le stesse Linee Guida indicano il turismo come settore strategico. Mentre dispiace rilevare che la parola “commercio” vi compaia una sola volta, a proposito di presunte restrizioni alla concorrenza.

L'accoppiata manifattura-esportazioni, più volte enfatizzata come *driver* di sviluppo economico e oggetto di comprensibile attenzione del Piano Nazionale, non deve indurre a trascurare, ad esempio, la prolifica e durevole unione tra servizi turistici in senso lato ed esportazioni di servizi, che contribuisce all'attivo della bilancia dei pagamenti per oltre 22 miliardi di euro correnti per la sola parte di turismi attivi, peraltro senza quella instabilità ciclica che affligge, invece, altri settori esportatori netti.

Così come avviene per la cultura, il cui ruolo è accennato in più passaggi senza, però, evidenziarne la concreta valenza economica, non solo identitaria, data dalle migliaia di attività che ne fanno impresa.

La ripresa e la resilienza partono dalla nitida visione strategica delle interrelazioni che fanno dei settori e dei territori un sistema-Paese: poi le risorse monetarie ne alimenteranno le azioni e i progetti specifici.

Forse si tratta di una svista, ma le Linee Guida declinano poco, troppo poco, il legame decisivo tra innovazione e micro, piccole e medie imprese: un tema relevantissimo, atteso che il 20% delle risorse dei Piani Nazionali dovrà essere destinato ad alimentare il pilastro della digitalizzazione dell'economia. Sul punto, si potrebbe inserire

un'importante integrazione. Il *Recovery Plan* deve contenere - o indicare dove trovarlo - un repertorio dell'innovazione digitale finanziabile, dedicato alle imprese più piccole, tassativo e, allo stesso tempo, concordato con le parti sociali. Si otterrebbe un duplice risultato: chiarire cosa, come e quanto ciascuna impresa può fare per la propria digitalizzazione con le risorse del *NGEU* e ridurre i tempi di implementazione della misura.

Analoga riflessione andrebbe sviluppata per il mondo delle professioni, di cui non si fa alcuna menzione nei documenti oggetto di analisi.

Insomma, mentre si paventa una recrudescenza della pandemia e si lavora per il benessere delle prossime generazioni, è opportuno tenere conto anche delle incerte prospettive di quella presente. In Italia le micro imprese, quelle con meno di dieci addetti, realizzano quasi il 30% del valore aggiunto e impiegano il 45% di tutta l'occupazione, senza contare il fondamentale contributo delle professioni ordinistiche e non, che contano quasi 1,5 milioni di lavoratori. La transizione digitale finanziabile con i fondi europei può rappresentare davvero una spinta eccezionale alla crescita dimensionale e della produttività delle aziende e dei professionisti, migliorando le *performance* complessive di tutta l'economia italiana.

Asse che va articolato con la doverosa attenzione ai luoghi della produttività, eminentemente le nostre città. Per le quali il tema della rigenerazione urbana non può restare confinato al pure importante ambito della progettazione degli spazi fisici, ma deve estendersi al

valore sociale ed economico dei servizi alle imprese e alle persone, colà offerti e fruiti.

Va evidenziata un'ultima potenziale criticità che potrebbe investire trasversalmente tutti gli obiettivi e gli strumenti del futuro *Recovery Plan*: il sistema dei vincoli di contenuto potrebbe ridurre la velocità di utilizzo delle risorse, se non si sciogliono alcuni nodi. In particolare, segnaliamo che, come previsto nelle Linee Guida, saranno valutati negativamente (e, quindi, risulteranno non ammissibili) i progetti “finanziabili integralmente tramite altri fondi UE”.

Considerato che il PNRR deve essere coerente con le altre strategie dell'Unione Europea, tale criterio di valutazione rischia di assoggettare le iniziative progettuali a procedure amministrative più complesse e a criteri di selezione più restrittivi, segnatamente quelli tradizionalmente facenti capo al Quadro Finanziario Pluriennale. E' evidente che l'intenzione, condivisibile, è di salvaguardare il criterio dell'aggiuntività, in modo che parte delle risorse non diventi sostitutiva di altre. Ma questo potrebbe comportare un eccesso di complessità valutativa dei progetti, dovendosi esperire uno scrutinio comparativo di finanziabilità tra diversi Fondi europei, con la perniciosa conseguenza di un rallentamento della spesa.

Dunque, ove si tratti di progetti cantierabili, sarebbe, invece, indispensabile attingere alla fonte di finanziamento immediatamente disponibile e spendibile, motivo per il quale potrebbe essere preferito come fonte il PNRR rispetto ad altri fondi UE caratterizzati da un non immediato utilizzo a causa di difficoltà procedurali.

Inoltre, sembra che non potranno essere finanziati investimenti e riforme che non presentino stime attendibili sull’impatto economico atteso. Anche in questo caso, si ravvisano criteri molto restrittivi per l’utilizzo dei fondi. Elaborare delle “stime attendibili” sugli impatti delle riforme in questo particolare momento storico rischia di essere poco realistico e, quindi, vanno evitati meccanismi compensativi per i quali, al non verificarsi delle stime, lo Stato debba restituire parte delle somme o pagare delle sanzioni.

La precisione delle Linee Guida e quindi dei Piani Nazionali, in termini di obiettivi, strumenti, tempi e valutazioni periodiche di efficacia, non deve frustrare la più alta e imprescindibile ragione d’essere degli storici accordi europei e delle conseguenti risorse: la ripresa e la resilienza dell’Europa dopo la pandemia.

Ad integrazione di quanto fin qui sviluppato, si fa, infine, rinvio alla memoria illustrata in occasione dell’audizione dello scorso 9 settembre, presso la Commissione Attività produttive della Camera dei deputati, in materia di “Individuazione delle priorità nell’utilizzo del *Recovery Fund*”.