

Senato della Repubblica
Commissioni riunite 5^a Bilancio e 14^a Politiche dell'Unione europea

Linee guida predisposte dal CIAE
per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

**Audizione del Presidente di Assonime Innocenzo Cipolletta
e del Direttore generale Stefano Micossi**

Roma, 1° ottobre 2020

Nelle considerazioni che seguono ricorderò i capisaldi dell'iniziativa europea nota come Next Generation EU e le priorità che a nostro avviso dovrebbero innervare il Piano dell'Italia per l'utilizzo di quei fondi. Descriverò più in dettaglio sia i progetti che a noi paiono di primario interesse, sia le azioni per realizzare quelle condizioni di contesto richieste dalle Raccomandazioni di politica economica formulate all'Italia dalle istituzioni europee.

Al riguardo, voglio ricordare preliminarmente che i grandi obiettivi e spesso anche i singoli progetti sono in linea generale già indicati nel piano presentato dal governo al parlamento e in massima parte sono, a parole, da tutti condivisi.

Tuttavia, la loro realizzazione richiede di identificare chiaramente i vincoli politici che ne possono ostacolare la realizzazione e trovare i modi per superarli. Ad esempio, se si annuncia l'intenzione di abbattere i sussidi dannosi per l'ambiente, bisogna ricordare che essi corrispondono a concessioni e sostegni a settori delicati come i trasporti e l'agricoltura, dunque saper governare la transizione.

Inoltre, occorre dedicare grande attenzione ai processi decisionali e gestionali. Ciò richiede in primo luogo di evitare la frammentazione delle responsabilità nell'attuazione degli interventi, attribuendole con precisione ai centri di spesa o di decisione amministrativa. Inoltre, le riforme e i progetti di investimento devono essere accompagnati da piani dettagliati sui tempi, i modi della realizzazione e le risorse assegnate. Infine, serve uno stretto monitoraggio del rispetto dei tempi e delle tappe nell'attuazione dei compiti e dei progetti – come si è saputo fare magistralmente nel caso del ponte di Genova.

Entro ora nel merito dei temi dell'audizione.

Next Generation EU

Lo scorso 21 luglio il Consiglio europeo ha raggiunto un importante accordo politico sul programma di aiuti Next Generation EU (NG-EU) che include il Recovery and Resilience Programme, sulle risorse proprie e sul prossimo Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027.

Nell'ambito di NG-EU, la Commissione potrà indebitarsi, per conto dell'Unione, sul mercato dei capitali fino a 750 miliardi, al più tardi entro il 2026. I proventi dell'emissione dei titoli saranno trasferiti ai vari programmi di NG-EU. I titoli dovranno essere rimborsati entro il 2058. Le risorse raccolte saranno destinate alla concessione di contributi a fondo perduto per 390 miliardi di euro e di prestiti per 360 miliardi, prevalentemente attraverso il Fondo per la Ripresa e la Resilienza (FRR).

Per quanto riguarda i prestiti, di norma ciascuno Stato potrà ottenere un ammontare non superiore al 6,8 per cento del proprio reddito nazionale lordo; per i trasferimenti a fondo perduto, la ripartizione fra paesi sarà stabilita in funzione di diverse variabili (PIL pro-capite nel 2019, popolazione, tasso di disoccupazione e entità della recessione nel 2020). All'Italia, uno dei paesi più colpiti dalla pandemia, spetteranno circa 200 miliardi di euro, di cui 80 di trasferimenti a fondo perduto e il resto sotto forma di prestiti. Un acconto del 10 per cento sarà disponibile dopo l'approvazione definitiva del programma, il resto verrà erogato a partire dalla seconda metà del 2021 in *tranche* semestrali.

L'erogazione degli aiuti sarà condizionata all'adozione da parte degli Stati membri di piani nazionali per la ripresa e la resilienza in cui dovranno essere indicati le riforme e gli investimenti pubblici che si intendono attuare fino al 2023. I piani nazionali dovranno essere trasmessi entro il 30 aprile come allegato al Programma Nazionale di Riforma. Per accelerare il processo è possibile presentare un progetto di piano entro il 15 ottobre, unitamente al progetto di bilancio dell'esercizio successivo.

Come emerge dalle linee guida emanate dalla Commissione europea lo scorso 17 settembre, la valutazione dei piani e poi l'erogazione dei fondi per i singoli progetti, in funzione degli stadi di avanzamento dei lavori, saranno sottoposte a una procedura rigorosa.

In particolare, per beneficiare delle risorse del FRR i piani degli Stati membri devono rispondere a due esigenze.

Anzitutto, i piani nazionali devono affrontare i problemi individuati dalle raccomandazioni di politica economica trasmesse a ciascun Paese nell'ambito del semestre europeo, con particolare attenzione a quelle del 2019 e del 2020.

In secondo luogo, i piani devono essere in grado di rafforzare il potenziale di crescita economica dello Stato membro, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica e sociale. Il contributo del piano alla crescita verde e alla trasformazione digitale costituisce una condizione necessaria per una valutazione positiva.

Per quanto riguarda gli ambiti di intervento, la Commissione incoraggia gli Stati a includere nei piani progetti relativi alle energie e alle tecnologie pulite, all'efficienza energetica, al trasporto sostenibile, alla connettività digitale, alla modernizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici, alle infrastrutture per la trasformazione basata sui dati e ai sistemi educativi.

Una grande opportunità per il rilancio dell'Italia

Per l'Italia l'accesso al Fondo fornisce l'occasione per affrontare alcuni problemi chiave della nostra economia e realizzare quegli investimenti nel capitale fisico e umano del Paese che possono comportare un salto di qualità per la competitività e per la resilienza.

Le "Linee Guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza", approvate dal Comitato interministeriale per gli affari europei e trasmesse lo scorso 15 settembre dal Presidente del Consiglio al Parlamento individuano una serie di sfide e di macro-obiettivi. Le nostre osservazioni riguardano il metodo da seguire nell'impostazione del Piano, alcune esigenze prioritarie rispetto alla destinazione dei fondi europei e l'attuazione delle raccomandazioni di politica economica trasmesse all'Italia nel 2019 e nel 2020.

Il metodo da seguire nell'impostazione del Piano

Per l'individuazione e l'avvio dei progetti da finanziare i tempi sono stretti. Il 70% delle risorse ottenute dovrà essere impegnato entro il 2022; il restante 30% deve essere impegnato entro il 2023.

Le risorse che verranno messe a disposizione dal FRR sono ingenti ma non illimitate. Occorre quindi, nella scelta circa la loro destinazione, concentrarsi sulle iniziative che hanno un maggiore effetto leva sulla crescita sostenibile del Paese. Gli interventi vanno concentrati sugli ambiti in cui gli investimenti privati non sono in grado di conseguire gli obiettivi di politica pubblica; laddove possibile, le risorse pubbliche vanno utilizzate in modo da incentivare anche gli investimenti privati nella direzione auspicata. Inoltre, l'utilizzo del FRR va destinato agli interventi che non possono essere sostenuti dagli altri fondi europei che sono a disposizione.

Per sostenere la ripresa del nostro Paese, accanto agli investimenti pubblici sono necessari anche interventi complementari di riforma, in alcuni casi attraverso misure normative, in altri attraverso misure di tipo organizzativo/gestionale. Per questo è importante che, accanto all'individuazione dei progetti da finanziare, il Piano contenga anche indicazioni su come affrontare le permanenti criticità evidenziate dalle raccomandazioni trasmesse all'Italia nell'ambito del semestre europeo.

Alcune priorità per i progetti

Digitale

Guardando ai benefici sul piano della crescita economica e della coesione sociale, una priorità per la destinazione delle risorse del FRR è rappresentata dalla realizzazione di adeguate infrastrutture di connettività digitale (fibra e 5G) sull'intero territorio nazionale. Gli obiettivi a cui mirare sono quelli individuati dalla Commissione per il 2025, ossia: (i) connettività Gigabit per i principali motori socioeconomici (scuole, poli di trasporto, principali prestatori di servizi pubblici) e per le imprese ad alta intensità digitale; (ii) copertura 5G ininterrotta in tutte le aree urbane e su tutti i principali assi di trasporto terrestre; (iii) accesso, per tutte le famiglie europee, sia nelle aree urbane che rurali, a connessioni internet di almeno 100 Mbps, potenziabile a velocità Gigabit. In particolare, occorre porre rapidamente rimedio alle carenze di connettività che non consentono in alcune aree del Paese la partecipazione dei cittadini e delle imprese alle possibilità offerte dalla trasformazione digitale per l'accesso ai servizi pubblici, al commercio elettronico e così via. Una particolare attenzione, in questo senso, va prestata alle infrastrutture di connettività per la didattica, per le imprese, per i trasporti.

Per l'inclusione digitale, il Piano dovrà porre una particolare attenzione all'esigenza di assicurare che tutti gli studenti, anche in situazioni disagiate, dispongano della possibilità di accedere all'*e-learning*.

Sostenibilità ambientale

Nella prospettiva della sostenibilità ambientale, l'Italia ha recentemente recepito le direttive europee sull'efficienza energetica (decreto legislativo n. 73/2020) e sull'efficienza energetica degli edifici (decreto legislativo n. 48/2020), le quali incorporano ambiziosi obiettivi da raggiungere entro il 2030. L'accesso alle risorse del Fondo fornisce gli strumenti per realizzare gli obiettivi, ad esempio attraverso la ristrutturazione ecosostenibile degli edifici pubblici, gli incentivi alla ristrutturazione degli edifici privati e, laddove necessario, il sostegno pubblico alla modernizzazione dei sistemi di contabilizzazione e monitoraggio del consumo dell'energia. La ristrutturazione degli edifici pubblici

(scuole, ospedali ecc.) fornisce l'occasione per conseguire tre diversi obiettivi: aumentare l'efficienza energetica, predisporre adeguate infrastrutture per la connettività mediante il cablaggio con fibra ottica e aumentare la sicurezza contro il rischio sismico.

Nel contesto del Green Deal, costituisce inoltre un obiettivo strategico per l'utilizzo delle risorse del Fondo il potenziamento delle infrastrutture per la ricarica dei mezzi di trasporto a propulsione elettrica sul territorio nazionale. Così come appaiono prioritari nella prospettiva della resilienza gli interventi sulle infrastrutture idriche e per la gestione dei rifiuti, soprattutto nel Sud del Paese.

Più in generale, andrebbe avviato un grande piano per la risistemazione idrogeologica del Paese con riferimento al corso dei fiumi, al contenimento delle frane, alla difesa degli edifici contro i terremoti. Crediamo sia importante per l'Italia avviare un progetto pluriennale di riassetto del territorio che prevenga le morti, le distruzioni i cui costi poi pesano sui bilanci futuri e i danni all'economia. Anche un tale progetto ben si iscrive nel Green Deal.

Mobilità

Una rilevante quota delle risorse del FRR andrà destinata alle infrastrutture per la mobilità, sia per rafforzare la competitività dell'economia italiana, sia nella prospettiva della resilienza. Le priorità, in questo comparto, sono il rafforzamento dell'intermodalità tra i sistemi di trasporto, la messa in sicurezza di ponti e viadotti e il potenziamento del trasporto ferroviario ad alta velocità, anche con il completamento dei corridoi TEN-T.

E-government

Per i servizi pubblici, in Italia già disponiamo di un Piano per l'informatizzazione della pubblica amministrazione che ha obiettivi importanti, ma l'attuazione resta troppo lenta e limitata. L'accesso alle risorse del FRR potrebbe essere l'occasione per realizzare finalmente un sistema integrato e ben funzionante di banche dati della pubblica amministrazione (ad esempio, catasto immobiliare e banche dati sulle infrastrutture) pienamente interoperabili. Ciò consentirebbe di ridurre le richieste di informazioni da parte delle amministrazioni a cittadini e imprese, realizzando così una profonda semplificazione e consentendo di accelerare i procedimenti.

Sostegno alle imprese

Anche per il sostegno alle imprese vanno compiute scelte mirate e vanno evitati sprechi di risorse. I progetti finanziati attraverso risorse pubbliche, anche europee, nei vari ambiti (dalla ricerca e sviluppo all'efficienza energetica) dovrebbero essere impostati, fin dall'origine, in modo da rispettare alcuni principi virtuosi delle regole sugli aiuti di Stato. In particolare, l'intervento pubblico deve concentrarsi negli ambiti in cui il mercato non è in grado di conseguire gli obiettivi di politica pubblica ed essere strutturato in modo da esercitare un effetto leva sugli investimenti privati.

Le proposte Assonime sulle raccomandazioni di riforma dell'UE

Abbiamo sottolineato in precedenza che l'accesso ai fondi sarà condizionato al rispetto delle raccomandazioni specifiche per paese approvate dal Consiglio nell'ambito della procedura del semestre europeo. Negli anni passati, la Commissione ha chiesto più volte al nostro Paese riforme della giustizia (accelerazione dei processi), del fisco (meno tasse su lavoro e imprese, più sulla proprietà e sui consumi), della pubblica amministrazione, dell'istruzione, delle pensioni (con l'eliminazione di quel che resta del vecchio sistema retributivo), del lavoro (promuovendo efficaci politiche attive e contrastando il sommerso), della concorrenza e del rafforzamento della sanità.

La predisposizione del Piano nazionale può fornire l'occasione per avviare o completare progetti di riforma di vari ambiti del nostro ordinamento che appaiono essenziali per porre l'Italia su un percorso di crescita vigoroso e sostenibile. Ci soffermiamo qui seguito sulle esigenze di buon funzionamento della pubblica amministrazione e di semplificazione amministrativa, anche ai fini della realizzazione delle infrastrutture, sul riordino del sistema fiscale a sostegno della crescita e sulla ricapitalizzazione delle imprese.

Infrastrutture

Occorre rimuovere i fattori che bloccano la realizzazione delle infrastrutture, anche per utilizzare in modo efficace i nuovi fondi europei.

Il funzionamento del **CIPE** potrebbe essere migliorato aumentando il numero minimo delle riunioni ad almeno una al mese, prevedendo sanzioni per il mancato rispetto dei termini per la formalizzazione delle delibere e semplificando le procedure relative alle delibere. Anche il ruolo dell'**Anac** nel settore dei contratti pubblici potrebbe essere utilmente ripensato, spostando l'enfasi dalla regolazione alla funzione di supporto al sistema (raccolta di dati e informazioni, bandi tipo, diffusione delle *best practices*).

Nel decreto sblocca-cantieri del 2019 e ora nel decreto Semplificazioni n. 76/2020 sono state introdotte alcune modifiche temporanee del **Codice dei contratti pubblici** con l'obiettivo di rendere più rapida l'aggiudicazione dei contratti e l'esecuzione dei lavori. Il nostro auspicio è che il periodo in cui varrà la disciplina temporanea, sino a fine 2021, venga utilizzato per realizzare finalmente il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, riducendo la frammentazione dei centri decisionali, e per stabilizzare alcune importanti semplificazioni nel Codice, superando la logica delle deroghe per arrivare a una disciplina permanente chiara, stabile e non ingiustificatamente dettagliata.

Resta l'esigenza di rendere più efficiente la **gestione del contenzioso**, che allunga i tempi soprattutto nella fase di esecuzione dei lavori. Nel decreto Semplificazioni è stato introdotto, in via temporanea, l'obbligo di istituire un collegio consultivo tecnico per le opere di importo superiore alla soglia comunitaria, al fine di ridurre il contenzioso. La nuova disciplina va ora sperimentata e coordinata con gli altri istituti (accordo bonario, transazione) per una efficace gestione stragiudiziale delle controversie.

Per cogliere tutte le potenzialità di collaborazione tra imprese e amministrazioni per il rilancio dell'economia, la disciplina del **partenariato pubblico-privato** potrebbe essere utilmente alleggerita, nel rispetto di incisive regole di trasparenza e di una chiara ripartizione dei compiti.

Semplificazione

Per quanto riguarda la lentezza dei procedimenti amministrativi, la frammentazione delle competenze decisionali tra amministrazioni pubbliche ai diversi livelli di governo costituisce un problema evidenziato anche dalle raccomandazioni all'Italia nell'ambito del semestre europeo.

Per le **conferenze di servizi**, occorre trovare il modo di superare situazioni di stallo che si verificano quando un'amministrazione preposta a un interesse qualificato assume una posizione diversa da quella prevalente delle altre amministrazioni e la decisione finale è demandata al Consiglio dei ministri o alla Giunta Regionale. Una possibilità, pienamente compatibile con il diritto europeo, sarebbe prevedere che se l'amministrazione che si oppone non ottiene entro un termine certo e breve una decisione da parte dell'organo politico di ultima istanza viene automaticamente confermata la determinazione assunta dalla conferenza dei servizi in base alle posizioni prevalenti.

Andrebbero inoltre ridotti in via permanente rispetto ai diciotto mesi oggi previsti dalla normativa i **tempi per l'annullamento d'ufficio** da parte delle pubbliche amministrazioni dei provvedimenti, anche formati con il silenzio assenso. Il decreto Semplificazione ha ridotto il termine a tre mesi, ma solo in via temporanea.

Altri obiettivi a cui puntare sono il buon funzionamento degli **sportelli unici** per imprese e cittadini e la **revisione dei singoli procedimenti amministrativi**, eliminando duplicazioni e complicazioni ingiustificate.

Pubblica amministrazione

Occorre **una pubblica amministrazione capace di gestire e orientata al risultato per i cittadini e l'economia**. Per ricostruire la capacità amministrativa dello Stato e delle amministrazioni locali servono, più che nuove norme, atti amministrativi ispirati all'obiettivo di dotare la pubblica amministrazione delle professionalità e delle competenze tecniche necessarie (ad esempio, appropriati bandi di concorso).

Occorre **rivedere il sistema dei controlli**, passando dalle valutazioni ex ante, inevitabilmente incentrate sul rispetto delle procedure, a un sistema che pone al centro i controlli ex post sui risultati dall'azione amministrativa.

La proposta di **limitare le azioni di responsabilità per danno erariale** della Corte dei conti alle sole ipotesi di dolo, eliminando l'ipotesi di 'colpa grave' è stata parzialmente accolta, in via temporanea, nel decreto Semplificazioni. Il nostro auspicio è che la disciplina, dopo il periodo di sperimentazione, venga resa permanente.

Giustizia

I tempi e la qualità del sistema giudiziario costituiscono fattori cruciali di competitività per il Paese.

Per rendere il nostro sistema più efficiente, appare oggi prioritario accrescere le **risorse per i supporti degli uffici dei magistrati** e accelerare i processi di **digitalizzazione**, anche consentendo lo svolgimento online delle udienze.

Un'altra esigenza chiave è quella di assicurare la piena trasparenza dei dati sul funzionamento della giustizia.

Sul piano delle procedure, la priorità oggi è quella di **riformare il processo esecutivo** per renderlo più rapido ed efficace.

Riordino del sistema fiscale a sostegno della crescita

Negli ultimi anni, il sistema fiscale italiano ha subito una significativa erosione delle basi imponibili dei diversi tributi. Interventi normativi continui e asistemati hanno prodotto un sistema fiscale poroso, distorsivo e instabile, che ha perso competitività ed efficienza.

Ogni proposta di riordino del sistema fiscale oggi non può che partire dallo stato del bilancio pubblico che ha spazi di manovra limitati. In quest'ottica un riequilibrio dei carichi fiscali a favore delle imprese e del lavoro non può che derivare sia dalla revisione dei bonus e dei recenti aumenti di spesa corrente, sia dall'aumento dell'Iva.

Per l'**Iva** si potrebbe ipotizzare un intervento sulle aliquote ridotte, il cui ambito di applicazione è molto esteso nel nostro Paese, sia attraverso l'eventuale aumento di alcune aliquote sia attraverso la riallocazione di beni e servizi tra le diverse aliquote. Questi interventi servirebbero anche a semplificare e razionalizzare il sistema applicativo dell'Iva.

Una revisione della **tassazione degli immobili** sarebbe auspicabile nell'ottica di un recupero di gettito, ma soprattutto di una maggiore equità. Occorre ripristinare la tassazione su tutti gli immobili ad uso abitativo e alleggerire le imposte sui trasferimenti immobiliari. Appare, inoltre, indispensabile una revisione del catasto da tempo annunciata, che riveda i valori immobiliari in modo da renderli più in linea con i valori di mercato.

Quanto all'**Irpef**, essa ha da tempo perduto le sue originarie caratteristiche di imposta progressiva sul reddito complessivo e presenta oggi elementi di iniquità dovuti all'esistenza di molteplici trattamenti differenziati. Il riordino dell'Irpef passa inevitabilmente per una rimodulazione della curva delle aliquote e un drastico taglio delle *tax expenditures*.

Per l'**Ires**, l'esigenza di affermare criteri di semplicità e neutralità impone di intervenire su deduzioni e crediti di imposta, limitandoli a obiettivi chiari e normativamente predeterminati (ad esempio, in linea con quanto indicato dalla Commissione europea, essenzialmente innovazione e efficienza ambientale, R&D, rinnovo degli impianti per ragioni tecnologiche). Sarebbe inoltre auspicabile ancorare più saldamente la tassazione del reddito d'impresa al bilancio civilistico, abbandonando il meccanismo delle "variazioni fiscali" contrattate di anno in anno in sede di legge di bilancio. In prospettiva, il sistema dovrebbe evolvere verso l'imposizione basata sui flussi di cassa.

Infine, una seria revisione del sistema fiscale rende indispensabile un cambiamento di impostazione culturale nel processo di formazione delle leggi: contribuenti e operatori economici hanno bisogno di

un sistema fiscale affidabile e stabile nel tempo. L'incertezza sul fronte fiscale è quel che più di ogni altra cosa frena la crescita economica, veicolando altrove investimenti nazionali ed esteri.

La ricapitalizzazione delle imprese

Le prospettive di ripresa dell'economia italiana si basano anche sulla capacità delle imprese di realizzare gli investimenti di innovazione e sviluppo necessari per la loro trasformazione nella direzione della digitalizzazione e della sostenibilità.

La realizzazione di questi investimenti può trovare un ostacolo rilevante nell'attuale **struttura finanziaria delle imprese italiane**, che vede un peso preponderante del debito, in parte dovuto a una tradizionale difficoltà del mercato dei capitali a finanziare il capitale di rischio, in parte ai bassi tassi di interesse che nell'ultimo decennio hanno privilegiato il finanziamento creditizio. A questi fattori si è aggiunto l'effetto delle misure governative approntate per fronteggiare la crisi di attività legata all'emergenza Covid-19, che hanno opportunamente fornito liquidità nella forma prevalente di ulteriori crediti, approfondendo lo squilibrio finanziario.

La ricapitalizzazione delle imprese si pone come un problema fondamentale per superare ritardi strutturali, aggravati dalla crisi attuale e indirettamente dai programmi di sostegno finora attuati.

A questo fine è importante mettere a disposizione delle **imprese non finanziarie con buoni fondamentali, ma fragili situazioni patrimoniali**, strumenti che consentano nuove iniezioni di capitale. Si potrebbe pensare ad esempio a un Fondo, da costituire con gli apporti di un'istituzione pubblica (Cassa Depositi e Prestiti), aperto alla possibilità di coinvestimento da parte di istituzioni finanziarie e altri soggetti istituzionali (Fondazioni, Fondi Pensione, società di assicurazione), anche attraverso la creazione di un Fondo dei Fondi che sostenga il mercato del *private capital*. L'iniziativa andrebbe accompagnata da una piena libertà nelle scelte delle forme di intervento, inclusa la possibilità di operazioni di *debt-equity swap* e di sottoscrizione di strumenti ibridi di partecipazione, con l'obiettivo di rafforzare la struttura patrimoniale salvaguardando il ruolo degli attuali imprenditori. I principali destinatari di questo tipo di sostegno dovrebbero essere le imprese di medie dimensioni.

Questa impostazione è stata accolta dal Governo con le **misure previste dal Decreto Rilancio**, che hanno messo a disposizione somme ingenti e costituito diversi fondi speciali, articolando opportunamente il sostegno al capitale in funzione delle dimensioni delle imprese.

È essenziale che l'attuazione di queste misure prosegua rapidamente e che si definiscano procedure efficaci nella selezione delle imprese che vi possono accedere e nella definizione degli interventi di ricapitalizzazione, che dovranno tener conto delle specificità delle singole imprese. Appare particolarmente importante che venga presto definita in modo chiaro, attraverso le misure attuative, la missione del Patrimonio destinato istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti, al quale è assegnato un ingente ammontare di risorse.

In generale, occorre avviare una riflessione più ampia per **superare gli ostacoli che** in Italia, anche per le imprese più grandi, **hanno limitato storicamente il ricorso diretto al mercato dei capitali** e

che hanno contribuito a una pressoché totale stasi nella fase della pandemia, a differenza di altri paesi europei, pure coinvolti nella crisi. Si tratta di ostacoli anche di natura normativa, derivanti ad esempio dal frequente ricorso al *gold-plating* delle misure di armonizzazione europea, che hanno reso il nostro mercato sovraccarico di oneri di *compliance* e poco competitivo rispetto agli ordinamenti di altri paesi europei, come i Paesi Bassi, verso cui stanno spostando la sede legale realtà importanti nel nostro tessuto produttivo. In questo senso, occorrerebbe **migliorare l'ordinamento delle società quotate**, anche rendendo più flessibili gli strumenti di raccolta del capitale, in linea con altre esperienze europee.

**Audizione di Assonime
davanti alle Commissioni
riunite 5^a e 14^a del
Senato**

1° OTTOBRE 2020

Next Generation EU (NG-EU)

- La Commissione europea raccoglierà risorse, per conto dell'Unione, per erogare agli stati membri sovvenzioni per 390 mld e prestiti per 360 mld – circa 200 mld sono destinati all'Italia
- La valutazione dei progetti da parte della Commissione e l'erogazione dei fondi in funzione dello stadio di avanzamento saranno sottoposte a una procedura rigorosa sul rispetto degli impegni di politica economica e delle priorità fissate dall'UE per i progetti
- L'erogazione degli aiuti sarà condizionata all'adozione da parte degli stati di piani nazionali che indichino le riforme e gli investimenti pubblici che si intendono attuare 2

Come impostare il piano nazionale di utilizzo dei fondi

- Nella selezione dei progetti, ogni paese dovrà concentrarsi sulle iniziative con effetto leva sulla crescita e in ambiti in cui gli investimenti privati non sono sufficienti a conseguire gli obiettivi di politica pubblica
- Nell'identificazione degli interventi tesi a promuovere la crescita – investimenti, regole, interventi attuativi e gestionali – un punto di riferimento ineludibile saranno le raccomandazioni per l'Italia elaborate dalla Commissione e approvate dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo

Come garantire il successo del piano (1)

- I grandi obiettivi e spesso anche i singoli progetti sono già indicati nel piano presentato dal governo al parlamento e sono, a parole, da tutti condivisi
- Tuttavia, la loro realizzazione richiede di identificare chiaramente i vincoli politici che ne possono ostacolare la realizzazione e trovare i modi per superarli
- Ad esempio, se si annuncia l'intenzione di abbattere i sussidi dannosi per l'ambiente, bisogna ricordare che essi corrispondono a sostegni a settori delicati come i trasporti e l'agricoltura, dunque saper governare la transizione

Come garantire il successo del piano (2)

- Occorre dedicare grande attenzione ai processi decisionali e gestionali
- Ciò richiede di evitare la frammentazione delle responsabilità nell'attuazione degli interventi, attribuendole con precisione ai centri di spesa o di decisione amministrativa
- Le riforme e i progetti di investimento devono essere accompagnati da piani dettagliati sui tempi, i modi della realizzazione e le risorse assegnate
- Serve uno stretto monitoraggio del rispetto dei tempi e delle tappe nell'attuazione dei compiti e dei progetti – come si è saputo fare magistralmente nel caso del ponte di Genova

Alcune priorità per i progetti

Digitale

- connettività digitale (fibra e 5G) su tutto il territorio nazionale. Gli obiettivi a cui mirare sono quelli individuati dalla Commissione per il 2025, ossia: (i) connettività Gigabit per i principali motori socioeconomici (scuole, poli di trasporto, principali prestatori di servizi pubblici) e per le imprese ad alta intensità digitale; (ii) copertura 5G ininterrotta in tutte le aree urbane e su tutti i principali assi di trasporto terrestre; (iii) accesso, per tutte le famiglie, sia nelle aree urbane che rurali, a connessioni internet di almeno 100 Mbps, potenziabile a velocità Gigabit

Alcune priorità per i progetti

Sostenibilità ambientale

- avviare un progetto pluriennale di riassetto del territorio nel nostro paese: per la risistemazione idrogeologica del Paese con riferimento al corso dei fiumi, il contenimento delle frane, l'adeguamento anti-sismico
- efficienza energetica degli edifici
- interventi sulle infrastrutture idriche e per la gestione dei rifiuti, soprattutto nel Sud del Paese
- infrastrutture per la ricarica dei mezzi di trasporto a propulsione elettrica sul territorio nazionale

Alcune priorità per i progetti

Mobilità

- rafforzamento dell'intermodalità tra i sistemi di trasporto
- messa in sicurezza di ponti e viadotti
- potenziamento del trasporto ferroviario ad alta velocità, anche con il completamento dei corridoi TEN-T

Le proposte di Assonime sulle Raccomandazioni di riforma dell'UE

- In diversi ambiti rilevanti per le raccomandazioni europee Assonime ha elaborato nel recente passato varie proposte già inviate al Parlamento e al Governo, in particolare in tema di:
 - sblocco degli investimenti nelle infrastrutture
 - semplificazione amministrativa
 - pubblica amministrazione
 - giustizia
 - riordino del sistema fiscale
 - ricapitalizzazione delle imprese

Infrastrutture

- rimuovere i blocchi decisionali alla realizzazione delle opere, ripensando il ruolo di Cipe e Anac
- eliminare il *gold-plating* dal Codice dei contratti pubblici rispetto alle direttive europee
- abbattere il numero e migliorare la capacità tecnica delle stazioni appaltanti
- rendere più efficiente la gestione del contenzioso

Semplificazione

- Molto resta ancora da fare, anche dopo il decreto Semplificazioni, per:
 - fare funzionare gli sportelli unici per imprese e cittadini
 - nelle conferenze di servizi limitare la possibilità delle amministrazioni dissenzienti di bloccare le decisioni
 - ridurre in maniera permanente i termini per l'annullamento d'ufficio di provvedimenti, anche formati con il silenzio assenso
 - rivedere i singoli procedimenti, eliminando duplicazioni e complicazioni ingiustificate

Pubblica amministrazione

- orientare la PA al risultato per i cittadini e l'economia
- superare il paralizzante sistema dei controlli ex-ante, spostando l'accento sui controlli ex post, inclusa la qualità dei risultati
- potenziarne la digitalizzazione e l'integrazione delle banche dati delle diverse amministrazioni
- rendere permanente la rimozione della responsabilità per danno erariale nei casi di «colpa grave»

Giustizia

- accrescere le risorse per i supporti degli uffici dei magistrati
- accelerare i processi di digitalizzazione, anche consentendo lo svolgimento online delle udienze
- assicurare piena trasparenza dei dati sulla giustizia
- riformare il processo esecutivo per renderlo più efficace e rapido

Riordino del sistema fiscale

- Iva: aumento delle aliquote ridotte e riallocazione di beni e servizi tra le diverse aliquote
- immobili: revisione del catasto e ripristino dell'imposizione su gli immobili a uso abitativo
- Irpef: revisione della curva delle aliquote e drastico taglio alle *tax expenditures*
- Ires: ancorare strettamente la tassazione ai risultati di bilancio; graduale transizione a una tassazione sui flussi di cassa; plafond unico di spese deducibili per pochi obiettivi (ricerca, innovazione, efficienza ambientale e simili)
- assicurare stabilità e prevedibilità delle regole fiscali

Ricapitalizzazione delle imprese

- per le imprese non finanziarie con buoni fondamentali, ma fragili situazioni patrimoniali, iniezioni di capitale da parte di un Fondo, alimentato da risorse pubbliche e aperto alla possibilità di coinvestimento anche privato
- creazione di un fondo dei fondi che sostenga il mercato del private capital (equity e debito)
- migliorare l'ordinamento delle società quotate, anche rendendo più flessibili gli strumenti di raccolta del capitale, in linea con altre esperienze europee