



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissioni Congiunte
V Bilancio Camera dei Deputati
e 5^a Bilancio Senato della Repubblica

18 Aprile 2016



CONFINDUSTRIA

Attività conoscitiva preliminare
all'esame del Documento di
Economia e Finanza 2016

Luca Paolazzi

Direttore Centro Studi Confindustria

1. Il quadro macroeconomico e le stime del DEF

Il DEF si inquadra in uno scenario internazionale e interno che rimane molto complesso. La crescita dell'economia mondiale ha dato di recente segni di miglioramento, ma rimane contrassegnata anche nel medio termine da ritmi molto più lenti dell'atteso e di quanto sperimentato prima della crisi. La risalita italiana stenta a prendere velocità, sebbene è probabile che le statistiche siano riviste all'insù in futuro.

Il tratto distintivo della fase storica, che è strutturale e non meramente congiunturale, è costituito dalle grandi incertezze e fragilità, dalla volatilità, che portano a navigare a vista.

A cavallo tra 2015 e 2016 si è osservata una marcata frenata globale. Una dinamica più robusta è stata segnalata dagli ultimi dati sia nel manifatturiero sia nei servizi. Il miglioramento è diffuso alle principali economie avanzate (specie USA, Regno Unito) e agli emergenti (soprattutto India e Russia).

Tuttavia, le prospettive rimangono instabili. L'anticipatore OCSE non lascia intravedere ulteriori progressi nei prossimi trimestri.

Per il 2016 il Fondo monetario ha recentemente rivisto al ribasso le stime di crescita del PIL globale: 3,2%, dal 3,4% di gennaio; ma era 3,8% un anno fa. Per il 2017 l'ha leggermente alzate (3,7% da 3,6%, era 4,0% dodici mesi or sono).

Rivista all'ingiù anche la previsione sull'andamento del PIL degli USA (+2,4% nel 2016 e +2,5% nel 2017) di quello dell'Eurozona (+1,5% e +1,6%), e dell'Italia: +1,0% da +1,3% comunicato in gennaio; nel 2017 +1,1% da +1,2%. Sono tutte dinamiche sostenute dai consumi ma nel complesso modeste.

La recente stabilizzazione del prezzo del petrolio potrebbe aiutare a migliorare le aspettative. Il mancato accordo a Doha apre, però, una nuova fase di volatilità, in presenza di un ampio eccesso di offerta.

Rimane la minaccia della deflazione, che ha origini sia congiunturali sia strutturali. Tra i primi, spiccano i prezzi energetici e gli output gap (divario tra PIL effettivo e PIL potenziale). Tra i secondi, le durature conseguenze della crisi in termini di eccesso di offerta globale in molti settori, di alta disoccupazione, di iper pressione concorrenziale e le politiche perseguite nell'Eurozona, dove l'unica istituzione convintamente europeista rimane la BCE.

Terrorismo internazionale, migrazione e reazioni ad essa che minacciano il buon funzionamento del mercato interno europeo, Brexit, indecisionismo

della politica monetaria americana, rallentamento degli emergenti: sono i principali fattori destabilizzanti.

Nell'Eurozona il recente miglioramento è guidato dal manifatturiero ed è coerente con un'espansione del PIL nel 1° trimestre analoga a quella registrata a fine 2015 (+0,3% il consenso).

In Italia gli indicatori congiunturali segnalano il proseguimento di una tendenza favorevole nell'industria e un rallentamento nei servizi; nel 1° trimestre 2016 il Centro Studi stima un'accelerazione: +0,8% la produzione industriale (dopo la stagnazione a fine 2015) e +0,3% il PIL (da +0,1% nel 4° 2015). La crescita 2016 del PIL acquisita al 1° trimestre sarebbe pari allo 0,6%.

La domanda interna rimane il principale driver della crescita del PIL italiano. Proseguirà anche all'inizio del 2016 la moderata dinamica dei consumi delle famiglie anche in virtù dell'aumento del potere d'acquisto. Gli investimenti sono aumentati nel 4° trimestre del 2015 (+0,8%) e saranno sostenuti, quest'anno, dall'aumento degli investimenti pubblici connesso all'utilizzo della clausola di flessibilità e dai provvedimenti previsti dall'ultima Legge di stabilità per il rilancio di quelli privati. In particolare, gli investimenti in costruzioni, in ripresa già alla fine del 2015, continueranno a crescere anche nel 2016 spinti soprattutto dall'edilizia residenziale.

Nel DEF, il Governo rivede al ribasso le prospettive di crescita del PIL per il 2016 e il 2017 mentre rialza quella del 2019: +1,2% nel 2016 (a settembre scorso nella Nota di aggiornamento al DEF, il Governo prevedeva +1,6%), +1,4% nel 2017 (+1,6%), +1,5% nel 2018 (+1,5%) e 1,4% nel 2019 (+1,3%). In termini nominali, la previsione solo per il 2019 è più elevata di quella presentata a settembre scorso: +2,2% nel 2016 (+2,6% la stima di settembre), +2,5% nel 2017 (+3,3%), +3,1% nel 2018 (3,4%), +3,2% nel 2019 (3,1%).

La crescita prevista dal Governo per il 2016 è nella fascia alta delle previsioni di consenso. Inevitabilmente incorpora il deludente andamento della seconda metà del 2015. Poggia sulla attesa che il profilo 2016 e 2017 rimanga discretamente positivo. Un esito auspicabile ma con rischi al ribasso.

Per quanto realistiche e condivisibili come previsioni, questi ritmi di crescita appaiono insoddisfacenti per ripristinare livelli di occupazione e redditi pre-crisi, sanare le ferite nel tessuto sociale, compreso l'ampliamento della povertà. È doveroso puntare su una crescita più elevata e fare ogni sforzo per raggiungerla.

La politica di bilancio disegnata dal DEF è volta, al tempo stesso, a favorire la crescita e ad assicurare un graduale ma robusto consolidamento delle finanze pubbliche, per far scendere il rapporto tra debito e PIL. Il nuovo scenario programmatico, rispetto a quello di settembre scorso, presenta un allungamento del sentiero di rientro del deficit. In particolare, il pareggio strutturale viene spostato al 2019 dal 2018. Ciò concretizza la scelta condivisibile fatta dal Governo di ridurre l'ammontare della restrizione di bilancio nel 2017 e nel 2018 per rinviarla al 2019, una volta consolidata la crescita del PIL.

Si tratta di una deroga ai vincoli previsti dal Patto di stabilità e crescita che avrebbero richiesto una correzione di 1,2 punti di PIL nel prossimo biennio, correzione che va sommata alle risorse richieste per annullare le clausole di salvaguardia che ammontano a 1,1 punti di PIL nei due anni.

Correttamente il Governo ritiene "inopportuno e controproducente" operare una restrizione di bilancio così consistente e ha programmato un percorso di rientro meno restrittivo: 0,4 punti di PIL nel prossimo biennio sul saldo strutturale.

D'altra parte il Governo ha indicato una serie di ragioni, più volte evidenziate da Confindustria, che giustificano tale deviazione: le pressioni deflazionistiche già citate, che limitano la dinamica del PIL nominale, e quindi la discesa del rapporto tra debito e PIL, e che verrebbero aggravate da una stretta più forte; la politica di bilancio che, a livello europeo, rimane neutrale perché i paesi che hanno spazi di bilancio non li stanno utilizzando adeguatamente; gli effetti marcatamente recessivi che hanno le restrizioni di bilancio in un Paese come l'Italia, per effetto della lunga recessione da cui ha da poco cominciato a uscire; le molteplici riforme approvate negli ultimi anni hanno bisogno di politiche di bilancio accomodanti per produrre benefici; la metodologia di stima dell'output gap adottata in ambito europeo, che è fonte di politiche di bilancio pro-cicliche.

Il deficit effettivo nel 2016 è programmato al 2,3% del PIL, in linea con il livello tendenziale e dello 0,1% inferiore a quello previsto con l'approvazione della Legge di stabilità 2016 a dicembre scorso.

Nel 2017 il deficit è programmato scendere all'1,8% del PIL (0,4 punti di PIL più elevato del tendenziale). Ciò significa che il Governo intende utilizzare risorse a deficit per circa 6,9 miliardi. Poiché si è anche impegnato, positivamente, ad annullare le clausole di salvaguardia ancora attive (aumento delle aliquote IVA) che valgono 15,1 miliardi (annullamento da concretizzare attraverso tagli alla spesa pubblica, revisione delle *tax expenditure*, introduzione di strumenti per il contrasto

all'evasione e all'aumento della fedeltà fiscale), le risorse da recuperare in bilancio ammontano a 8,2 miliardi.

A tale riguardo, come più volte Confindustria ha sottolineato, un buon monitoraggio dell'economia non osservata – che prenda le distanze da quanto fatto finora – risulta prioritario per individuare gli strumenti di contrasto all'evasione più efficaci. Auspichiamo pertanto che si dia presto corso alla nomina e ai lavori della Commissione che dovrebbe effettuare il monitoraggio dell'evasione fiscale secondo quanto previsto in attuazione della delega fiscale.

Nel 2018 il deficit è programmato scendere allo 0,9% del PIL, superiore di 0,6 punti di PIL al livello tendenziale. Il Governo intende quindi utilizzare circa 3,5 miliardi a deficit. Tali risorse consentiranno di coprire parte delle clausole di salvaguardia previste per il 2018 (aliquote IVA e accise sui carburanti), per un valore di ulteriori 4,4 miliardi rispetto al 2017.

Nel 2019, oltre al pareggio strutturale, è programmato un surplus di bilancio effettivo dello 0,1% del PIL (0,4% il valore tendenziale).

Il saldo primario è programmato, quest'anno, all'1,7% del PIL, in aumento dall'1,6% nel 2016 e in linea con il valore tendenziale; raggiungerà il 2,0% del PIL nel 2017, il 2,7% nel 2018 e il 3,6% nel 2019.

Il debito pubblico, includendo i sostegni erogati agli altri paesi europei, è previsto scendere quest'anno al 132,4% del PIL (dal 132,7% del 2015); il rientro continuerà nei prossimi anni: 130,9% del PIL nel 2017, 128,0% nel 2018 e 123,8% nel 2019.

2. Una valutazione generale sulle riforme

Per quanto riguarda le riforme, il Governo italiano negli ultimi anni ne ha pianificate e in larga parte già realizzate un numero consistente che riguardano quasi tutti gli ambiti dell'azione pubblica: assetto istituzionale, mercato del lavoro, fiscalità, pubblica amministrazione, giustizia, scuola, concorrenza, infrastrutture, sistema creditizio, ambiente. Si tratta di un processo che, oltre che dalle imprese, ha ricevuto importanti apprezzamenti da più parti. L'ultimo, in ordine di tempo, è quello dell'OCSE che nel rapporto *Going for growth 2015*, di fine febbraio scorso, ha segnalato Italia e Spagna come i paesi che hanno implementato più riforme strutturali nel 2015. Anche la Commissione europea nel *Country Report 2016* ha riconosciuto il grande impegno del Governo.

Tale processo riformatore non può né fermarsi né rallentare ora. Tra i paesi avanzati, l'Italia, in considerazione della più negativa performance

durante la crisi e nel decennio precedente, più degli altri può beneficiarne in termini di aumento del PIL potenziale.

Le riforme, però, non basta annunciarle e nemmeno approvarle in Parlamento: occorre attuarle. È il deficit di attuazione quello che è maggiormente mancato per troppi anni in Italia. Un deficit che ora è ben chiaro alle istituzioni internazionali che periodicamente vengono in Italia a monitorare il quadro del Paese. Perciò occorre che il Governo metta nell'attuazione lo stesso impegno che pone nel varare le riforme. Sotto questo profilo, il Piano Nazionale delle Riforme (PNR) va nella direzione auspicata poiché si caratterizza per una particolare attenzione verso la fase di implementazione e attuazione delle leggi già approvate.

3. Le misure di politica economica

3.1. Investimenti, ricerca e innovazione e infrastrutture

Anche quest'anno uno degli obiettivi prioritari dell'azione di Governo prefigurata nel PNR rimane la creazione di un *business climate* più favorevole agli **investimenti**.

Per sostenere la crescita del PIL è necessario rendere il Paese più competitivo e accelerare gli investimenti. Il 2015 ha fatto segnare una positiva inversione di tendenza: gli investimenti fissi lordi sono cresciuti dello 0,8% in termini reali. L'evoluzione prevista indica una prosecuzione di tale andamento, con una crescita del 2% nel 2016 che raggiungerà il 3% nel 2018.

Un apporto rilevante in tali dinamiche è assicurato dalla spesa per cofinanziamenti nazionali dei progetti di investimento a fronte dei quali il Governo Italiano ha chiesto l'utilizzo della flessibilità di bilancio. La Commissione ha chiarito che le spese di cofinanziamento non devono sostituire gli investimenti finanziati interamente da risorse nazionali, in maniera tale che gli investimenti pubblici totali non diminuiscano.

Riguardo al "Piano investimenti" inviato alle istituzioni europee lo scorso febbraio, risultano in corso procedure che corrispondono a un ammontare di spesa nazionale cofinanziata pari a 4,4 miliardi, di cui 2,6 miliardi per progetti e opere di investimento già finanziati, a fronte della spesa nazionale su progetti cofinanziati dall'Unione europea di 5,2 miliardi considerata per la clausola investimenti. Va rilevato che la quota di progetti effettivamente in esecuzione è ancora limitata, per cui una robusta accelerazione della loro attuazione è assolutamente necessaria,

sia per garantire gli effetti sulla crescita sia per evitare problemi di finanza pubblica derivanti dal mancato pieno utilizzo della flessibilità.

Il PNR fornisce poi, in dettaglio, l'indicazione di come la strategia di incremento degli investimenti dovrà articolarsi per contribuire alla riduzione degli squilibri territoriali attraverso l'attuazione del *Masterplan* per il **Mezzogiorno**. Questo mira a sviluppare filiere produttive meridionali muovendo dai centri di maggiore vitalità del locale tessuto economico, accrescendone la dotazione di capacità imprenditoriali e di competenze lavorative e migliorando le condizioni di contesto (con migliori regole di funzionamento dei mercati e la predisposizione di fattori di produzione comuni, ossia infrastrutture e capitale umano). La strategia assegna una elevata centralità allo sviluppo dell'imprenditorialità, in particolare nell'industria e quindi, un grande contributo potrà venire dal credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, introdotto dalla Legge di Stabilità 2016.

I Piani attuativi, uno per ciascuna Regione e Città metropolitana del Mezzogiorno, dovranno essere approvati nelle prossime settimane. Per la loro definizione, si fa riferimento anche al coinvolgimento degli *stakeholders* (più volte chiesto da Confindustria), ma solo in maniera generica. Una adeguata base finanziaria sarà assicurata dal Fondo per lo Sviluppo e Coesione 2014-20, che potrà giovare della Cabina di Regia Stato-Regioni recentemente costituita.

Da notare che, al contrario, non si fa cenno alla possibilità, pure contemplata dalla Legge di Stabilità, di prorogare per le sole regioni meridionali nel 2017 lo sgravio contributivo per i nuovi assunti. Al di fuori di questa misura non si prevede l'introduzione di ulteriori, specifici strumenti per il Mezzogiorno.

Per quanto riguarda **Ricerca e Innovazione**, nel PNR si riportano le misure realizzate o avviate in questi anni e fortemente condivise da Confindustria (in particolare: il Programma Nazionale di Ricerca; il credito d'imposta per le spese in Ricerca e Innovazione; il *patent box* e gli strumenti diretti a sostenere lo sviluppo e la valorizzazione dei brevetti; le misure per le Startup e le PMI innovative; gli interventi per progetti di ricerca e innovazione promossi dal MISE nell'ambito del Fondo per la crescita sostenibile).

Viene ribadito l'impegno a sostenere la crescita degli investimenti in R&I, ma senza indicare interventi specifici di potenziamento.

Condividendo la scelta di concentrare l'attenzione sulla fase attuativa e sulla verifica dell'efficacia delle misure adottate, si auspica un maggiore

impegno a velocizzare l'adozione delle misure già previste (in particolare il Programma Nazionale della ricerca) e la possibilità di introdurre piccoli interventi migliorativi per potenziarne l'efficacia del credito d'imposta in R&I: l'eliminazione o l'innalzamento del limite massimo di 5 milioni annui a impresa; la soluzione del caso di stabili organizzazioni di imprese estere che eseguono attività in Italia contabilmente su "commessa" della casa madre. Interventi che potrebbero essere inseriti nell'annunciato nuovo pacchetto di misure per potenziare gli investimenti delle imprese. In prospettiva, in ogni caso, va ripensato l'approccio incrementale.

Nell'allegato al DEF "Strategie per le **infrastrutture** di trasporto e logistica" si mette in atto un nuovo approccio alla realizzazione delle opere pubbliche per rispondere alle criticità del sistema infrastrutturale del nostro Paese.

Si prevede un nuovo processo di pianificazione infrastrutturale delle opere, che dovrà definire un quadro del sistema delle infrastrutture nazionale unitario e quanto più possibile condiviso, in base al quale verranno definiti i fabbisogni nazionali di infrastrutture e le priorità, in funzione della fattibilità delle singole opere e delle risorse disponibili.

L'allegato, inoltre, evidenzia e sviluppa le linee guida e gli obiettivi della strategia di programmazione e selezione delle opere nel rispetto dei vincoli di spesa. Vengono individuate come linee guida della programmazione la realizzazione di infrastrutture utili, snelle e condivise, la valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente, lo sviluppo urbano sostenibile.

Il perseguimento degli obiettivi indicati sarà facilitato da un complessivo miglioramento della qualità del ciclo di progettazione e realizzazione delle nuove infrastrutture. Proprio il processo di realizzazione delle infrastrutture è caratterizzato da un ulteriore elemento di innovazione: la possibilità di revisionare le scelte pregresse (*Project Review*) in funzione delle mutate condizioni di mercato (domanda di mobilità e scenario infrastrutturale di riferimento).

Si esprime, pertanto, un giudizio positivo sugli obiettivi e le strategie che rappresentano un primo passo del processo di pianificazione, programmazione e progettazione delle opere pubbliche, connotato da una forte carica innovativa rispetto all'ultimo quindicennio, in linea con le indicazioni contenute nel nuovo codice dei contratti pubblici di prossima approvazione.

3.2. Riforme istituzionali, pubblica amministrazione, giustizia e concorrenza

Per ammodernare l'architettura istituzionale, accrescere l'efficienza del sistema giudiziario e favorire la concorrenza il PNR individua una serie di misure:

- la conclusione dell'iter del disegno di legge di **riforma costituzionale** nell'aprile 2016. Il referendum confermativo dovrebbe svolgersi nell'autunno 2016. Si tratta di una riforma largamente sostenuta dal mondo produttivo, in quanto funzionale a rendere più rapido e certo il processo decisionale, nonché a normalizzare i rapporti tra Stato e Regioni;
- la **modernizzazione del settore pubblico** (cd. riforma Madia). A gennaio 2016 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare 11 decreti attuativi della legge delega. I decreti intervengono, tra l'altro, in materia di: i) segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); ii) riordino della disciplina in materia di Conferenza dei servizi; iii) semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi per investimenti strategici a forte impatto occupazionale. Con riferimento poi alle misure di semplificazione, al 15 marzo 2016 risultano raggiunte circa il 90% delle scadenze previste dall'Agenda per la semplificazione.
- il superamento dei principali colli di bottiglia che caratterizzano il **sistema giudiziario italiano**, essendo il Governo consapevole che la performance complessiva della giustizia civile continua a essere lontana dagli standard europei. Con riferimento ai risultati conseguiti, l'avvio dell'obbligatorietà del processo civile telematico è un passaggio fondamentale nel percorso di semplificazione della giustizia civile e sta già producendo significativi risultati.

Nell'ultimo anno si sono osservati alcuni miglioramenti nell'ambito dei Tribunali, sia nell'anzianità delle cause giacenti (-14% di cause contenziose ultra-triennali rispetto al 2014) sia nella durata media nazionale (-5%). Anche le Corti di Appello mostrano i primi recuperi di efficienza in termini di riduzione dell'arretrato (-8,2%). Nel 2015 il Governo ha anche presentato un disegno di legge delega per la riforma del processo civile, che è stato approvato dalla Camera ed è attualmente all'esame del Senato;

- la creazione di opportunità di **risanamento delle imprese in crisi**. Particolare enfasi viene posta sul disegno di legge delega per la riforma organica della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza. Il DDL è stato approvato dal Governo lo scorso 10 febbraio, ha intrapreso il suo

percorso parlamentare e dovrebbe concluderlo – stando al cronoprogramma allegato al PNR – entro ottobre 2016;

- l'approvazione definitiva, entro giugno 2016, della **Legge annuale per la concorrenza**, che ha finora seguito un iter parlamentare lento e tortuoso. Al riguardo, il Governo intende proseguire il percorso avviato con la prima legge annuale per la concorrenza, varandone una seconda per il 2016 dopo la segnalazione da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Il provvedimento, attualmente allo studio, potrebbe intervenire sul settore delle comunicazioni, sanità, trasporti e servizi pubblici locali, in raccordo con altre riforme del Governo (riforma Madia); è importante che la sua approvazione non sia ritardata come quella della legge in approvazione;
- la riduzione e **razionalizzazione della spesa pubblica**, anche attraverso la contrazione del numero dei centri di spesa e l'*e-procurement*. Inoltre, il PNR evidenzia come a gennaio 2016 sia stato approvato – nell'ambito della cd. riforma Madia – uno schema di decreto per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, che prevede un' incisiva riduzione delle società partecipate esistenti.

3.3. Sistema bancario e finanza per la crescita

In tema di consolidamento del **sistema bancario** il DEF segnala come il Governo stia seguendo il processo di integrazione tra banche popolari e l'attuazione della riforma delle banche di credito cooperativo (BCC). Con riferimento agli interventi ancora necessari viene invece ribadita – visto il livello ancora elevato dei crediti in sofferenza nei bilanci delle banche e dati i vincoli all'intervento pubblico derivanti dalla disciplina europea in materia di aiuti di Stato e *bail-in* – la necessità di ridurre la durata delle procedure concorsuali e dei tempi di recupero dei crediti, così da favorire la dismissione dei *non performing loans* da parte delle banche.

In tema di **finanza** per la crescita, il DEF:

- cita la Legge di Stabilità 2016 che ha ampliato le garanzie che possono essere concesse dal Fondo di Garanzia per le PMI. In proposito, va segnalato che i correttivi introdotti (introduzione di uno specifico meccanismo di rifinanziamento dei fondi pubblici di garanzia; rifinanziamento della Sezione speciale del Fondo dedicata all'autotrasporto merci per conto terzi; specifiche modalità di intervento del Fondo a favore delle PMI fornitrici di ILVA; creazione di una sezione speciale del Fondo destinata alla concessione di garanzie in favore di

imprese sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata), per quanto positivi e in linea con alcune delle richieste di Confindustria, sono insoddisfacenti rispetto all'insieme delle proposte avanzate, anche insieme ad ABI e Febaf.

In particolare era stato proposto di: 1) favorire il cofinanziamento del Fondo da parte delle Regioni; 2) espandere il perimetro di intervento del Fondo, ampliandone l'operatività alle imprese con un numero di dipendenti compreso tra 250 e 499 e innalzando l'importo massimo garantito da 2,5 a 5 milioni; 3) potenziare l'operatività del Fondo sulle garanzie di portafoglio e semplificare le procedure automatiche di accesso; 4) adeguare, su base pluriennale, la dotazione finanziaria del Fondo al programma di evoluzione delineato ai punti precedenti.

È comunque positivo che il DEF anticipi l'intenzione di un ulteriore rafforzamento del Fondo con interventi correttivi, migliorativi e integrativi. È essenziale che tali interventi comprendano quelli proposti da Confindustria;

- ricorda, per quanto riguarda le PMI innovative, l'introduzione, tra le altre, di misure per favorirne l'accesso al credito (attraverso modalità semplificate per beneficiare della garanzia del Fondo di Garanzia per le PMI), e all'*equity* (tramite l'estensione a tali imprese dello strumento dell'*equity crowdfunding*). In proposito va segnalato che, mentre il Regolamento Consob che disciplina il funzionamento dell'*equity crowdfunding* è stato emanato a marzo 2015, si è ancora in attesa del decreto che definirà le modalità semplificate di accesso al Fondo di Garanzia;

- mette in evidenza, per quanto riguarda il Piano *Juncker*, che:

1. il Fei e il Fondo di Garanzia per le PMI hanno firmato di recente un accordo, che prevede l'utilizzo della controgaranzia del Feis al fine di favorire la concessione di finanziamenti per oltre 1 miliardo a favore di 20mila PMI italiane nel corso dei prossimi dodici mesi;

2. MEF, CDP, SACE e ABI hanno siglato un Protocollo d'intesa finalizzato a favorire la concessione, a condizioni di vantaggio grazie alla garanzia SACE, a *small & mid cap* (fino a 499 dipendenti) di 1 miliardo di finanziamenti per investimenti in innovazione e internazionalizzazione.

In merito a tali accordi, che appaiono comunque positivi, va segnalato che:

- nel primo caso l'intervento riguarda esclusivamente le controgaranzie ai confidi per operazioni fino a 150mila euro;

- nel secondo caso, l'accordo non è ancora operativo (sono infatti in corso i convenzionamenti tra banche e SACE); inoltre non è ancora chiaro se le condizioni economiche del prestito, che dovranno riflettere i vantaggi derivanti dalla presenza della garanzia SACE e della controgaranzia del Piano *Juncker*, saranno effettivamente vantaggiose per tutte le imprese; va infatti ricordato che la misura non è un'agevolazione pubblica come il Fondo di Garanzia per le PMI e che SACE presta garanzie a condizioni di mercato, calcolate in base al rischio dell'impresa garantita. In proposito, si sottolinea come l'intervento – che come detto dovrà comunque contenere il costo della garanzia SACE grazie alla presenza della controgaranzia Feis – potrà risultare utile in modo particolare per quelle imprese che non possono oggi accedere al Fondo di Garanzia per le PMI, perché non sono PMI, ovvero perché hanno fabbisogni nettamente superiori all'importo massimo garantito dal Fondo stesso.

Infine, il DEF anticipa l'intenzione del Governo di varare un secondo pacchetto Finanza per la Crescita, che sviluppi ulteriormente il primo pacchetto, introducendo nuovi strumenti o rafforzando quelli esistenti.

L'auspicio è che tale pacchetto comprenda - oltre al necessario rafforzamento del Fondo di Garanzia per le PMI nella direzione sopra indicata - interventi per stimolare il mercato del *venture capital*, sostenere *start-up* e PMI innovative, favorire l'investimento degli investitori istituzionali nel sistema produttivo e in particolare nelle piccole e medie imprese, misure per sostenere la patrimonializzazione delle imprese.

3.4. Pagamento debiti della PA

Il DEF sottolinea come dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2015 la piattaforma per il monitoraggio dei crediti commerciali verso le PA del MEF ha riscontrato che, a fronte di 21,5 milioni di fatture registrate, per 129 miliardi, sono state pagate 8,9 milioni di fatture per 60,5 miliardi, con un tempo medio di 46 giorni, che scende a 44 per gli "enti attivi" (definiti come quelli che forniscono informazioni alla piattaforma su oltre il 75% delle fatture registrate). Gli enti attivi sulla piattaforma sono tuttavia solo 7.400 sugli oltre 20mila registrati sulla stessa piattaforma. Il DEF sottolinea come vi sia l'obiettivo di disporre delle informazioni di pagamento sul 90% delle fatture registrate entro la fine del 2016 e sul 99% delle fatture registrate entro il 30 giugno 2017.

Viene inoltre ricordato che a marzo 2016 il MEF ha pubblicato l'elenco dei 500 enti pubblici più virtuosi nel pagamento delle fatture elettroniche (ossia quelli che pagano più tempestivamente). Obiettivo del MEF, in linea

con quanto auspicato da Confindustria, è pubblicare un elenco completo di tutti gli enti pubblici, compresi quelli che non comunicano i dati di pagamento.

Va infine sottolineato che il DEF non contiene indicazioni circa il completamento del processo di smaltimento dei debiti pregressi contratti dalle PA fino al 2013; processo per il quale, il DL 35/2013 e i successivi provvedimenti hanno messo a disposizione 56,3 miliardi (si ricorda che, al 20 luglio 2015, sono stati pagati debiti scaduti nei confronti dei creditori per 38,6 miliardi, di cui 5,2 per rimborsi fiscali riferiti al 2013; alla stessa data, le risorse erogate alle PA ammontavano invece a 44,6 miliardi).

In proposito, si sottolinea che manca ancora una quantificazione dell'esatto ammontare dei debiti scaduti; resta inoltre aperta la questione che attiene alle società partecipate, in relazione alle quali non trovano applicazione molte delle disposizioni introdotte per superare il problema dei ritardati pagamenti delle PA.

3.5. Mercato del lavoro, welfare e sanità

In materia di lavoro la principale novità del PNR sarebbe rappresentata dall'intenzione del governo di intervenire con legge per rafforzare la contrattazione di secondo livello. Il decentramento contrattuale verrebbe, infatti, incoraggiato rafforzando l'esigibilità degli accordi aziendali e consentendo la derogabilità delle disposizioni contenute nel contratto nazionale in materia di "organizzazione del lavoro, della produzione". Infine, quanto alla possibilità, che vari commenti apparsi sui media hanno dato per certa, e cioè la possibilità di derogare con il contratto aziendale anche i contenuti economici del contratto collettivo nazionale, la formulazione del PNR in realtà poco lascia comprendere.

Le innovazioni previste nel PNR paiono coerenti con la logica di cambiamento che nel settore industriale, almeno in linea di principio, è stata perseguita - con l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, il Protocollo per la produttività del 21 novembre 2012, e, da ultimo, con il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014 - e si inseriscono in modo sistematico con quella serie di disposizioni contenute nel Jobs Act che prevedono ampie deleghe alla contrattazione aziendale.

In questo quadro pare, dunque, importante proseguire nel solco di una derogabilità "regolata" dal CCNL, facendo attenzione al fatto che, l'eterogeneità delle situazioni settoriali e delle imprese, suggeriscono di

offrire una pluralità di strumenti - rafforzandone la convenienza all'utilizzo - piuttosto che l'adozione di rigidi modelli uniformi.

Altre misure sono già previste da interventi legislativi approvati e DDL in corso di esame. Tra queste, riguardo la piena operatività entro il 2016 dell'Agenzia per le politiche Attive del Lavoro (ANPAL), è di interesse delle imprese l'inserimento dei Fondi interprofessionali per la formazione continua tra i soggetti erogatori di politiche attive del lavoro nell'ambito della rete nazionale.

Tra gli strumenti di politica attiva gestiti dall'ANPAL vi è il nuovo assegno di ricollocazione a cui potrebbe collegarsi la proposta, formulata da Confindustria, di introdurre – in analogia con la disciplina dell'art. 6 del D.Lgs 4 marzo 2015, n. 23 – una offerta conciliativa per tutti i licenziamenti per motivi economici e, in particolare, per i licenziamenti collettivi, obbligatoriamente composta di due elementi: i) un importo determinato per legge, da determinare e corrispondere così come previsto dall'art. 6 del D.Lgs 23/2015; ii) un contratto di ricollocazione.

Sono positivi anche: l'approvazione e implementazione del DDL "Jobs Act per gli autonomi e Lavoro agile", l'attuazione della seconda fase della Garanzia giovani, la tassazione separata del 10% dei premi di risultato erogati a livello aziendale e la non imponibilità per i premi erogati sotto forma di offerte di servizi o di voucher per l'acquisto di beni.

Da rilevare, in materia di **welfare**, la prudenza riguardo eventuali interventi di maggiore flessibilità nell'accesso al pensionamento.

Positivo il DDL delega "Social Act" che incrementa le risorse per il contrasto alla povertà e mira a razionalizzare le misure esistenti, facendole confluire in uno strumento unico, semplice e rafforzato.

In materia di **sanità**, le misure volte al raggiungimento dell'obiettivo di spesa sanitaria/PIL al 6,5% nel 2019, rischiano di tradursi – come negli ultimi anni – in tagli alla spesa che inevitabilmente ricadranno sulle imprese della filiera della salute, piuttosto che in misure strutturali volte all'eliminazione di inefficienza, inappropriatezza e sprechi.

Da valutare come verranno rese operative le nuove misure sui piani di rientro delle aziende sanitarie pubbliche in disavanzo strutturale. Anche qui il rischio è che per ridurre i disavanzi si incida negativamente sui rapporti con i fornitori. L'auspicio è che non si ripeta quanto fatto finora con i piani di rientro delle Regioni, misura questa che doveva essere temporanea e che invece appare ormai strutturale e ha portato all'innalzamento della pressione fiscale. La revisione dei Livelli Essenziali

di Assistenza è condivisibile soprattutto se andrà nell'ottica di premiare l'innovazione. A tale riguardo, sarebbe importante prevedere l'introduzione di prestazioni di telemedicina in senso lato a supporto dell'assistenza territoriale e domiciliare. La sostenibilità del sistema salute viene quindi nuovamente affrontata mediante interventi che rischiano di essere solo "formali", di efficientamento, senza la previsione di misure strutturali. In particolare, non si fa alcun cenno al tema dello sviluppo strategico del secondo pilastro come proposto da Confindustria.

3.6. Fisco

Con riguardo alle politiche fiscali, il PNR ripercorre i passi più significativi compiuti negli ultimi due anni per realizzare una strategia tributaria volta, da un lato, alla riduzione della pressione fiscale – specie sulle persone e sui fattori produttivi – e, dall'altro, all'introduzione di misure per il rilancio degli investimenti.

Il PNR dà anche ampiamente conto del processo di attuazione della delega fiscale che ha catalizzato i maggiori sforzi riformatori in materia fiscale nel biennio trascorso. La riforma fiscale, pur non modificando il sistema nella sua articolazione complessiva, è tuttavia intervenuta in ambiti significativi per il mondo delle imprese – dalla fiscalità internazionale ai profili sanzionatori, dalla certezza del diritto alle semplificazioni – con il principale obiettivo di restituire stabilità e prevedibilità al sistema fiscale, preconditione indispensabile per un Paese che voglia attrarre investimenti produttivi e competere efficacemente a livello internazionale.

Non è questa la sede per dilungarsi nell'analisi e nella valutazione delle singole misure realizzate nell'ambito della più ampia politica fiscale del Governo, peraltro nel complesso positive, tuttavia, non ci si può esimere dall'evidenziare alcune preoccupazioni generate da talune scelte.

Ci si riferisce, in particolare, alla positiva valutazione che il PNR fornisce con riguardo al **reverse charge** e allo **split payment**. Benché venga confermata l'efficacia di queste misure (nel 2015, l'incremento dell'IVA sulle transazioni domestiche per effetto dello *split payment* e del *reverse charge* è stimato in circa 3 miliardi), non si fa alcun riferimento ai lunghi tempi di attesa a danno delle imprese per il recupero dei crediti IVA maturati per effetto di tali meccanismi. Va peraltro osservato che il PNR indica che i tempi di rimborsi IVA si sono ridotti nel 2015 rispetto all'anno precedente, senza, tuttavia, fornire una indicazione specifica sulla riduzione dei tempi raggiunta.

Giova ricordare al riguardo che, non solo l'Italia è ancora sottoposta a una procedura di infrazione da parte della Commissione europea per i lunghi tempi di esecuzione dei rimborsi dei crediti IVA, ma, anche, che l'autorizzazione allo *split payment*, che gli organi comunitari hanno rilasciato, era subordinata a una precisa verifica da parte della Commissione europea circa i tempi di erogazione dei crediti IVA maturati dalle imprese soggette allo *split payment*. Le imprese attendono con curiosità la relazione per trovare riscontro alle difficoltà finanziarie che quotidianamente affrontano a causa di questo meccanismo.

Un intervento generale e organico è quello indicato nel PNR per la **revisione dei valori catastali**. È una previsione che andrà attentamente monitorata anche per scongiurare ulteriori aggravii impositivi sugli immobili che, specie quelli utilizzati nell'attività di impresa, nonostante gli opportuni interventi operati con l'ultima legge di stabilità (c.d. imbullonati), subiscono un trattamento fiscale ingiustificato.

Confindustria ha denunciato più volte l'anomalia di una tassazione patrimoniale che colpisce i beni strumentali impiegati nel processo produttivo e che, per giunta, non è pienamente deducibile dal reddito di impresa e dall'IRAP, con evidenti profili di dubbia costituzionalità.

L'IMU e la TASI sui beni strumentali delle imprese, e a maggior ragione la TASI sugli immobili-merce, dovrebbero essere completamente eliminate; in ogni caso, andrebbe sin da subito riconosciuta la piena deducibilità dal reddito d'impresa e dal valore della produzione dell'IMU.

Infine, nel PNR si preannunciano ulteriori interventi di semplificazione fiscale che non possono che essere attesi con interesse e favore; l'auspicio è che producano effetti tangibili sui contribuenti, che rispettino lo Statuto dei diritti del contribuente e che non si limitino a spostare obblighi o adempimenti da un funzionario pubblico a un libero professionista.

3.7. Ambiente ed energia

Le tematiche ambientali ed energetiche stanno assumendo una rilevanza strategica sempre maggiore, alla luce degli sfidanti obiettivi di sostenibilità definiti o in corso di definizione sia a livello europeo (Pacchetto Clima-Energia 2030 e Pacchetto di proposte in tema di economia circolare), che a livello globale (COP 21).

A dispetto di queste linee di tendenza, il DEF adotta un approccio pressoché descrittivo dello stato dell'arte, senza offrire chiari orientamenti

di policy, necessari per attivare gli investimenti di medio e lungo periodo atti a raggiungere gli obiettivi sopra indicati.

Si segnalano, come punto particolarmente critico, l'assenza di una chiara strategia nazionale in materia di approvvigionamenti energetici, contenimento dei consumi e riduzione delle emissioni.

Anche in materia di economia circolare, benché risulti apprezzabile la rinnovata attenzione al tema, non sono evidenziati gli effetti degli interventi proposti.

Il tema **ambientale** viene affrontato nel DEF sulla base degli indirizzi di policy definiti a livello comunitario, ovvero:

- Sostenibilità ed economia circolare, dove si annuncia una serie non chiara di misure per rilanciare gli investimenti "verdi". Si ritiene ragionevole commentare positivamente l'esplicito richiamo alle ricadute sull'occupazione e la competitività.

Tra le misure individuate, sicuramente andrà seguita la revisione della Strategia per lo sviluppo sostenibile, annunciata già da tempo dal MATTM. Non si specifica nulla nel cronoprogramma rispetto alle tempistiche e alle modalità di coinvolgimento degli *stakeholder*.

Particolare attenzione va rivolta anche agli interventi in tema di "Gestione rifiuti". Da valutare positivamente il "progressivo passaggio dalla tassa alla tariffa", mentre è da valutare in che modo si prevede di individuare "un'autorità di regolamentazione" (peraltro entro la fine del 2016). Va inoltre sottolineata l'intenzione di riformare il sistema di consorzi, soprattutto in termini di effetti economici.

Viene affrontato tra i provvedimenti "in avanzamento" il tema dell'uso sostenibile della risorsa suolo, attraverso la "riforma Governance Parchi (A.S. 1034: Nuove norme in materia di parchi e aree protette)" attualmente in prima lettura al Senato. In particolare, Confindustria ha segnalato diverse criticità in riferimento all'introduzione di contributi ambientali monetari a carico dei soggetti titolari di determinati titoli abilitativi (ad es. concessioni di derivazione d'acqua) o impianti (ad es. a biomasse o di produzione di energia elettrica) ricadenti nelle aree protette, destinati agli enti parco per sopperire alle spese di recupero ambientale e della naturalità (art. 9 del DDL). Sul tema delle bonifiche si attende, invece, di conoscere le modalità con cui si prevede di disciplinare la materia.

Di contro, non appare menzionato il Disegno di Legge sul contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato, attualmente all'esame del Parlamento. La scelta di non inserire tale provvedimento tra gli

interventi previsti nel PNR appare condivisibile, dal momento che Confindustria ha segnalato a più riprese che il DDL contiene delle criticità che rischiano di disattendere l'obiettivo alla base della sua emanazione, ovvero una gestione sostenibile della risorsa suolo.

- Cambiamenti climatici: si segnala la traiettoria decrescente al 2020 delle emissioni che alterano il clima, sia per i settori non ETS (residenziale, trasporto, agricoltura), che ridurranno il proprio contributo emissivo del 18% rispetto ai livelli del 2005, sia per i settori ETS (energia e industria) le cui emissioni si ridurranno del 33%.

Si conferma, quindi, quanto sostenuto in più occasioni da Confindustria, e cioè che attualmente la lotta alle emissioni che alterano il clima, in Italia come in Europa, viene sostenuta prioritariamente dal settore industriale ed energetico, che conta per meno della metà delle emissioni complessive.

In quest'ottica, gli sforzi di riduzione al 2030, che prevedono una riduzione delle emissioni del 40% rispetto ai livelli del 1990 – e quindi un ulteriore inasprimento dei limiti emissivi consentiti all'industria – dovranno essere bilanciati a livello nazionale con politiche industriali adeguate a sostenere la nostra manifattura.

Contestualmente, il Governo dovrebbe delineare una strategia organica per guidare la transizione verso la decarbonizzazione dell'economia nazionale. Tale strategia non può prescindere da un più intenso sforzo di riduzione da parte dei settori non ETS e da un bilanciamento degli "oneri carbon" tra comparti economici.

Rispetto a tali tematiche, viene confermata l'intenzione di sviluppare, entro il 2017, un "provvedimento legislativo" (DDL) noto come *Green Act* per il quale Confindustria ha recentemente trasmesso il proprio contributo al Governo.

In materia di **energia**, il DEF tocca i seguenti punti:

- in tema di apertura dei mercati e liberalizzazione, si apprezza la volontà di procedere con la conclusione, al 1° gennaio 2018, del sistema di maggior tutela per la fornitura di energia elettrica e di gas naturale, e la riforma dei servizi pubblici locali, prevedendo limitazioni per le pratiche di gestione *in-house* o di affidamento diretto;
- in tema di ricerca e sviluppo, si apprezza la prossima pubblicazione del Programma Nazionale di Ricerca 2015-2020, finalizzato a promuovere lo sviluppo del Paese, con una dotazione di 4,7 miliardi. Gli stanziamenti pubblici per la R&S nella produzione, distribuzione e uso razionale dell'energia, hanno registrato un trend di minima crescita nel triennio

2012-2014 e saranno fondamentali per lo sviluppo di *Smart Cities & Communities*, per le quali si nota una scarsa centralità nel documento;

- in tema di “privatizzazioni” si segnala l’acquisizione da parte di Terna della rete elettrica RFI che segna un passaggio fondamentale nel processo di unificazione della rete elettrica nazionale. Con l’integrazione della rete elettrica ferroviaria, si aprono nuove opportunità tra le quali quella di incrementare lo sviluppo del sistema elettrico nazionale di trasmissione e conseguire benefici di carattere ambientale;
- in tema di fonti energetiche non sono individuate le azioni relative a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e le politiche che si intende promuovere nell’attuale fase di transizione verso una economia maggiormente sostenibile;
- in tema di efficienza energetica si deve notare come la crisi economica abbia ridotto i consumi energetici ma anche come i risparmi annuali ottenuti attraverso le misure in essere siano inferiori rispetto al target nazionale. Se nel breve termine appare importante sostenere le attuali policy di promozione dell’efficienza energetica, quali detrazioni fiscali per riqualificazione energetica e ristrutturazione edilizia, è importante nel lungo termine evitare la sovrapposizione fra diversi meccanismi incentivanti. In particolare, si ritiene più efficace un’impostazione basata su meccanismi di mercato che favorisca lo sviluppo di investimenti in tecnologie e settori maggiormente *cost-effective*.