



CONFINDUSTRIA

Audizione sul
Documento di Economia e Finanza 2024
Presso le Commissioni Bilancio
della Camera dei Deputati e
del Senato della Repubblica

Intervento di
Francesca Mazzolari

Audizione Parlamentare

22 aprile 2024

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a illustrare le valutazioni di Confindustria sul Documento di Economia e Finanza (DEF) per il 2024.

Inizio da uno sguardo allo scenario economico, partendo dal quadro internazionale che rimane incerto. Nel 2023 il commercio mondiale di beni ha registrato un brusco arretramento (-1,9%). I fattori che hanno contribuito alla caduta sono numerosi e ancora presenti a inizio 2024: fiacca domanda di beni manifatturieri e di investimento; tassi di interesse ai massimi; prezzi energetici stabilmente superiori alle quotazioni pre-pandemia; forti tensioni e sempre maggiore frammentazione geopolitica. In Europa pesa, inoltre, la recessione tedesca.

Il commercio mondiale di beni è, tuttavia, atteso tornare a crescere quest'anno e l'anno prossimo, seppur a ritmi modesti. Nel biennio 2024-2025 il PIL globale si manterrà su un sentiero di moderata espansione.

Esistono, tuttavia, significativi rischi al ribasso, che riguardano un aumento delle tensioni geopolitiche, una intensificazione dei conflitti militari in atto e ulteriori interruzioni nelle catene globali di fornitura, soprattutto nei trasporti internazionali. In positivo, invece, potrebbero sorprendere una possibile tenuta del robusto ritmo di crescita degli Stati Uniti e una ripartenza più veloce dell'economia europea, a cominciare da quella tedesca, soprattutto nel caso di un rientro dei tassi più rapido dell'atteso.

La crescita italiana ha sorpreso in positivo nel 2023, arrivando al +0,9% annuo nonostante tassi e inflazione alti. Seppur in decelerazione dai ritmi altissimi del 2021-2022, che incorporavano il recupero post-pandemia, l'economia italiana è cresciuta a un passo ben più elevato rispetto ai modesti ritmi precedenti, e più del doppio di quello medio dell'Eurozona. Ciò è stato possibile grazie a vari fattori, soprattutto l'espansione degli investimenti, ancora trainati dagli incentivi per le costruzioni, a cui si è affiancato il completamento del recupero nel settore dei servizi, che ha tenuto alta la spesa delle famiglie nonostante la contrazione del reddito disponibile in termini reali.

Guardando in avanti, al resto del 2024 e al 2025, oltre al recupero della domanda mondiale, vi sono due potenti stimoli alla crescita italiana. Il primo driver di crescita sarà il taglio dei tassi di interesse. I tassi alti, come ben noto, indeboliscono la dinamica dell'economia, tramite l'impatto restrittivo sulla domanda interna, cioè consumi e investimenti. Secondo i mercati, i tassi resteranno stabili ancora per due mesi, prima di iniziare a scendere a giugno 2024, al più tardi luglio.

Il secondo driver di crescita nel biennio in corso è l'attuazione del PNRR, che sta entrando nel vivo: nel 2024 e 2025, infatti, stando alla attuale pianificazione (più volte rivista in avanti) l'ammontare delle risorse da spendere per investimenti e riforme previste dal Piano ha

raggiunto rispettivamente 42 e 58 miliardi di euro, cioè oltre 2 punti di PIL all'anno. Il DEF stima un impatto delle risorse aggiuntive del Piano (post-rimodulazione) complessivamente pari a 3,4 punti percentuali in più nel 2026 rispetto a uno scenario base senza PNRR nel periodo 2021-2026.

A fronte di questi due potenti stimoli alla crescita in Italia (imminente taglio dei tassi e piena implementazione del PNRR), ci sono viceversa vari fattori che tenderanno a frenare il PIL italiano nel biennio. L'effetto netto è atteso essere comunque positivo.

Primo, il costo dell'elettricità pagato dalle imprese resta più alto in Italia rispetto ai principali paesi UE e anche rispetto agli altri grandi competitor internazionali, come USA e Giappone. Con il balzo dei prezzi del gas nel 2021-2022, il divario si è allargato ed è rimasto ampio nel 2023. Un più alto livello dei prezzi dell'energia riduce la competitività delle imprese italiane, in particolare, quelle *energy intensive* (che da due anni stanno, infatti, registrando cali di produzione industriale a ritmi molto più elevati del resto della manifattura).

Il secondo fattore negativo sono le strozzature mondiali nei trasporti. Il tema della sicurezza dei trasporti non riguarda solo il Mar Rosso, snodo cruciale dello scambio di merci tra Europa e Asia, ma anche numerose altre rotte internazionali di trasporto, per esempio quelle attraverso lo stretto di Malacca (in Asia) e il canale di Panama (in America). In Italia, circa il 60% dei volumi di merci in entrata arriva via mare e le navi trasportano il 42% delle quantità esportate. Queste strozzature stanno facendo salire in modo considerevole i costi del trasporto: a fine gennaio, 3 volte e mezzo i costi di novembre, poi scesi al +172% a fine marzo. Un livello comunque alto, che se rimanesse tale porterebbe a un aumento dei prezzi alla produzione dello 0,9% in media, con punte in alcuni settori del 3,5%.

In ultimo si inserisce il graduale depotenziamento del Superbonus, già in scadenza a fine 2023 in termini di aliquota al 110%, e degli altri incentivi all'edilizia. Le agevolazioni, visto l'ingente ammontare di risorse che hanno assorbito (122 miliardi fino a marzo 2024 solo per il Superbonus) hanno ovviamente avuto un contributo positivo alla crescita del PIL, ma questo contributo non appare decisivo. Il Centro Studi Confindustria ha stimato che la crescita cumulata tra il 2021 e il 2024 ascrivibile al Superbonus possa raggiungere al massimo il 16-17% di quella totale (2,4 punti percentuali di PIL su 14,7 totali) per cui la graduale eliminazione dell'agevolazione non sembra in grado di pregiudicare le prospettive di crescita.

Alla luce di tutti questi fattori il Centro Studi Confindustria ha stimato una crescita dell'economia italiana sostanzialmente in linea con quella indicata nel DEF: +0,9% nel 2024 e +1,1% nel 2025.

Nello scenario a legislazione vigente del Centro Studi Confindustria, il rientro del deficit sarà consistente nel 2024, arrivando al 4,4% del PIL (dal 7,4% del 2023), più lento nel 2025, al 3,9%. Ciò grazie a una dinamica positiva delle entrate e a spese contenute. Queste stime confermano quanto indicato nel quadro di finanza pubblica a legislazione vigente del DEF. Il Governo prevede, infatti, un indebitamento netto al 4,3% del PIL quest'anno, al 3,7% il prossimo e poi in continua riduzione negli anni successivi fino a toccare il 2,2% nel 2027.

Meno in linea, invece, la previsione sul debito pubblico, stimato dal Centro Studi Confindustria al 139,1% del PIL nel 2024, ovvero 1,8 punti di PIL in più rispetto al 2023, e al 141,1% nel 2025 (ulteriori 2,0 punti circa in più). Dinamica in risalita confermata anche dal Governo che, però, nel DEF stima un rapporto debito/PIL sensibilmente più basso (al 137,8% quest'anno e al 138,9% il prossimo). Questo perché la differenza tra costo medio del debito e crescita nominale è positiva nello scenario Confindustria, mentre è negativa in quello del Governo. Ciò per effetto di una differente stima del deflatore del PIL, ben più alta nel DEF (al 2,6% e al 2,3% rispettivamente nel 2024 e 2025) rispetto a quella del Centro Studi Confindustria (+1,8% in entrambi gli anni). Un deflatore più alto implica una crescita del PIL nominale più elevata, a parità di crescita reale, e ciò riduce i rapporti di finanza pubblica.

Sui conti pubblici tornano operative quest'anno le regole del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) in una veste rinnovata. Poiché il nostro Paese, come altri sette paesi dell'Eurozona, presentava nel 2023 un deficit sopra al 3% del PIL (7,4%), è molto probabile che la Commissione decida di aprire una Procedura per Disavanzi Eccessivi (PDE) per l'Italia. In questo caso, il Governo dovrà adottare un aggiustamento minimo dello 0,5% annuo in termini strutturali fino a quando il deficit non arriverà sotto al 3% del PIL. Il quadro tendenziale a legislazione vigente del DEF prevede un aggiustamento strutturale nel 2025 pari a 0,6 punti di PIL, quindi superiore al minimo richiesto in caso di apertura della procedura. Ciò significa che a legislazione vigente, non sarebbe necessario apportare aggiustamenti alla traiettoria di rientro del deficit ma non vi sarebbe spazio per adottare altre misure. In questo senso, sarà cruciale reperire risorse anche per finanziare le politiche invariate, tra cui rientrano il rinnovo del taglio del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro e la conferma del primo modulo della riforma Irpef.

Circa l'attuazione della **riforma fiscale**, si apprezza quanto fatto finora per alleggerire la tassazione sul lavoro e per semplificare il sistema, ma si sottolinea la necessità di proseguire nel processo di riforma organica, intervenendo in particolar modo sulla struttura sostanziale dei tributi, nell'ottica di una loro riduzione e razionalizzazione, come suggerito anche nelle Raccomandazioni del Consiglio europeo. A nostro avviso, ciò dovrebbe comportare un più ampio ridisegno delle regole di tassazione del reddito da lavoro dipendente, a partire proprio dal taglio del cuneo contributivo che, come attualmente disegnato, crea ulteriori andamenti

erratici delle aliquote marginali effettive con conseguenti effetti distorsivi sull'offerta di lavoro.

Inoltre, sempre su questo fronte, sarebbe necessario accompagnare la discussione sul taglio del cuneo con una riflessione sulle modalità di finanziamento dello stato sociale. In questo senso, uno dei temi da affrontare è relativo alla disparità esistente tra le aliquote contributive pagate dai diversi settori, che rischia di avere effetti rilevanti sulla sostenibilità del welfare e che non è solo un problema di costo del lavoro e di competitività, ma è soprattutto un problema di equità.

Anche in termini di IRPEF sarebbe utile rivedere l'intervento su aliquote e scaglioni, attualmente limitato al solo 2024, che sembra finalizzato principalmente a sterilizzare l'incremento di base imponibile generato dal taglio del cuneo contributivo.

Va, invece, completata la riforma dell'IRES, funzionale a rendere più competitivo il sistema produttivo italiano; centrale, in tale contesto, pervenire alla riduzione dell'imposta valorizzando specifiche tipologie di investimenti e non limitarsi all'attuale agevolazione (peraltro transitoria) per le nuove assunzioni. Sugeriamo, inoltre, una maggiore cautela nell'eliminare *tout-court* misure di sostegno alla capitalizzazione delle imprese (pensiamo all'ACE). In mancanza di un ridisegno complessivo dell'IRES, si rischia, infatti, di lasciare le imprese prive di strumenti atti a tale scopo.

Ma il vero e proprio perno della strategia del Governo sulle politiche pubbliche per i prossimi anni è l'**attuazione del PNRR**. Anche alla luce del percorso di aggiustamento della finanza pubblica sopra richiamato, Confindustria condivide tale approccio.

In termini di spesa, le risorse erogate fino ai primi mesi del 2024 sono state pari a circa 45 miliardi, meno di un quarto della dotazione complessiva di oltre 194 miliardi da spendere entro il 2026. Restano criticità nel monitoraggio del Piano ma, rispetto agli altri paesi, il PNRR italiano è uno di quelli che si sta muovendo più celermente, in termini di condizioni rispettate e rate richieste ed erogate dall'Europa.

Un punto importante da sottolineare è che, anche se le risorse finora erogate sono solo un quarto della dotazione complessiva, quelle "impegnate", cioè per le quali vi è già un'obbligazione di pagamento, sono oltre la metà (circa 100 miliardi di euro). E ciò lascia ben sperare sulla completa attuazione del Piano. Una buona parte delle risorse oggetto della recente rimodulazione, inoltre, saranno erogate attraverso strumenti automatici: ciò dovrebbe favorire una spesa più rapida e agevolare la raggiungibilità dei target.

La rimodulazione del Piano ha comportato anche una apprezzabile maggiore focalizzazione delle risorse verso le imprese: sul totale delle risorse rimodulate, circa 12 miliardi sono

destinati a queste ultime, di cui 6,3 per Transizione 5.0 (per la quale si attende ancora la definizione delle regole di accesso) e 2,5 per filiere *green* e *net zero technologies*.

La rimodulazione del PNRR è stata molto attesa dal mondo imprenditoriale, in quanto, considerati i contenuti dell'ultima legge di bilancio, le uniche risorse per gli investimenti produttivi per il 2024 (e probabilmente per il 2025) sono da ricercarsi proprio nel PNRR.

Su tali presupposti, nei prossimi mesi sarà ancor più rilevante assicurare la tempestiva ed efficace implementazione del PNRR e, quindi, l'effettiva messa a terra delle risorse, rispetto alle quali, ad oggi, registriamo ancora significative incognite, soprattutto in merito agli investimenti pubblici.

Torniamo a ribadire che è una sfida da vincere, anche perché, altrimenti, indeboliremmo l'ambizione di costruire una capacità fiscale comune a livello europeo.

Al riguardo, l'ultimo decreto-legge dedicato al PNRR, in discussione in Parlamento, ha introdotto misure di rafforzamento della *governance* del PNRR, cui il Programma Nazionale di Riforma dà ampio spazio. Quelle previsioni rafforzano gli obblighi per le amministrazioni attuatrici, nel contesto di un generale irrigidimento delle condizioni loro imposte per conseguire gli obiettivi PNRR. In particolare, in linea con alcune proposte di Confindustria, e con l'obiettivo di rendere più efficace il monitoraggio su base territoriale degli interventi, è stata istituita, presso ciascuna Prefettura, una cabina di coordinamento per l'attuazione di programmi e interventi PNRR.

Sono interventi utili ad accelerare l'esecuzione del Piano, poiché responsabilizzano tutte le PA coinvolte, e a rendere più trasparente e conoscibile lo stato di attuazione degli investimenti, presupposto indispensabile per un dibattito pubblico informato e consapevole.

Per queste nuove misure, diventa ora essenziale assicurare un'applicazione rigorosa. Confindustria è pronta a offrire il proprio contributo, anche attraverso le sue rappresentanze territoriali, con l'obiettivo di favorirne la tempestiva e puntuale attivazione.

In assenza di indicazioni programmatiche sui profili di finanza pubblica e solo parzialmente sulle riforme, Confindustria ritiene necessario richiamare l'attenzione del Governo su alcuni temi specifici, da considerare prioritari nella definizione della politica fiscale del prossimo triennio.

Come già menzionato, il **costo dell'elettricità** pagato dalle imprese resta più alto in Italia rispetto ai principali paesi UE e anche rispetto agli altri grandi competitor internazionali, come USA e Giappone. Ciò dipende, anzitutto, dal modo in cui si forma il prezzo di mercato dell'elettricità in Italia (cosiddetto PUN) e in Europa, ancora troppo legato alla generazione termo-elettrica a gas naturale; ma anche dal mix di fonti utilizzate per produrre elettricità,

che in Italia continua ad essere caratterizzato da un elevato peso del gas naturale rispetto alle fonti rinnovabili, che coprono maggiori volumi negli altri paesi europei. Contano anche le politiche pubbliche, che negli altri paesi UE abbassano di più i prezzi effettivi per le imprese rispetto alla quotazione “all’ingrosso”. Tutto ciò crea uno svantaggio competitivo per le imprese italiane.

Una maggiore integrazione del sistema europeo, una riforma del mercato elettrico, con la separazione della generazione da fossili da quella da rinnovabili, che si prevede avranno costi progressivamente inferiori, nonché lo sviluppo di nuove tecnologie e l’attuazione di attente misure di policy (incremento risorse per la compensazione dei costi indiretti ETS, attuazione misure DL Sicurezza Energetica, etc.), potrebbero attenuare i costi dell’energia per le imprese italiane e ridurre (sebbene non eliminare) la dipendenza estera.

La diminuzione dei costi energetici per le imprese italiane può e deve avvenire anche come risultato dell’efficientamento energetico dei processi produttivi. Proprio perché volta a incentivare investimenti con questa finalità, Confindustria ritiene che **Transizione 5.0**, tra i nuovi interventi inseriti nella revisione del PNRR, sia cruciale in chiave strategica per la competitività delle imprese. A maggior ragione perché in Legge di bilancio non erano previste ulteriori misure a sostegno degli investimenti privati. Tuttavia, come già anticipato in occasione dell’audizione sul DL PNRR (del 12 marzo scorso), in merito al Piano Transizione 5.0 evidenziamo una serie di criticità, che necessitano di attenzione. Prima fra tutte, l’esclusione dall’accesso all’agevolazione di alcuni settori e attività che non rispondono al principio di non arrecare significativo danno all’ambiente, come previsto dal PNRR, ma anche la necessità di chiarimenti sulle modalità di misurazione dell’efficientamento energetico e il divieto di cumulo con altre discipline di incentivo. Analogamente si rappresenta l’importanza di assicurare operatività piena agli strumenti automatici di supporto agli investimenti in R&S.

Sul tema Transizione 5.0, vale, inoltre, la pena rimarcare la preoccupazione del comparto delle imprese per la ristrettezza dei tempi complessivi per l’attuazione degli investimenti, dovuta inizialmente all’allungamento dei tempi della negoziazione con la Commissione europea, poi al ritardo nel varo del DL PNRR e, conseguentemente, nell’adozione del decreto attuativo cui sono demandati molti aspetti della disciplina.

In quest’ottica, segnaliamo ulteriori elementi di incertezza sul piano degli investimenti, legati alla necessaria implementazione – speriamo senza ritardi – dei nuovi obblighi di comunicazione previsti per i crediti di imposta 4.0 e Ricerca e Sviluppo; sebbene comprendiamo le ragioni di finanza pubblica sottese a tale intervento, non possiamo sottacere come contrarre la liquidità delle imprese con una normativa d’urgenza, avente peraltro efficacia retroattiva, non aiuti a dare certezze alle imprese e mini la loro capacità di programmare i prossimi investimenti, anche sulla base del nuovo piano Transizione 5.0.

Inoltre, segnaliamo che il DEF riporta gli impatti sul gettito dovuti al differimento al 1° luglio 2024 dell'entrata in vigore delle due imposte sul consumo, ossia **plastic tax** e **sugar tax**, introdotte nel 2020 e mai divenute operative per le loro gravi criticità. Confindustria ritiene prioritaria e non più rinviabile la loro definitiva soppressione, visto che la loro entrata in vigore avrebbe un impatto fortemente penalizzante e, peraltro, non compensato da sufficienti effetti positivi né in termini di gettito, né tanto meno in termini sociali o ambientali (obiettivi che ne avevano motivato l'introduzione). Inoltre, l'incertezza che grava ormai da anni sui settori interessati, oltre a ripercuotersi sulle numerose filiere, impedisce anche i necessari investimenti in un'ottica di crescita e promozione dell'economia circolare.

Si segnala, infine, che le previsioni di **spesa sanitaria** per gli anni 2024-2026 presentano uno scostamento positivo significativo rispetto allo stanziamento di risorse dedicato al Fondo Sanitario Nazionale previsto a legislazione vigente: in particolare, la spesa sanitaria prevista per il 2024 raggiungerà i 138,8 mld di euro contro un FSN di 134,1 mld euro, per il 2025 i 141,8 mld euro contro un FSN di 135,4 mld e per il 2026 i 144,8 mld euro contro un FSN di 136 mld euro.

Quanto alle riforme, il DEF/PNR richiama, tra le altre, il nuovo **Codice della proprietà industriale**, rilevante tanto per la promozione degli investimenti in ricerca e sviluppo (R&S), quanto per la crescita delle imprese innovative. Il completamento di questa riforma rappresenta un passo importante, anche perché essa rafforza le partnership pubblico-private nella attività di R&S, attraverso l'abolizione del *professor privilege*, e valorizza l'autonomia negoziale nei casi di attività di ricerca pubblica finanziata dai privati. Nel percorso che l'ha accompagnata, Confindustria ha avuto una proficua interlocuzione con Governo e Parlamento, contribuendo a rafforzarne l'impianto.

Riguardo alla **concorrenza**, è condivisibile la volontà del Governo di approvare con cadenza annuale la relativa legge. Al contempo, continuiamo a registrare una certa resistenza politica a condividere la portata liberalizzatrice della legge annuale e ad assicurare coerenza tra le dichiarazioni di principio e le singole scelte legislative. Emblematico, in negativo, il caso della legge sull'equo compenso per le prestazioni professionali approvata lo scorso anno, rispetto alla quale non è stato finora considerato il punto di vista dell'utenza di tali servizi.

Altro tema cardine rimane l'efficienza della **giustizia civile**, sia per la competitività del Paese, sia per la fiducia di cittadini e imprese. La valutazione complessiva di Confindustria sulle azioni avviate in questo campo fin dal 2021, in attuazione del PNRR, è positiva.

Ulteriore passaggio importante del DEF/PNR è quello dedicato al **rapporto tra la politica di coesione e il PNRR**.

In questo senso, sulla politica di coesione nazionale è intervenuto, lo scorso autunno, il cd. decreto-legge Sud, che ne ha rafforzato il collegamento col PNRR; sulla politica di coesione europea, il PNRR rimodulato prevede una nuova riforma, che punta a rafforzare l'orientamento ai risultati e ad assicurare l'attuazione di interventi complementari al PNRR.

Questa riforma, pur condivisibile nei principi, presenta alcune incognite.

Dal DEF/PNR si evincono solo indicazioni generali: essa dovrebbe muoversi nell'ambito della cornice dettata dall'Accordo di Partenariato 2021-2027, per accelerare l'attuazione dei progetti nei seguenti settori: risorse idriche; contrasto al rischio idrogeologico e protezione ambientale; trasporti e mobilità sostenibile; energia; competitività delle imprese.

Inoltre, emerge che è stato reso operativo, nell'ambito della Cabina di regia PNRR, un Gruppo di lavoro tecnico cui hanno partecipato le Autorità di gestione dei programmi. Tuttavia, a oggi, il partenariato economico non è stato coinvolto in questo processo.

Ulteriore tema cui il DEF/PNR dedica alcune considerazioni, di carattere essenzialmente ricognitivo, è la **ZES unica**.

Come evidenziato in più sedi, continuiamo a ritenere che l'idea di fondo sia condivisibile e che, in linea teorica, essa possa rappresentare un'opportunità di sviluppo importante. Affinché funzioni in concreto, occorre però superare i ritardi finora registrati nell'attuazione (compresa la pubblicazione del decreto ministeriale che definisce i criteri e le modalità di fruizione del credito d'imposta). Resta poi essenziale valorizzare le peculiarità e i punti di forza dei diversi sistemi produttivi regionali e sub-regionali, nonché dotare la ZES unica di risorse adeguate per garantire ai relativi strumenti di incentivazione e semplificazione un'opportuna continuità nel tempo.

In ultimo, alla luce degli imponenti obiettivi europei sulla transizione digitale ed energetica, sarà necessario aiutare il sistema produttivo e metterlo nella migliore condizione di poter affrontare queste grandi sfide, sia attraverso un uso oculato delle risorse sia attraverso il miglioramento dell'apparato regolatorio. Rimangono comunque obiettivi che è necessario affrontare insieme agli altri Paesi europei. Solo in questo modo, l'UE potrà superare la doppia transizione senza perdere ulteriore competitività rispetto agli altri grandi blocchi.