



CONFINDUSTRIA

Audizione sul
Piano Strutturale di Bilancio
di medio termine 2025-2029

Presso le Commissioni Bilancio
della Camera dei Deputati e
del Senato della Repubblica

Intervento del Vice Presidente di Confindustria
Angelo Camilli

Audizione Parlamentare

3 ottobre 2024

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a illustrare le valutazioni di Confindustria sul Piano Strutturale di Bilancio (PSB) di medio termine per il 2025-2029. Ringraziamo anche il Governo per aver presentato il piano alle parti sociali prima della sua approvazione e contiamo in futuro in una cooperazione rafforzata anche nelle fasi della sua stesura, come previsto dal nuovo quadro delle regole europee.

La prima edizione del Piano si inserisce in un contesto macroeconomico caratterizzato da un rallentamento della crescita economica europea dopo il rimbalzo post-pandemia e da una pressione sui bilanci pubblici dei paesi europei più forte data gli elevati livelli di debito pubblico accumulati.

Guardando allo scenario internazionale, nell'Eurozona la crescita si è indebolita: nel 2° trimestre il PIL è cresciuto di +0,2%, da +0,3% nel primo. L'area è trainata dalla Spagna (+0,8%), mentre continua a stentare l'economia tedesca (-0,1% il PIL nel 2° trimestre). L'economia USA, invece, continua a crescere sopra le attese: nel 2° trimestre il PIL è cresciuto di +0,75%. Allargando lo sguardo, in Cina luci e ombre. Le esportazioni accelerano più dell'atteso (+8,7% annuo in agosto) perché le imprese potrebbero aver anticipato l'intensificarsi delle barriere tariffarie. D'altra parte, l'import resta quasi fermo (+0,5%): oltre alla competitività delle imprese locali, ciò si spiega con la debole domanda interna in Cina.

In questo quadro dell'economia mondiale, si inseriscono le previsioni del Governo. Nello scenario a legislazione vigente, nel 2024, l'economia italiana dovrebbe registrare una crescita del PIL reale dell'1,0%, seguita dallo 0,9% nel 2025, dall'1,1% nel 2026. I consumi privati mostrano una dinamica lenta quest'anno (+0,2%) e in accelerazione (+1,0%) nel 2025. Anche secondo le previsioni del nostro Centro Studi le dinamiche sono sostanzialmente quelle indicate dal Governo: il reddito reale delle famiglie è sostenuto dalla frenata dei prezzi e dalla crescita salariale, la propensione al risparmio è già risalita a valori "normali", il costo del credito è in calo.

Nell'industria continuano le indicazioni negative. La produzione, dopo due mesi in recupero, è diminuita di -0,9% a luglio, determinando una variazione acquisita negativa anche nel 3° trimestre (-0,4%), sebbene migliore rispetto al 2° (-0,9%). Le prospettive rimangono deboli.

Gli indicatori del nostro Centro Studi confermano, infatti, una situazione difficile nell'industria. RTT (l'indicatore costruito a partire dal fatturato delle imprese) registra un calo in agosto, dopo il marcato aumento di luglio; nel complesso la tendenza è negativa per il 3° trimestre 2024. Qualche segnale migliore sembra venire dalla rilevazione di settembre dell'Indagine Rapida, per la maggior parte del campione di grandi imprese associate a Confindustria.

Gli investimenti frenano: nel 2° trimestre sono cresciuti di +0,3% (da +0,4% nel 1°). Sono risaliti dopo un anno quelli in impianti e macchinari (+1,1%), trainati dai mezzi di trasporto (+1,7%). Quelli in costruzioni sono invece rimasti fermi, in aggregato: il calo degli investimenti in abitazioni (-1,1%), per il venir meno del Superbonus, è stato compensato dall'incremento dei fabbricati non residenziali (+1,8%), sostenuti dall'implementazione del PNRR.

In estate è proseguita la buona performance del mercato del lavoro italiano: ancora in aumento l'occupazione (a luglio +56mila unità, +260mila su gennaio) e giù la disoccupazione (-107mila le persone in cerca di occupazione). Il tasso di disoccupazione è al 6,5%, il più basso da marzo 2008.

Nello scenario programmatico il governo prevede una crescita del PIL dell'1,2%, quindi superiore alla legislazione vigente. Questa maggiore crescita è in parte legata alle misure relative al taglio del cuneo che dovrebbero stimolare i consumi delle famiglie. Va sottolineato che la crescita programmata dal Governo è la più elevata tra quelle dei principali previsori internazionali.

A sostegno di questa crescita può giocare un ruolo centrale la rapida attuazione del PNRR. Nel biennio 2025-2026 l'attenzione del Governo dovrà concentrarsi sul completamento della sua attuazione. Stando agli ultimi dati REGIS, rilevati il 1° ottobre, finora sono stati spesi solo 9 miliardi su 44 previsti nel 2024, cioè il 20% del totale; mentre per il 2025 e 2026 si dovranno spendere rispettivamente 58 e 48 miliardi. Appare quindi chiaro che occorre massima attenzione da parte di tutti i livelli di governo per la rapida "messa a terra" del piano. Senza l'attuazione di questo sarà impossibile raggiungere i tassi di crescita indicati dal Governo. Nel periodo successivo poi, occorrerà dare continuità ad alcuni interventi in grado di aumentare la crescita potenziale del Paese in particolare quelli relativi agli investimenti.

Quadro di finanza pubblica

Confindustria condivide l'attenzione posta dal Governo sui conti pubblici e la necessità di proporre un sentiero di politica fiscale realistico e, al contempo, credibile e prudente, che permetta di alleggerire in modo strutturale l'elevato stock di debito pubblico e la relativa spesa per interessi.

Il Governo conferma l'obiettivo di uscire dalla procedura per deficit eccessivo (PDE) nel 2027, riconducendo il rapporto deficit/PIL al di sotto della soglia del 3% nel 2026, come già previsto un anno fa nella Nota di Aggiornamento al DEF 2023. Tale obiettivo si traduce, nell'arco dei sette anni di aggiustamento di bilancio, in una correzione media annua del saldo primario strutturale pari a 0,53 punti percentuali di PIL (0,55 punti l'anno nel biennio 2025-2026 e 0,52 punti l'anno tra il 2027 e il 2031), inferiore alla correzione sottostante la traiettoria di riferimento trasmessa dalla Commissione europea il 21 giugno (pari a 0,62 punti

percentuali di PIL in media d'anno), ma in linea con quella riformulata sulla base dell'ultimo aggiornamento dei dati di contabilità nazionale effettuato dall'Istat il 23 settembre scorso. Dunque, il minore sforzo di aggiustamento è dovuto alla migliore situazione di partenza dei saldi di bilancio.

L'aggiustamento di bilancio sarebbe perseguito, nelle intenzioni del Governo, assicurando un obiettivo di crescita media della spesa netta pari all'1,5%: 1,3% nel 2025, 1,6% nel 2026, 1,9% nel 2027, 1,7% nel 2028, 1,5% nel 2029, 1,1% nel 2030 e 1,2% nel 2031. Questi i tetti massimi di crescita annuale di spesa netta che il Governo si impegna a non superare. Tale profilo, così come definito, non potrà essere modificato e costituirà il riferimento operativo unico per la sorveglianza di bilancio durante l'attuazione del Piano.

Nel triennio l'orientamento della politica fiscale rimane restrittiva e adeguata al ciclo economico. Considerato che l'*output gap* resta positivo in tutto il triennio di previsione e che la variazione annua del saldo primario strutturale è positiva, appare corretta la scelta di attuare una politica fiscale restrittiva e anticiclica.

Nel 2024 si torna ad avere un avanzo primario, seppur modesto. A fronte di una spesa per interessi pressoché stabile al 3,9% di PIL (tranne nel 2027 in cui dovrebbe aumentare al 4,1%) e grazie alla revisione Istat dei conti pubblici, già quest'anno si dovrebbe raggiungere un saldo primario in leggero avanzo (0,1% di PIL, cioè circa 3 miliardi). Negli anni a seguire, l'avanzo primario crescerà fino all'1,5% nel 2027, con un incremento annuo di circa 0,5 punti percentuali. L'obiettivo di un avanzo primario consistente, pari al 3,3%, si raggiungerà solo nel 2029, e dovrà essere mantenuto per diversi anni per assicurare il debito pubblico su un sentiero di riduzione serio.

In attesa dei maggiori dettagli che saranno descritti nel prossimo Documento Programmatico di Bilancio, per il 2025 il Governo avrà a disposizione circa 9,3 miliardi, 15,6 per il 2026 e 25,6 nel 2027 (si tratta di importi cumulati). Assieme ad altre coperture, queste risorse dovrebbero consentire al Governo di rendere strutturale alcune misure annunciate tra cui: il taglio del cuneo fiscale e contributivo (stimato in circa 10,8 miliardi), sostenere la domanda interna e i redditi medio-bassi (stimato in circa 1,2 miliardi¹) e comunque rinnovare altre politiche invariate (come i rinnovi dei contratti pubblici e il rifinanziamento delle missioni internazionali).

Come si diceva poc'anzi, questi spazi di manovra riflettono però un andamento tendenziale delle entrate molto positivo e una dinamica della spesa contenuta. Qualora ciò non dovesse accadere, raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica e implementare le politiche di supporto

¹ Sono state considerate le seguenti misure incluse nella legge di bilancio 2024: la detassazione del welfare aziendale, i premi di produttività e l'azzeramento dei contributi previdenziali a carico di lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con 2 figli fino a 10 anni.

a famiglie e imprese immaginate dal Governo, potrebbe risultare più complesso. Sarà importante avviare un'analisi della spesa pubblica per recuperare eventuali risorse e rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse pubbliche. La programmazione su sette anni può agevolare questo compito al Governo.

A giugno il Consiglio ha deciso l'apertura di una procedura di infrazione per deficit eccessivo (PDE) per sette Paesi: Italia, Francia, Belgio, Ungheria, Malta, Polonia e Slovacchia. Visto che le regole prevedono che i paesi in procedura d'infrazione debbano fare un aggiustamento del saldo primario strutturale almeno dello 0,5% annuo ciò significherà che contemporaneamente, e indipendentemente dalla fase ciclica in cui si trova l'economia europea, diversi paesi adotteranno politiche di bilancio restrittive. Secondo una simulazione realizzata dal nostro Centro Studi ad aprile, se tutti i paesi in procedura per deficit eccessivi, compresa l'Italia, dovessero fare l'aggiustamento minimo previsto dalle regole, si avrebbe un impatto negativo sulla crescita dell'Area euro pari allo 0,3%, sempre rispetto allo scenario base², in un momento in cui l'Area si trova già sotto la sua crescita potenziale.

Tali effetti potrebbero essere attenuati se venisse previsto un meccanismo che integri le politiche di bilancio nazionali in modo da assicurare che la *fiscal stance* europea sia adeguata al contesto economico europeo. In altre parole, quando l'economia europea andrà in recessione sarà importante avere una *fiscal stance* espansiva. Questo significa che alcuni paesi, come l'Italia, dovranno comunque rimanere sul sentiero di consolidamento programmato, mentre altri paesi, quelli che hanno spazi di bilancio, dovrebbero adottare politiche di bilancio espansive. Senza meccanismi di questo tipo, come indicato anche nell'introduzione del Piano, si rischia che, come negli anni della crisi dei debiti sovrani, l'UE adotti politiche restrittive in una fase ciclica negativa, portando tutta l'area in recessione.

Riforme

Passando al capitolo riforme, secondo pilastro del Piano, Confindustria valuta positivamente la volontà del Governo di impostare una strategia pluriennale che dia continuità alla spinta riformatrice avviata con il PNRR. Una scelta lungimirante e che, proprio per questo, andrebbe corroborata con contenuti precisi; in diversi passaggi, invece, le indicazioni contenute nel Piano appaiono generiche e, su specifici punti, sollevano qualche valutazione critica.

Peraltro, occorre considerare che l'impegno a proseguire il percorso di riforme e investimenti previsto dal PNRR consente al Governo di distribuire l'aggiustamento di finanza pubblica - di cui si è detto - su sette anni, anziché quattro.

² La simulazione di aprile includeva anche una restrizione della Lituania. Visto il peso di questo paese sul PIL europeo i risultati delle simulazioni rimangono sostanzialmente validi.

Per le imprese, è chiara la cornice di priorità in cui la strategia di riforme va inquadrata. Da un lato, Transizione 5.0, che costituisce oggi la misura PNRR più rilevante per l'industria, chiamata a gestire le trasformazioni digitale e green; dall'altro, l'intelligenza artificiale e i mini-reattori nucleari costituiscono le principali sfide su cui misurare la futura capacità competitiva del sistema-Paese.

L'attuale contesto socioeconomico e le preoccupanti evoluzioni dello scenario globale richiedono riforme efficaci, che pongano le basi per il futuro industriale del Paese. Gli accadimenti degli ultimi anni hanno mostrato la necessità di aumentare la resilienza dell'economia nazionale, rendendola meno vulnerabile rispetto a crisi - sanitarie, geopolitiche e catastrofali - sempre più ricorrenti.

Favorire gli investimenti, l'innovazione e la sostenibilità non solo contribuisce alla competitività economica, ma promuove anche un modello di sviluppo inclusivo e responsabile, che possa sostenere lo sviluppo di tutte le aree del Paese. Per finanziare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, il Piano preannuncia l'adozione di specifici strumenti che saranno volti a facilitare la mobilizzazione di risorse pubbliche e private. Tra questi, l'emissione di titoli di Stato italiani della finanza sostenibile, il sistema di garanzia pubbliche e altri strumenti per promuovere la finanza sostenibile.

In questo contesto, una delle principali priorità è poi la riduzione dei divari territoriali. Per farlo, occorre dare continuità alle azioni avviate negli ultimi anni: sul punto, il PSB elenca alcuni obiettivi condivisibili, ma generici e non accompagnati da impegni precisi.

Emblematico il caso di Decontribuzione sud, misura che ha sostenuto la riduzione dei *gap* di competitività che penalizzano le imprese meridionali nell'ultimo quadriennio. Nonostante le forti aspettative delle imprese per la prosecuzione dello strumento, i suoi effetti sono destinati a terminare il prossimo 31 dicembre, per cui è urgente riavviare il negoziato con la Commissione europea. Sulla stessa scia si pone il credito d'imposta per gli investimenti effettuati nella ZES Unica. A fronte di uno stanziamento complessivo di 3,4 miliardi di euro per il 2024, risultano ad oggi richiesti 9 miliardi di crediti per investimenti effettuati e da effettuare dal 1° gennaio al 15 novembre 2024. È evidente che, per farne un volano per il successo della ZES Unica, oltre a rifinanziare lo strumento, sarà necessario programmare un orizzonte temporale congruo, auspicabilmente triennale.

Su un piano più generale, un'importante riforma di accompagnamento al PNRR è quella del fisco.

Si conferma la volontà di dare attuazione completa alla riforma fiscale, ridurre la pressione fiscale a carico delle famiglie con redditi medio-bassi, sostenere l'occupazione mediante riduzione del costo del lavoro. Viene annunciato un riordino delle spese fiscali in un'ottica pluriennale, con l'obiettivo di renderle più efficienti ed efficaci.

Nel PSB, inoltre, il Governo si impegna a rendere strutturale gli effetti del cuneo fiscale sui redditi da lavoro dipendente fino a 35 mila euro e l'accorpamento delle aliquote IRPEF su tre scaglioni già in vigore quest'anno. Condividendo la necessità di rendere strutturale l'intervento, l'auspicio è che si intervenga anche sulla contribuzione, prevista per la Cassa Unica Assegni Familiari (CUAF), che va a beneficio della generalità delle famiglie e che, ad oggi, è posta in capo alle sole imprese. Infatti, l'introduzione dell'Assegno Unico e Universale per i figli a carico (AUU), che il PSB annovera tra le misure finalizzate a invertire il *trend* demografico, ha reciso il legame tra la contribuzione e l'erogazione, determinando il venir meno della natura previdenziale dell'assegno.

Con riguardo alle aliquote di tassazione delle persone fisiche, si condivide la necessità di una loro revisione, posto il *gap* che sussiste rispetto alle soglie nominali degli scaglioni reddituali vigenti in altri Paesi europei (es. Francia, Germania, Spagna), che evidenzia un effetto di "*fiscal drag*" penalizzante della domanda interna.

In relazione agli altri aspetti della riforma fiscale, si intende, tra le altre cose: *i*) promuovere il concordato preventivo e l'adempimento collaborativo; *ii*) provvedere, in un'ottica pluriennale, al riordino delle spese fiscali, in considerazione degli obiettivi di sostegno ai carichi familiari, crescita economica e transizione ecologica; *iii*) completare il processo di efficientamento del sistema della riscossione. La direzione intrapresa poggia su due importanti pilastri: un maggior ricorso alla *compliance* volontaria (es. ampliamento dell'ambito di applicazione dell'adempimento collaborativo) e una riduzione degli oneri amministrativi, anche attraverso il digitale e l'intelligenza artificiale.

Rispetto al tema dell'adempimento collaborativo, il percorso di delega si sta già muovendo nella direzione di un consistente ampliamento dei soggetti coinvolti; va notato che permangono alcuni aspetti operativi da chiarire, con riguardo, in particolare, ad adempimenti e premialità riconosciuti ai soggetti già aderenti al regime, al codice di condotta, al concetto di interlocutore unico. L'ampliamento dell'ambito soggettivo renderà poi necessario un potenziamento dell'amministrazione finanziaria.

Particolare attenzione è dedicata al tema dell'evasione fiscale, prevedendo - tra gli altri strumenti - obiettivi di performance per le Agenzie fiscali. A tal riguardo, posta la piena e condivisibile necessità di migliorare l'attività di contrasto all'evasione fiscale, occorre porre attenzione sulla correlazione tra l'attività di verifica delle Agenzie fiscali e questi obiettivi di performance citati nel documento, ma non dettagliati sufficientemente, dovendosi in ogni caso garantire il rispetto dei principi dello Statuto del contribuente, recentemente modificato con i decreti delegati della riforma fiscale. Quello che preoccupa è la definizione preventiva di obiettivi di accertamento da raggiungere per i funzionari pubblici, in quanto solo dopo il contraddittorio obbligatorio con il contribuente l'Amministrazione finanziaria può arrivare a verificare la correttezza della contestazione fiscale.

Le successive fasi della riforma dovrebbero comprendere anche la razionalizzazione e la semplificazione di specifiche aree impositive (es. imposta di registro ed altre imposte indirette diverse dall'IVA). Si osserva, tuttavia, con una certa sorpresa, l'assenza di un progetto dedicato alla riorganizzazione e semplificazione del sistema IVA, pur essendo anch'esso un obiettivo della riforma fiscale.

Inoltre, il PSB fa riferimento a interventi di razionalizzazione delle spese fiscali (*tax expenditures*), al fine di conseguire obiettivi di incremento dell'efficienza del nostro sistema e di raggiungimento della strategia di transazione energetica e ambientale a livello europeo e nazionale.

Quest'ultimo punto, in particolare, meriterebbe di essere approfondito: nei principali Paesi OCSE, le misure fiscali di favore per taluni settori o attività economiche sono diventate centrali per rafforzare e consolidare la competitività del sistema produttivo nazionale e favorire investimenti qualificati, nazionali ed esteri, e vanno salvaguardate quelle cruciali per tali fini.

Sul piano politico, un'azione organica di *spending review* che interessi le spese fiscali, se attuata con l'intento di recuperare gettito, comporterebbe un ovvio inasprimento impositivo.

Al fini IRPEF la Corte dei conti ha evidenziato, in passato, “...*un forte ridimensionamento dell'aliquota media effettiva IRPEF che, per l'insieme della platea dei contribuenti, passa dal 27,3 per cento (di un astratto sistema privo di deduzioni e detrazioni) al 19 per cento del sistema vigente (in cui il peso delle aliquote Irpef è “mitigato” da deduzioni e detrazioni)*”.

Ai fini IRES le imprese italiane pagano una aliquota nominale delle imposte sulle società del 27,4 per cento includendo anche l'IRAP (a fronte di una aliquota media applicata nei Paesi OCSE, dati 2022, di circa il 21 per cento). Se ragioniamo, però, in termini di carico effettivo, tenendo conto delle agevolazioni fiscali in favore delle imprese, si riduce sostanzialmente il *gap* di competitività fiscale, poiché il dato scende al 21,3 per cento (rispetto ad una media OCSE del 20,2 per cento). Quindi, interventi sulle agevolazioni fiscali per le imprese dovrebbero essere valutati solo nell'ambito di una riforma complessiva dell'IRES, che è, invece, la “grande assente” in questo PSB.

In proposito, merita anche osservare che con il PNRR, per il periodo 2021-2026, una parte consistente delle risorse europee sono destinate a finanziare strumenti cruciali di incentivazione fiscale come il Piano Transizione 4.0 e il - già richiamato - nuovo Piano 5.0. Su questo, il PSB non fornisce alcuna indicazione sull'eventuale intenzione del Governo di destinare risorse nazionali a un Piano nazionale di sostegno agli investimenti oltre l'orizzonte temporale del PNRR. In ogni caso, per restare a 5.0, sarebbe importante non perdere l'occasione costituita dalle risorse europee stanziare, superando le oggettive difficoltà applicative che ne ostacolano la messa a terra.

Nel PSB, inoltre, si anticipa che il sistema delle agevolazioni fiscali sarà incentrato su autorizzazioni preventive e sul monitoraggio, mediante la creazione di piattaforme dedicate e la definizione di tetti di spesa, con l'obiettivo della verifica preventiva della sostenibilità finanziaria delle misure. Sul punto, si segnala la necessità di non gravare i contribuenti di ulteriori oneri e adempimenti aventi la funzione di monitoraggio, di rendere la modulistica disponibile e pienamente operativa sin dall'adozione della norma istitutiva di un incentivo (i cui ritardi potrebbero compromettere la piena fruizione degli incentivi con la conseguenza di inattese contrazioni di liquidità) e di evitare effetti retroattivi in contrasto con lo Statuto dei diritti del contribuente.

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dalla definizione dei tetti di spesa per le misure agevolative fiscali. Pur condividendo l'obiettivo, necessario, di verifica della sostenibilità finanziaria, è opportuno considerare che introdurre il meccanismo di riparto per misure fiscali di carattere automatico potrebbe compromettere in maniera incisiva la portata dell'agevolazione stessa (e quindi l'attrattività della misura). Questo aspetto deve essere attentamente analizzato e necessita di soluzioni percorribili che non gravino sugli investimenti già effettuati da parte delle imprese.

Come accennato, il PSB non menziona l'obiettivo di dare piena attuazione della riforma fiscale anche in tema di imposta sui redditi sulle società. Sul punto - lo ricordiamo - la riforma fiscale prevede un radicale intervento sull'IRES, con l'introduzione di un'aliquota ridotta per le imprese che, in un preciso arco temporale, non distribuiscono utili e realizzino specifici investimenti.

Questa norma ha l'ambizione di concentrare in una sola misura virtuosi obiettivi di:

- stimolo agli investimenti, in particolare quelli innovativi;
- maggiori assunzioni (specie in relazione alle categorie che necessitano di maggior tutela);
- maggiore patrimonializzazione delle imprese;
- riduzione del carico impositivo.

La previsione ha avuto finora una attuazione minima, con un'agevolazione temporanea (in vigore per il solo 2024) sulle assunzioni di nuovo personale a tempo indeterminato cui ha fatto da contraltare l'inattesa abrogazione definitiva dell'ACE, misura di supporto alla patrimonializzazione delle imprese.

Seppur questo aspetto della riforma necessiti di risorse, l'aspettativa era di ricevere maggiori informazioni su come il Governo intende dare concreta e piena attuazione ai principi della delega, peraltro in un orizzonte temporale di sette anni, quale quello coperto dal PSB.

Al fine di ridurre la povertà abitativa, il Governo si impegna a realizzare politiche abitative e di supporto ai soggetti vulnerabili con interventi come il *social housing* e misure per la

realizzazione di alloggi per lavoratori e gli studenti fuori-sede attraverso il Piano Casa Italia, che potrebbe fare leva su strumenti di garanzia di carattere finanziario.

Si tratta di istanze ampiamente condivise da Confindustria, che sta elaborando un progetto destinato a individuare soluzioni abitative per i lavoratori dipendenti con l'obiettivo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e rendere le imprese maggiormente attrattive nei confronti dei lavoratori, in particolare quelli a basso reddito e soddisfare il bisogno di alloggi in affitto a canoni sostenibili.

Un accenno agli obiettivi posti dalla c.d. Direttiva Case Green che - come il PSB attesta - risultano particolarmente sfidanti per l'Italia, il cui parco immobiliare è costituito per il 70% da abitazioni con la peggiore prestazione energetica e per il 60% da edifici costruiti prima dell'approvazione della legge sul risparmio energetico degli edifici (L. n. 373/1976). Nel corso degli anni, i consumi energetici sono migliorati: sulla base della media degli Attestati di Prestazione Energetica, essi sono diminuiti del 6,2 per cento tra il 2020 e il 2024.

In questa direzione, l'Italia intende adottare una serie di nuove misure, che, senza produrre effetti sulla finanza pubblica, possono rimuovere barriere informative e amministrative e sostenere la decarbonizzazione innescando meccanismi virtuosi per gli investimenti privati.

Da ciò deriva l'esigenza di pensare ad un piano di revisione degli incentivi a sostegno dell'edilizia che non siano soggetti a proroghe annuali ma che, in maniera strutturale, permettano di raggiungere gli obiettivi di riqualificazione.

Alcune considerazioni in tema di salute. Confindustria considera il Servizio Sanitario Nazionale una conquista sociale e le *Life sciences* un settore strategico per l'economia italiana - in termini di sicurezza nazionale, competitività, occupazione e ricerca - sul quale è necessario investire.

È positivo l'impegno del Governo a sostenere il tasso di crescita della spesa sanitaria, nonché il livello degli investimenti. Occorre al contempo introdurre meccanismi di misurazione e valutazione della produttività del sistema, che vengano utilizzati per premiare l'efficienza e la qualità. È necessario, infatti, concentrare le risorse pubbliche su spese e investimenti direttamente finalizzati alla salute dei cittadini definendo, al tempo stesso, dinamiche di crescita inferiori per spese di tipo "indiretto" come spese organizzative e amministrative.

Sempre in ambito di welfare, il Piano impegna il Governo a modificare i meccanismi che sovrintendono alla previdenza complementare per favorirne la diffusione, anche da un punto di vista della previdenza sanitaria e, contestualmente prevede di intervenire in materia di sviluppo e riordino degli strumenti per la sanità integrativa, l'assistenza e la non autosufficienza. In mancanza di ulteriori elementi di dettaglio, occorrerà comprendere le effettive intenzioni del Governo, con l'auspicio che l'intervento sia orientato verso la riforma

ordinamentale del settore, la concentrazione del mercato e la definizione di incentivi per le imprese in relazione a fondi che garantiscano l'integrazione tra primo e secondo pilastro. Più in generale, il PSB non contiene impegni precisi e non indica un orizzonte di azione chiaro. Infatti, pur richiamando linee di intervento apprezzabili, il Piano non offre indicazioni sui tempi di realizzazione e sulla concreta declinazione delle misure. Anche considerando la loro rilevanza per il sistema industriale e per il Paese, l'auspicio è che il Governo assicuri un ampio confronto con le parti sociali e gli *stakeholder* interessati per evitare spiazzamenti e assicurare un corretto bilanciamento di tutti gli interessi.

Quelli appena citati - vogliamo ribadirlo - sono prerequisiti essenziali per realizzare riforme efficaci, insieme all'effettiva volontà politica di perseguire determinati obiettivi.

Emblematico, in tal senso, il caso della legge annuale per il mercato e la concorrenza che, introdotta nel 2009, è rimasta, fino agli ultimi anni, pressoché inattuata e continua ancor oggi a far registrare una certa difficoltà a valorizzarne la portata liberalizzatrice. Come noto, lo strumento ha avuto nuova linfa con il PNRR, che ha inserito la promozione della concorrenza tra le riforme abilitanti e l'approvazione della legge annuale come *target* vincolante.

In questo contesto, è positivo l'impegno annunciato dal Governo nel PSB a voler rafforzare l'impegno pro-concorrenziale, anche dopo la conclusione del PNRR. Al contrario, non sono condivisibili le considerazioni che il Piano dedica alla nuova disciplina dell'equo compenso per le prestazioni professionali, che rischia di collidere con i principi della libera concorrenza, a dispetto di quanto evidenziato nel documento: il nostro auspicio è, anche in questo caso, che si giunga ad assicurare un adeguato bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti, preservando l'operatività dell'equo compenso solo per quelle situazioni di effettivo squilibrio negoziale tra professionista e committente ed evitando indiscriminati aumenti dei compensi.

Connesso a questi temi è quello dell'efficienza del sistema giudiziario, che è una delle condizioni affinché un contesto competitivo possa dispiegare i propri effetti.

Confindustria ha condiviso e sostenuto la complessa azione riformatrice avviata col PNRR, che dovrebbe consentire di raggiungere gli obiettivi in materia di smaltimento dell'arretrato e riduzione dei tempi delle liti, e apprezza la volontà del Governo di estendere e potenziare tali risultati fino al 2029. I dati sono incoraggianti, ma evidenziano una preoccupante disomogeneità territoriale tra Nord e Sud Italia, in termini di durata dei procedimenti e di rapporto tra iscrizioni e definizioni. Di nuovo, a proposito di divari, i numeri esprimono disparità intollerabili e rendono urgenti azioni correttive e una seria assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori. In tale quadro, è senz'altro degno di nota l'impegno del Governo di sostenere la produttività degli Uffici giudiziari, anche mediante un processo di riorganizzazione della loro distribuzione geografica.

Ma il sistema giudiziario è più efficace in presenza di un quadro giuridico certo, stabile e proporzionato. Per questo, la semplificazione normativa e amministrativa costituisce ancora una richiesta forte del mondo imprenditoriale. Infatti, sebbene negli ultimi decenni si siano succeduti molteplici interventi in questo campo, la percezione diffusa tra le imprese resta ancora di un'amministrazione poco efficiente e fonte di complicazioni.

Le azioni di riforma contenute nel PSB puntano soprattutto sulla capacità amministrativa e, in particolare, ad agire sul capitale umano della Pubblica Amministrazione (PA), la "gamba" su cui poggiano gli stessi interventi di semplificazione. Si tratta di una scelta apprezzabile, sebbene, nel merito, gli interventi proposti siano principalmente centrati sulle attività di formazione del personale pubblico e trascurino i profili istituzionali, decisionali e operativi, che ugualmente condizionano la capacità della PA di esercitare a pieno le proprie prerogative.

Inoltre, sebbene il PSB manifesti, a più riprese, l'intenzione di migliorare la qualità dell'ambiente imprenditoriale, esso presta poca attenzione alla semplificazione burocratica e all'esigenza di alleggerire il carico delle imprese, in termini di adempimenti, costi e tempi di attesa. In proposito, come anticipato dal Presidente Orsini in occasione della recente Assemblea pubblica, Confindustria presenterà a breve a Governo e Parlamento un pacchetto di proposte concrete per contribuire a un quadro giuridico che promuova la fiducia delle imprese nelle Istituzioni e l'attrattività del Paese.

In tale contesto, uno degli ambiti prioritari di azione è quello legato alla transizione ambientale ed energetica. Sul punto, il PSB si limita a ribadire la volontà di centrare gli obiettivi previsti dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC).

Dalle prime stime del PSB, il settore privato sarà chiamato a effettuare oltre 174 miliardi di investimenti aggiuntivi cumulati, tra il 2024 e il 2030, con un incremento del 27% rispetto a quanto previsto nello scenario a legislazione vigente. È certamente una sfida ambiziosa, che richiederà al Sistema-Paese notevoli sforzi in termini di programmazione e investimenti.

In questo ambito, il Piano pone l'accento sulla nuova misura di SACE "Archimede", attraverso la quale si intendono sostenere nei prossimi anni gli investimenti infrastrutturali e produttivi realizzati in Italia, anche in ambiti caratterizzati da condizioni di parziale fallimento del mercato.

La misura, già prevista nella Legge di Bilancio per il 2024, è certamente positiva perché consente di favorire il finanziamento, a mercato, di progetti di investimento di lungo periodo di grandi imprese. Tuttavia, non sono chiare le intenzioni del Governo riguardo all'operatività futura del Fondo di Garanzia per le PMI, che rappresenta oggi il principale strumento di garanzia per favorire l'accesso al credito per le imprese meno strutturate e che deve essere quindi rifinanziato e rafforzato, al fine di proseguire l'operatività a supporto di PMI e *midcap*.

Ciò anche alla luce del fatto che, come evidenziato nel Piano, l'elevato *stock* di garanzie pubbliche concesse sui finanziamenti bancari durante il periodo emergenziale non ha rappresentato una criticità per la stabilità dei conti pubblici. Nell'analisi del pregresso, il Piano infatti - nel confermare un sostanziale smaltimento dello *stock* di garanzie pubbliche in essere in rapporto al PIL, che proseguirà in via graduale anche nei prossimi mesi - sottolinea che il deterioramento delle esposizioni garantite e l'andamento delle escussioni risulta al momento contenuto, in linea con le previsioni, e non si attendono particolari criticità anche per il *trend* futuro.

E sempre rispetto agli obiettivi di transizione green, un ruolo cruciale sarà giocato dalla ricerca. Il PSB richiama in più punti l'importanza di puntare su di essa, per assicurare crescita al Paese, rafforzando in particolare la cooperazione tra università, centri di ricerca e imprese.

Si richiama l'obiettivo di consolidare e valorizzare le iniziative PNRR più efficaci, assicurando il loro completamento e, dal 2027, "*potenziare e consolidare i risultati e i benefici dei progetti che, in questi anni, si sono rivelati maggiormente strategici, efficaci ed efficienti (...)*". Come proposto da Confindustria, saranno introdotti indicatori chiave di prestazione (KPI), volti a rendere misurabili, nel tempo, la sostenibilità economico-finanziaria delle attività e la creazione di valore nel lungo periodo nel settore della formazione superiore e della ricerca, al fine di realizzare un sistema integrato che favorisca la connessione tra infrastrutture della ricerca e mondo produttivo. Gli indicatori avranno lo scopo di verificare: *i*) l'affidabilità, ossia la capacità degli enti di coordinare e portare avanti un progetto complesso nei tempi e nei modi prefissati; *ii*) l'impatto e la sostenibilità, ossia la capacità di attrarre risorse dall'esterno, a garanzia della sostenibilità dei progetti; *iii*) l'impatto sulla comunità scientifica, sulle comunità socio-economiche e sulla definizione di politiche sul tema; *iv*) l'impatto sulle *policy*, orientando azioni e linee programmatiche; *v*) la *building capacity*, ossia la capacità di sostenere la ricerca applicata, la creazione di nuove competenze e di valore, grazie alla crescita dell'innovazione e della proprietà intellettuale.

Valutiamo positivamente sia la sottolineatura sulla necessità di assicurare piena attuazione al PNRR, sia l'introduzione di KPI per assicurare sostenibilità agli interventi e rafforzare la collaborazione con le imprese. Importante dare continuità anche agli interventi sulla formazione, con i dottorati innovativi. Non vi è, tuttavia, alcuna indicazione nel PSB sulle intenzioni del Governo rispetto ad altri importanti strumenti di sostegno alla R&S, sia di natura automatica (incentivi fiscali), che a selezione.