



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

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

20 Aprile 2015

Audizione Parlamentare



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Attività conoscitiva preliminare
all'esame del Documento di
Economia e Finanza 2015

Marcella Panucci

Direttore Generale di Confindustria

1. Il quadro macroeconomico e le stime del DEF

Anche nel nostro Paese, in ritardo rispetto ai principali partner europei, si sta riaffacciando la ripresa. Dopo cinque trimestri consecutivi in cui non si era registrato alcun aumento, nel primo trimestre del 2015 ci sarà di nuovo un segno più e il nostro Centro Studi stima un incremento dello 0,2%. Non è certo un avvio sfolgorante, ma è una ripartenza che si osserva in molti indicatori, qualitativi e quantitativi. È in aumento la fiducia dei consumatori e delle imprese, in tutti i settori: nel manifatturiero, per il settimo mese consecutivo; nei servizi di mercato, da quattro mesi; anche nelle costruzioni, dove il recupero è iniziato tre mesi fa. Il fatturato e gli ordinativi dell'industria sono in crescita, grazie non solo alla domanda estera, ma finalmente anche a quella interna. Le esportazioni sono in aumento, dentro e fuori dell'Area euro. L'occupazione ha offerto qualche indicazione positiva già nel corso del 2014.

Gli effetti della crisi di questi anni sono stati però devastanti e sono sotto gli occhi di tutti. Il PIL per abitante è caduto del 12,4%, ai livelli del 1996. La produzione industriale è tornata ai valori del 1986. Le conseguenze sociali sono gravi: le persone cui manca, in tutto o in parte, il lavoro sono 8,6 milioni e i poveri 6 milioni. Ricordiamo che l'Italia era in crisi di lenta crescita prima della crisi globale: nel 1997 il suo PIL pro-capite era del 5% superiore al resto dell'Area euro; nel 2007 era del 4% inferiore; nel 2014 siamo finiti sotto del 14%.

Proprio in considerazione di questa situazione non possiamo permetterci di perdere la grande opportunità, che abbiamo davanti a noi e che ci è offerta da un contesto esterno straordinariamente favorevole. Euro meno forte, tassi di interesse estremamente ridotti, grazie all'azione della BCE, che a marzo ha iniziato il *Quantitative Easing*, prezzo del petrolio dimezzato e maggiore crescita mondiale, trainata soprattutto dagli USA.

Sono segnali importanti che forniscono una spinta potente all'economia italiana, perché aiutano la competitività, riducono il costo del denaro, migliorano i margini delle imprese e aumentano il potere d'acquisto delle famiglie.

In questo scenario non mancano anche rischi al ribasso. Primo tra tutti l'evoluzione della situazione della Grecia. Dopo oltre due mesi di trattative infruttuose e di tensioni crescenti tra il Governo greco e gli altri partner europei, ora si avvicina e diventa pericolosamente più concreto un esito destabilizzante, con possibili effetti di contagio sul resto dell'Eurozona che si estendono al resto del Mondo. Come dimostra il ritorno di fibrillazioni sui

mercati dei titoli pubblici e azionari, che ha diminuito l'effetto positivo della coraggiosa azione della BCE.

Entrando nel merito del Documento di Economia e Finanza, dei suoi numeri e della visione che consegna al Paese, è assolutamente condivisibile la prudenza sulla crescita, a condizione che questa non dipenda da una timidezza della linea di politica economica. Confindustria, infatti, non crede che il Paese si possa accontentare, nel medio periodo, di una crescita di poco superiore all'1%. Occorre puntare con determinazione ad almeno il 2%. Per questo servono misure di stimolo.

L'aumento dei tassi di crescita del PIL, che nel 2016 è stimata dal Governo all'1,3%, porterà maggiori entrate tributarie e contributive per circa 6,4 miliardi e minore spesa per prestazioni sociali non pensionistiche per circa 700 milioni grazie al miglioramento del mercato del lavoro. Nel contempo l'importante abbassamento dei rendimenti sui titoli di Stato permetterà un risparmio sulla spesa per interessi che il Governo indica in 4,2 miliardi.

Ricordiamo però che gli obiettivi di riduzione del deficit e del rapporto debito/PIL, su cui occorre tenere la barra dritta per rassicurare i partner europei e i mercati finanziari, comporteranno nei prossimi anni un'impostazione restrittiva della politica di bilancio, con riduzioni di spesa e/o aumenti di imposte. Diluiti nel tempo e dosate con abilità, come sembra che il Governo intenda fare, ma pur sempre restrittivi. Il deficit strutturale, infatti, continuerà a scendere anche nel quadro programmatico e nel quadriennio 2015-18 la restrizione sarà di 0,8 punti di PIL; comunque ben inferiore agli 1,6 punti di PIL che si sarebbe realizzata mantenendo la politica lungo il quadro tendenziale.

Gli obiettivi di bilancio indicati nel DEF, fino al 2017, rimangono quelli definiti a ottobre scorso nella Nota di aggiornamento. Il pareggio strutturale che, grazie al miglioramento dello scenario economico, sarebbe raggiunto già il prossimo anno, viene confermato opportunamente al 2017. Questa conferma, che comporta un allentamento rispetto al profilo tendenziale, è resa possibile dall'attivazione della flessibilità prevista dagli accordi europei per i paesi che adottano riforme strutturali e che hanno seguito un percorso virtuoso di risanamento come ha fatto l'Italia, uscendo dalla procedura per deficit eccessivo già a giugno 2013 e portando da quest'anno lo stesso deficit ben sotto il 3% del PIL.

Sarà così possibile cominciare a trarre qualche beneficio, in termini di maggiori margini di manovra del bilancio pubblico, dagli enormi sforzi di

risanamento compiuti. Va ricordato che quegli sforzi hanno reso possibile la forte riduzione dei tassi di interesse avvenuta dai massimi toccati nel novembre 2011 e fornito la sponda necessaria all'azione della BCE. Senza di essi difficilmente oggi saremmo qui a ragionare di opportunità di ripresa, di scelte da fare nell'ambito dell'esercizio della sovranità nazionale, addirittura di esistenza dell'euro. In ciò, l'Italia ha fatto tutta la sua parte e le autorità europee e i nostri partner lo riconoscono.

In quest'ottica, il Governo fa bene a utilizzare già da quest'anno le maggiori risorse che emergono dallo scostamento tra deficit tendenziale e programmatico (0,1 punti di PIL); ma soprattutto fa bene a utilizzare nel 2016 0,4 punti di PIL come primo passo per annullare le due clausole di salvaguardia, che valgono 16,1 miliardi, un punto di PIL, e che se scattassero arresterebbero la ripartenza dei consumi e darebbero un duro colpo alla ripresa stessa. Ulteriori minori restrizioni di bilancio sono programmate anche per il 2017, 0,1%, e per il 2018, 0,2%.

Rimane la necessità di reperire, per l'anno prossimo, le altre risorse necessarie a disinnescare compiutamente le clausole di salvaguardia. Si tratta di 0,6 punti di PIL, circa 10 miliardi di euro. La scelta di procedere con tagli alla spesa è condivisibile perché evita un ulteriore aumento della pressione fiscale, già elevata. Bisogna però delineare una strategia di *spending review* decisa e pluriennale, affinché essa non si traduca in una mera operazione di tagli lineari, che avrebbe esclusivamente effetti recessivi. Siamo ben consapevoli che non è affatto un'operazione semplice, visto che la spesa pubblica italiana al netto degli interessi e delle pensioni è la più bassa dell'Eurozona.

2. Una valutazione generale sulle riforme

Con riferimento alle **riforme strutturali**, dalla lettura del PNR emerge la volontà del Governo di proseguire la sua azione con la stessa lena che l'ha contraddistinta fino ad oggi. Confindustria apprezza questo dinamismo e i suoi risultati, a cominciare dagli interventi sul lavoro: riduzione del cuneo fiscale, decontribuzione per i neoassunti (che va resa strutturale), Jobs Act. Molto meno spedita è stata, invece, l'attuazione della delega fiscale, che rappresenta una grande occasione per mettere il sistema fiscale italiano al passo con quello dei nostri competitor e sulla quale bisogna procedere senza indugi.

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. 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 va nella direzione da noi auspicata poiché si caratterizza per una particolare attenzione verso la fase di implementazione e attuazione delle leggi già approvate.

Va anche migliorata la qualità della legislazione sia sul piano formale, ad esempio evitando il continuo rinvio ai decreti attuativi, sia su quello sostanziale, migliorando la valutazione *ex ante* ed *ex post* della regolamentazione, nonché utilizzando l'analisi economica del diritto.

3. Le misure di politica economica

3.1. Riforme istituzionali, PA e giustizia

Il DEF delinea un disegno ambizioso di **riassetto istituzionale**, che dovrebbe concludersi entro la fine di quest'anno. In particolare, il Governo intende intervenire per riformare la legge elettorale, differenziare le funzioni di Camera e Senato, accelerare il processo decisionale di approvazione delle leggi, semplificare e rendere più efficiente l'apparato burocratico. Confindustria ha manifestato da tempo la propria condivisione sul percorso di riforma avviato, indispensabile per garantire al Paese governabilità, efficienza nelle decisioni e nell'allocazione delle funzioni amministrative.

In tal senso, la **riforma costituzionale** all'esame del Parlamento costituisce il passaggio cruciale per allineare il Sistema Paese a quello dei nostri maggiori *competitor*. A giudizio di Confindustria, i punti più positivi della riforma sono: *i)* il superamento del bicameralismo perfetto; *ii)* l'efficienza del procedimento legislativo; *iii)* la revisione del Titolo V sulla ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni; *iv)* le modifiche alla disciplina dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, soprattutto per correggere le degenerazioni registrate negli ultimi anni.

La **semplificazione dell'organizzazione degli apparati pubblici**, già all'esame del Parlamento, contiene un ambizioso e condivisibile programma di riforma, che incide sia sui profili organizzativi, sia su quelli procedurali. Confindustria ha sostenuto le proposte contenute nel DDL e ne ha presentate di proprie per rafforzarne l'impianto. In particolare, sono state recepite le nostre indicazioni finalizzate ad assicurare la

certezza, sia sul piano temporale che decisionale, della determinazione conclusiva della conferenza di servizi (es. possibilità di agire in autotutela preclusa alle amministrazioni inerti), nonché la previsione di un meccanismo decisionale qualitativo, che consenta di prendere in considerazione la differente tipologia degli interessi coinvolti (principio delle posizioni prevalenti). L'auspicio è, a questo punto, che il Parlamento approvi in tempi rapidi la legge e che, in parallelo, il Governo eserciti rapidamente le numerose deleghe in essa previste. L'obiettivo di chiudere il processo di riforma entro la fine del 2015 è senz'altro sfidante e rappresenterà un banco di prova, anche di fronte alle Istituzioni europee, della effettiva capacità realizzativa dell'Esecutivo.

Per quanto riguarda l'**efficienza del sistema giudiziario e il contrasto alla corruzione** il Governo, con il PNR, assume degli impegni significativi, indicando tra le priorità la lotta all'opacità e alla corruzione nel settore pubblico e il completamento della riforma della giustizia civile e penale entro il 2015.

Quello della **giustizia civile** è uno dei capitoli su cui agire, prim'ancora che con nuove riforme, attraverso la puntuale implementazione e misurazione degli effetti di quelle già realizzate. Vanno in questa direzione le iniziative annunciate in tema di revisione della geografia giudiziaria e del processo civile telematico. Il PNR richiama anche gli obiettivi di accelerazione e semplificazione delle **procedure concorsuali**. Si tratta di istanze condivise, oggetto anche di una Commissione coordinata dal Ministero della Giustizia e alla quale Confindustria partecipa. Gli anni della crisi hanno messo a dura prova la tenuta del sistema produttivo e le regole concorsuali hanno fatto emergere alcune rilevanti criticità sotto il profilo delle garanzie riconosciute ai creditori, in particolare quelli industriali. Ne sono confermate le problematiche riscontrate con riguardo ai concordati preventivi, in particolare dopo l'introduzione, nel 2012, della modalità prenotativa di accesso alla procedura. Un ripensamento è dunque auspicabile ed è necessario che tenga in adeguata considerazione l'esigenza di prevenire comportamenti abusivi e contenere l'effetto-propagazione delle crisi d'impresa sulle filiere produttive.

Con riferimento al **settore penale**, Confindustria condivide gli obiettivi individuati dal Governo ma ritiene, al contempo, che nuovi interventi legislativi in questo campo debbano essere guidati dal rispetto delle istanze di proporzionalità e, come anticipato, di temperamento tra interessi pubblici e iniziativa privata. Uno dei terreni più delicati su cui misurare tali principi è rappresentato dalla riscrittura, in corso, delle norme

sul **falso in bilancio**. In proposito, Confindustria ha già avuto modo di manifestare l'esigenza che il rafforzamento della risposta sanzionatoria avvenga tenendo conto dell'esigenza, da un lato, di rafforzare la tassatività della fattispecie e, dall'altro, di restringere l'ambito di rilevanza del falso alle sole condotte meritevoli di essere sanzionate sul piano penale.

Sotto altro profilo, ma sempre nell'ottica di creare un ambiente favorevole agli investimenti, il PNR punta sull'implementazione di alcuni strumenti volti a tutelare la libera concorrenza. In particolare, il Governo ha di recente approvato il **DDL per la concorrenza**, intervenendo in specifici settori: assicurazioni, comunicazioni, poste, banche, farmacie, servizi professionali, settore energetico. Si tratta di misure in larga parte condivisibili, in quanto idonee a eliminare ostacoli e restrizioni in diversi settori economici.

3.2. Mercato del lavoro e capitale umano

Il giudizio complessivo su quello che finora il Governo ha fatto in tema di **mercato del lavoro** è molto positivo, anche tenendo conto di quegli aspetti non completamente condivisibili. Si è seriamente innescato un processo di netto cambiamento di impostazione della regolazione che ci porta nella normalità delle regole prevalenti tra i paesi europei.

La cosa essenziale per il successo di questo disegno di modernizzazione del nostro mercato del lavoro è la "fase due" della riforma, in cui si deve intervenire su ammortizzatori sociali e disciplina dei licenziamenti collettivi per ottenere, in estrema sintesi, due obiettivi strategici non solo per le imprese ma anche per l'intero paese:

- lo spostamento di risorse dalle politiche passive alle politiche attive (limitazione e migliore regolamentazione degli ammortizzatori sociali per evitare sprechi ed abusi) anche in una prospettiva di riduzione degli oneri sociali a carico delle imprese;
- una riforma della disciplina dei licenziamenti collettivi che favorisca logiche di reinserimento nel lavoro, piuttosto che incentivazioni economiche di forme surrettizie di prepensionamento, peraltro sovente accompagnate da lavoro irregolare.

Il primo problema è la mancanza di coordinamento sia tra i soggetti pubblici aventi competenze in materia, sia tra i soggetti pubblici (segnatamente i Centri per l'Impiego) e quelli privati (Agenzie per il lavoro

autorizzate/accreditate, Agenzia formative, *Job Placement* di Scuole ed Università, ecc.), che va superata senza creare ulteriori soggetti, ma razionalizzando e unificando quelli esistenti.

Occorre anche il coordinamento stretto tra i soggetti che gestiscono le politiche attive e quelli che erogano i sussidi al reddito dei disoccupati per assicurare la coerenza delle politiche attive ai fini dei sostegni al reddito delle persone in cerca di occupazione.

Nel DEF, il compito di accrescere significativamente la qualità del **capitale umano** del Paese è affidato alla riforma del sistema dell'istruzione (La Buona Scuola). Sulle risorse che si intende destinare all'istruzione, è da apprezzare l'incremento della spesa pubblica per l'università (che ha subito un taglio di 1 miliardo negli ultimi 5 anni). Desti qualche preoccupazione l'incremento della spesa della scuola legato alla questione dell'assunzione dei precari sia sul lato del contenimento della spesa pubblica sia sul lato della qualità dei docenti che verranno assunti.

3.3. Le riforme fiscali

L'attuazione della **delega fiscale** è una occasione da non perdere per attuare quegli interventi di semplificazione e certezza, necessari per fare, del sistema fiscale italiano, un sistema al passo con quello dei nostri *competitors*, per ristabilire equilibrio nel rapporto tra fisco e imprese. È necessario quindi procedere con la massima speditezza, soprattutto sui temi della certezza del diritto, sulla riforma del sistema sanzionatorio, sulle regole di tassazione delle attività transnazionali. Pertanto, è con piacere che abbiamo appreso l'annuncio con il quale il Premier ha deciso di riprendere, nel Consiglio dei Ministri di domani, l'esame dei decreti delegati.

Nell'ambito di una revisione del sistema fiscale, occorre affrontare il tema della tassazione sui fattori della produzione. Gli **immobili di impresa**, non essendo patrimonio ma fattori della produzione che contribuiscono alla realizzazione di redditi già assoggettati a tassazione, non devono essere tassati. La doppia imposizione è stata solo minimamente eliminata, attraverso il riconoscimento della deducibilità del 20% dell'IMU dalle imposte sui redditi. Ma ciò non vale per l'IRAP. Inoltre il prelievo continua a registrare costanti incrementi. Secondo il MEF, nel 2014, la somma complessiva di IMU e di TASI è stata superiore di circa 1 miliardo rispetto all'IMU incassata nel 2012, quando non esisteva ancora la TASI. Gli immobili di impresa pur rappresentando solo il 2,3% del totale degli

immobili (1,5 milioni di unità immobiliari sui 62 milioni totali) contribuiscono con una rendita catastale complessiva pari a circa 1/3 del totale.

Allo stesso modo va definitivamente risolto il problema dei “macchinari imbullonati”, non essendo stato efficace l'intervento operato con l'ultima Legge di Stabilità, come dimostrano i primi casi di accertamento.

Il progetto annunciato nel PNR di revisione della **tassazione locale**, unitamente alla riforma del catasto, potrebbero essere l'occasione per risolvere definitivamente il problema. Il tentativo di semplificare e di dare un disegno coerente alla tassazione locale che conduca a procedure uniformi a livello nazionale non può che trovare il favore di Confindustria. Tale semplificazione deve tuttavia tradursi anche in una riduzione del carico impositivo sulle imprese. Un'operazione, invece, che – in nome dell'autonomia locale – producesse ulteriori aggravii a carico delle imprese, anche solo per effetto della possibilità lasciata ai Comuni di rimodulare il prelievo tra le abitazioni e gli immobili industriali, non appare coerente con l'obiettivo, indicato dal DEF, di ridurre i costi indiretti per le imprese.

Una considerazione va, infine, fatta anche sul riordino delle **tax expenditure**. Gli spazi per un intervento non si presentano particolarmente agevoli. Le spese fiscali sono per la maggior parte volte a perseguire obiettivi generali particolarmente sensibili, quali la tutela del lavoro, delle pensioni, della famiglia, della casa e della salute. La maggior parte è riconducibile a detrazioni dall'imposta sul reddito da lavoro dipendente e rappresentano un pilastro del sistema perequativo.

3.4. Spending review

L'ultima Legge di Stabilità ha previsto tagli quantitativi di tipo lineare e poche misure di revisione qualitativa della spesa pubblica, relegando il processo di **spending review** a un ruolo marginale nell'ambito delle politiche pubbliche. Oggi questo processo torna centrale, invece, per scongiurare l'attivazione delle clausole di salvaguardia. Si tratta di un obiettivo necessario, in quanto l'aumento delle aliquote IVA e la riduzione delle spese fiscali avrebbero un effetto recessivo sul sistema economico.

Appare essenziale al riguardo seguire tre direttrici: *i)* ridurre i confini dell'intervento pubblico, arretrando da ambiti operativi impropri dove l'azione degli enti pubblici non è giustificata o è inefficiente; *ii)* riorganizzare la macchina amministrativa con la soppressione degli enti

“inutili” e, al tempo stesso, introdurre modalità innovative nella produzione dei servizi pubblici, valorizzando le tecnologie informatiche e rafforzando strumenti quali le centrali di committenza e i costi standard); *iii*) eliminare gli sprechi, individuando gli eccessi nell'impiego di risorse, umane e strumentali.

Uno degli aspetti più qualificanti del processo di *spending review* è la riduzione del perimetro pubblico e, in particolare, delle **società partecipate**. Non è solo un problema di efficienza della spesa, perché coinvolge questioni più ampie che vanno dalla lotta alla corruzione alla tutela della concorrenza. Il DDL PA in discussione in Parlamento ha il merito di porre le fondamenta per un intervento organico sulla materia, accogliendo diverse sollecitazioni giunte anche da Confindustria. È necessaria una maggiore determinazione politica sul tema delle “dismissioni”, e non solo sulle regole organizzative delle società partecipate. Occorre, infatti, andare al di là delle norme che negli ultimi anni hanno irrigidito l'organizzazione delle società pubbliche e realizzare, invece, un ben più radicale riassetto.

Per quanto riguarda la **sanità**, preoccupa che il livello di finanziamento per il biennio 2015-2016 sia inferiore alle previsioni, più che prudenziali, di spesa. I disavanzi di bilancio, infatti, potrebbero essere ben superiori a quelli preventivati. Il rischio è che i tagli previsti dall'ultima Legge di Stabilità ricadano sui privati mentre occorrerebbe incidere sugli sprechi e sulla cattiva organizzazione del sistema pubblico. Inoltre, il livello della tassazione regionale è ulteriormente cresciuto nel 2014. Le addizionali Irpef e le maggiorazioni Irap, ai livelli massimi in molte Regioni, continuano così a penalizzare cittadini e imprese. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha evidenziato i rischi di un ulteriore aumento della pressione fiscale regionale in relazione ai margini medi di autonomia fiscale ancora disponibili. Gli strumenti, indicati nel DEF, a disposizione delle Regioni per recuperare risorse non appaiono adeguati. Rimangono nella sfera della manutenzione del sistema sanitario. Occorre, al contrario, una strategia politica più articolata e coraggiosa per garantire la sostenibilità del costo della domanda di salute del Paese nel medio-lungo periodo. In questo senso, appare non più rinviabile una riflessione sul concetto di universalismo che, per numerose ragioni, già oggi è più formale che sostanziale. Occorre poi sviluppare un secondo pilastro sanitario integrativo di quello pubblico che organizzi la spesa privata già esistente e quella derivante dalla contrattazione collettiva. Tale sviluppo deve essere accompagnato da politiche fiscali coerenti che privilegino l'utilizzo dei

fondi sanitari, piuttosto che la spesa *out of pocket*, e rendano neutri i costi per le imprese con sgravi *ad hoc*.

Sempre in tema di revisione della spesa pubblica, Confindustria è da molto tempo decisamente favorevole alla revisione dei **trasferimenti alle imprese**, tanto che l'abbiamo inserita come corposa fonte di risparmio nel Progetto per l'Italia presentato all'inizio del 2013. Anche se riguarda le imprese, qualunque taglio di spesa pubblica inefficiente è da noi ben accetto. Occorre però avere un quadro chiaro di cosa sono e a cosa servono questi soldi. La quota di trasferimenti destinati alle imprese industriali è ormai molto esigua: circa 2 miliardi. In rapporto al PIL è meno di un quarto di quanto eroga la Germania per sostenere progetti di sviluppo e fare politica industriale. Oltre il 90% dei trasferimenti alle imprese va a quelle pubbliche per coprire oneri di servizio. In gran parte, alle imprese del trasporto locale per colmare la differenza tra costo e tariffe. Sarebbe opportuno intervenire aumentando le tariffe al prezzo di mercato e contemporaneamente sostenendo con trasferimenti monetari il potere d'acquisto delle persone con redditi bassi. Il sistema ne guadagnerebbe in termini di efficienza e metterebbe l'Italia al pari degli altri paesi moderni.

In ogni caso, il sistema degli incentivi potrebbe essere rivisto per promuovere e rafforzare quelli che si sono dimostrati utili strumenti di rilancio della domanda interna. Ci si riferisce al credito di imposta per ricerca e innovazione e quello sugli investimenti in materia ambientale.

3.5. Investimenti pubblici

In materia di **investimenti pubblici**, il DEF conferma per il 2015 sostanzialmente la spesa prevista dopo l'approvazione dell'ultima Legge di stabilità (36,8 miliardi, con un incremento di 1,3 miliardi rispetto al DEF 2014); un aumento più incisivo è previsto nel 2016 (+1,2 miliardi), e nel 2017 (+0,9 miliardi); il ciclo programmatico del DEF 2015 si chiude arrivando a 39,5 miliardi nel 2018 (+3,2 miliardi rispetto al DEF 2014) e 40,0 miliardi nel 2019.

L'apprezzamento manifestato in sede di audizione sulla Legge di Stabilità per il 2015 relativamente alla ripresa della spesa per investimenti pubblici non può che essere confermato anche in questa sede, ma tale dinamica deve essere ulteriormente rafforzata visto che, nel 2014, la spesa per investimenti ha toccato il suo punto più basso. Soprattutto, la spesa per investimenti resta ancora lontana dalla soglia del 3% del PIL che

Confindustria ritiene essenziale per fornire un contributo stabile e consistente alla crescita e per colmare i rilevanti *gap* di dotazione e di servizio presenti nei vari ambiti infrastrutturali, dalle grandi alle piccole opere, dai trasporti alla difesa del suolo, dalla sicurezza all'edilizia pubblica residenziale e non residenziale (scolastica, sanitaria, penitenziaria ecc.).

Il DEF 2015 conferma scelte di programmazione infrastrutturale ampiamente condivisibili, soprattutto riguardo la maggiore attenzione dedicata a vasti programmi di piccole opere in ambiti di particolare interesse per la collettività e l'ambiente. Questa attenzione va però accompagnata anche da una modifica stabile e più incisiva del Patto di stabilità interno (PSI).

Sulle grandi opere strategiche, va valutato positivamente l'esercizio svolto nell'Allegato Infrastrutture, per la chiarezza delle analisi, degli obiettivi e delle priorità di investimento individuate. Non viene abbandonato il Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS), le cui dimensioni risultavano oggettivamente esorbitanti e sostanzialmente ingestibili, generatrici di aspettative di intervento poco attendibili, anche se funzionali a modalità di acquisizione del consenso politico non sempre trasparenti e verificabili e comunque dotate di limitata e incerta sostenibilità finanziaria. Ciò risponde ad una sana esigenza di realismo non solo finanziario ma anche attuativo. Si tratta però anche di un'assunzione di responsabilità verso la realizzazione di un numero ristretto di priorità di intervento che Confindustria si aspetta vengano realizzate.

Per quanto riguarda gli altri interventi già contenuti nel precedente PIS (XI Allegato Infrastrutture), molte delle quali risultano comunque importanti e dotate, sia pure parzialmente, di copertura finanziaria (pubblica e/o privata), Confindustria si aspetta un'attenta riflessione (prevista nella presentazione dell'Aggiornamento del DEF e preventivamente concordata con le Regioni) che conduca a una efficace e trasparente selezione delle opere e ad una programmazione più attendibile e stabile nel tempo. Ciò deve essere il risultato di un'attenta valutazione degli interventi sia dal punto di vista della loro efficacia che della loro fattibilità finanziaria.

Tra le 30 opere individuate mancano del tutto interventi nei settori portuale, aeroportuale e interportuale (piastre logistiche), cioè i "nodi", che pure rivestono un ruolo rilevante per la funzionalità logistico-infrastrutturale del Paese. È auspicabile che l'annunciata verifica del PIS integri le priorità di intervento.

Nel DEF, il Governo non sembra pienamente consapevole delle difficoltà nell'utilizzo dei fondi europei destinati alla **politica di coesione**. Non c'è un impegno concreto all'utilizzo della flessibilità prevista dalla clausola sugli investimenti (scorporo del cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali europei dal calcolo del Patto di Stabilità e Crescita) che è, invece, essenziale. Le risorse di cofinanziamento che devono improrogabilmente essere spese entro la fine di quest'anno e relative al ciclo di programmazione 2007-13, ammontano a circa 5 miliardi di euro (0,3% del PIL) e cofinanziano interventi per un valore complessivo di 13,6 miliardi. A queste andrebbero poi aggiunte le risorse relative al ciclo di programmazione 2014-20, che nell'anno in corso dovrebbe partire. Il mancato ricorso alla flessibilità rischia di compromettere il completo utilizzo delle risorse disponibili. Infatti, la dimensione dell'esclusione delle spese per investimento dal patto di stabilità interno, prevista nell'ultima Legge di stabilità, non appare sufficiente.

Al contrario, attenzione viene data al piano *Juncker* e agli interventi programmati dalla Cassa Depositi e Prestiti la cui efficacia appare molto incerta. In particolare, per il modo in cui è stato congegnato, difficilmente riuscirà a consentire la realizzazione di opere infrastrutturali che altrimenti non sarebbero state realizzate. Peraltro i tempi di attuazione del piano appaiono lunghi, visto che ancora non si è concluso l'iter di approvazione, e in contrasto con l'urgenza di riattivare gli investimenti.

3.6. Investimenti privati

Il rafforzamento della competitività delle imprese non può prescindere da un sistema fiscale in grado di assecondare e favorire gli **investimenti privati**. Sotto questo profilo, gli interventi avviati nel 2014 e nel 2015 pur apprezzabili, appaiono deboli e necessitano di maggiori risorse.

Va migliorata la disciplina del **credito d'imposta per ricerca e innovazione**, eliminando il meccanismo incrementale, che agevola solo le spese eccedenti rispetto agli investimenti effettuati nel triennio 2012-2014, poiché penalizza le imprese più coraggiose che hanno continuato ad investire anche negli anni di crisi.

Il PNR riconosce altresì l'opportunità di estendere l'ambito oggettivo di applicazione del **credito d'imposta sugli investimenti in beni strumentali** e, soprattutto, di prorogarne la validità fino al 31 dicembre 2015. Si tratta di una misura importante per sostenere il rinnovo degli apparati produttivi la cui durata, però, è troppo breve rispetto alla

pianificazione degli investimenti, spesso pluriennale, che le imprese fanno. Inoltre, la misura è entrata in vigore soltanto a giugno scorso e l'incentivo scadrà tra due mesi. La misura va prorogata prima della fine di giugno prossimo.

Sarebbe molto negativo l'allungamento dei tempi di deducibilità degli **ammortamenti dei beni materiali** che anzi andrebbero accelerati, specie per i beni a più alto contenuto tecnologico, visto che in questo momento è cruciale realizzare nuovi investimenti e rinnovare gli apparati produttivi per cogliere la ripresa.

In tema di investimenti privati, l'**economia verde** e l'**uso efficiente delle risorse** possono rappresentare un importante volano. È un tema su cui Confindustria è fortemente impegnata, perché solo assicurando uno sviluppo industriale sostenibile per l'ambiente sarà possibile creare le condizioni per una crescita stabile e duratura.

Per questo bisogna puntare a sostenere gli investimenti innovativi e la ricerca scientifica nei campi delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, delle biotecnologie. A tale proposito innanzi tutto riteniamo importante confermare i bonus per le ristrutturazioni edilizie e per l'efficienza energetica.

Non essendo possibile in questa sede affrontare nel dettaglio i vari aspetti richiamati nel PNR in tema di economia verde ed uso efficiente delle risorse, si rinvia alle nostre audizioni sul Disegno di Legge in materia di ambiente¹ e sulla green economy, nonché ai nostri *position papers* sull'efficienza energetica (*Smart Energy Project*) e sull'uso efficiente delle risorse naturali (Verso un uso efficiente delle risorse per il sistema Italia)².

Si ritiene però doveroso richiamare l'attenzione sul fatto che ad oggi le priorità strategiche in campo ambientale non sono individuate in modo coordinato e sistematico, ma sono frammentate in diversi strumenti di programmazione. Tra questi ultimi, quello che più di tutti ha una valenza generale è appunto il DEF. Tuttavia, come indicato anche dall'OCSE (Rapporto 2013 sulle performance ambientali dell'Italia), il DEF "costituisce attualmente solo una base instabile, di portata limitata e di efficacia solo nel breve termine, per definire le priorità del Paese in tema di crescita verde". La mancanza di un approccio integrato e sistematico nella definizione delle politiche ambientali italiane impedisce un contesto

¹ Documentazione consultabile sul [sito di Confindustria](#)

² Documentazione consultabile sul [sito di Confindustria](#)

stabile e favorevole agli investimenti, genera costi amministrativi e determina un contesto disomogeneo per le attività imprenditoriali.

Va rilevato che l'approccio delineato nel DEF non appare particolarmente sensibile al tema dei **divari territoriali**, in particolare, in materia di rilancio degli investimenti privati. La crisi ha avuto gli effetti più negativi nelle regioni meridionali dove gli investimenti fissi lordi sono diminuiti di circa 1/3 rispetto al periodo pre-crisi. Particolarmente utile sarebbe l'introduzione di una misura automatica di sostegno agli investimenti in beni strumentali nel Sud, da realizzare coerentemente con gli interventi della politica di coesione ed in sinergia con essi.

Nell'ottica di aumentare la capacità delle imprese ad investire, rileva anche il capitolo relativo alle **reti di impresa**. È infatti molto positiva l'intenzione di estendere il regime di agevolazione fiscale perché permetterà di aumentare il limite massimo di utile accantonabile da 1 a 2 milioni di euro per i progetti di innovazione, internazionalizzazione o "green".

Altrettanto positiva è l'introduzione di incentivi alle iniziative di reti promosse da un "soggetto catalizzatore", ovvero guidate da imprese di medio-grandi dimensione, perché permetterà di sviluppare la competitività delle filiere produttive.

Per migliorare il funzionamento delle reti sarebbe inoltre opportuno intervenire per semplificare la normativa sulla mobilità dei lavoratori interni alle imprese partecipanti (cosiddetta codatorialità), realizzando i necessari adeguamenti amministrativi di INAIL e INPS.

Inoltre, considerato che circa il 30% dei contratti di rete è composto da imprese di più regioni, sarebbe fondamentale la costituzione di un Fondo nazionale che integri il finanziamento regionale al fine di realizzare un'efficace distribuzione delle risorse su base qualitativa e non solo territoriale.

Infine, con l'ultima Legge di Stabilità si è posto un ulteriore tassello nel percorso di coinvolgimento del settore privato nella **cultura**, che aveva avuto concreto impulso nelle disposizioni nel cosiddetto Art Bonus. L'estensione dell'applicazione del credito di imposta per le donazioni effettuate da privati, imprese, enti non commerciali a favore di interventi su beni, istituti e luoghi della cultura, incrementa il beneficio fiscale per i soggetti che scelgono di contribuire alla tutela del patrimonio artistico e culturale italiano e rende più semplici i meccanismi di accesso e di fruizione degli incentivi fiscali.

3.7. *Credito e finanza per le imprese*

Importanti passi sono stati compiuti nel nostro Paese in tema di nuova **finanza per le imprese**. Diversi sono stati gli interventi in Italia per creare canali di finanziamento alternativi al credito bancario e per favorire la patrimonializzazione delle imprese, promuovendone l'accesso ai mercati finanziari e dei capitali. Si tratta di interventi che configurano un vero processo di riforma dal quale ci aspettiamo importanti risultati nel medio periodo.

Nel breve periodo attenuare le difficoltà di accesso al credito delle imprese, fortemente dipendenti dal debito bancario, resta una priorità.

Le più recenti evidenze qualitative in tema di offerta e domanda di credito mostrano un miglioramento. Tuttavia, ciò non trova ancora riscontro nell'andamento effettivo dei prestiti alle imprese italiane, il cui *stock* si è ulteriormente ridotto a febbraio, dopo essere rimasto fermo a gennaio.

Per far ripartire il credito sarà determinante adottare misure specifiche per ridurre il fardello dei *non performing loans* nei bilanci bancari.

Misure che appaiano cruciali per consentire alle banche di liberare risorse da destinare al finanziamento dell'economia reale e in assenza delle quali il ritmo di uscita dei crediti deteriorati dai bilanci delle banche non sarebbe sufficiente ad aumentare la propensione delle stesse banche a concedere nuovi prestiti. Ciò sarebbe tanto più grave alla luce dei segnali di ripresa che si registrano in questo momento e che è essenziale sostenere.

Solo spezzando il circolo vizioso "recessione - sofferenze - *credit crunch* - recessione", in cui siamo immersi da oltre tre anni, si potrà infatti sbloccare il credito e far ripartire l'economia.

In tal senso è apprezzabile l'intenzione del Governo di realizzare iniziative in questo campo. Tali iniziative dovrebbero riguardare sia interventi per promuovere, anche nella forma di garanzie, le cartolarizzazioni di crediti in sofferenza e sviluppare un mercato privato delle partite deteriorate, sia misure di natura fiscale, in particolare in tema di deducibilità delle perdite su crediti. Resta altresì centrale un intervento volto a rendere più veloci le procedure di gestione delle crisi d'impresa.

Appaiono positive anche l'azione per promuovere pratiche efficienti di governo societario - con particolare riguardo alle grandi banche popolari e al ruolo delle Fondazioni bancarie - e l'intenzione del Governo di potenziare ulteriormente l'azione del Fondo di Garanzia per le PMI, anche

introducendo nuovi modelli di valutazione della rischiosità delle imprese e ripensando le percentuali di copertura della garanzia. In merito a quest'ultimo aspetto occorrerà tuttavia mantenere elevate le percentuali di garanzia a coperture di operazioni realizzate a fronte di investimenti.

Inoltre, sarà essenziale assicurare che il Fondo disponga di una dotazione finanziaria sufficiente a supportarne la crescita.

In materia di garanzie, resta urgente intervenire per sostenere la patrimonializzazione dei confidi. In proposito è urgente attuare la misura prevista dalla Legge di Stabilità per il 2014 che ha appositamente stanziato 225 milioni. Tali risorse dovranno - coerentemente con il dettato della norma - essere prioritariamente orientate a sostenere i confidi più strutturati e favorire processi di aggregazione ed efficientamento organizzativo del sistema.

Le misure varate, a partire dal 2013, in materia di **pagamento dei debiti della PA** hanno dato importanti risultati. Grazie agli interventi per lo smaltimento dei debiti scaduti, un successo di Confindustria, le imprese hanno avuto un rilevante sollievo dalle tensioni finanziarie in una fase di grave difficoltà sul fronte dell'accesso al credito e hanno iniziato a utilizzare le risorse provenienti dai pagamenti delle PA per programmare investimenti. Sono stati, infatti, pagati, a gennaio 2015, 36,5 miliardi di debiti.

È tuttavia essenziale che non si allenti l'attenzione sul fenomeno. Non è ancora noto l'effettivo ammontare dei debiti scaduti, non avendo ad oggi funzionato, come peraltro fin dall'inizio paventato da Confindustria, il sistema di ricognizione istituito presso il MEF. Il rallentamento del tiraggio delle risorse messe a disposizione dal Governo e la riduzione della differenza tra le risorse erogate alle PA e quelle utilizzate per pagare il debito potrebbero dipendere dall'esigenza delle singole amministrazioni di non contrarre nuovi debiti. Inoltre, non si conosce l'esatto ammontare dei debiti pregressi di parte capitale, fuori bilancio e di quelli contratti dalle società partecipate dalle PA.

Si dovrà poi controllare che le PA rispettino i tempi di pagamento previsti dalla Direttiva *Late Payments* in relazione ai nuovi debiti. In questa direzione, il recente avvio della fatturazione elettronica e delle altre misure per monitorare la spesa delle amministrazioni e la tempestività dei pagamenti assume importanza centrale. Servono: un monitoraggio costante delle evidenze fornite da tali strumenti, che dovranno essere rese pubbliche e aggiornate con tempestività; una rigorosa applicazione delle

sanzioni previste per le PA che non rispettino i tempi di pagamento; una forte azione di *moral suasion* del Governo volta a introdurre, in via definitiva, una solida cultura dei pagamenti rapidi nella macchina pubblica.

In questo senso, è stata problematica l'introduzione del *reverse charge* e dello *split payment* ad opera dell'ultima Legge di stabilità. Condivisibile l'obiettivo di combattere le frodi IVA che con questi istituti si è inteso perseguire, tuttavia, si è scaricato sulle imprese il rischio di una normativa "sperimentale". In particolare, aver deciso di applicare lo *split payment* nelle forniture nei confronti delle PA sin dal 1° gennaio scorso, senza attendere la necessaria autorizzazione comunitaria, è stato un atto poco responsabile. Il risultato è che le PA stanno ritardando il pagamento delle loro forniture e le imprese stanno maturando sia crediti commerciali, ma anche e, soprattutto, crediti IVA. A tale riguardo, apprezzabili sono state le rassicurazioni del Direttore dell'Agenzia delle Entrate sul massimo impegno che gli Uffici profonderanno nel garantire la più veloce erogazione dei rimborsi di imposta, ma ciò rischia di non essere sufficiente. È pertanto necessario innalzare la soglia di compensazione dei crediti tributari, portandola da 700mila euro ad almeno 1 milione di euro l'anno, come il Governo si è impegnato a realizzare.

3.8. Agenda digitale

Nel DEF non viene dedicata un'apposita sezione all'Economia Digitale o all'attuazione delle misure previste dall'**Agenda Digitale Italiana**, e si è scelto di distribuire le iniziative e le azioni a supporto del processo di digitalizzazione del Paese all'interno di varie tematiche.

È positiva l'approvazione del Piano Strategico per la Banda Ultra Larga, il cui obiettivo è quello di colmare il gap con gli altri paesi *competitor*.

Nell'ambito della Giustizia, positiva l'istituzione di un Fondo nel bilancio del Ministero della Giustizia da destinare al recupero di efficienza del sistema giudiziario, tra cui è ricompreso il completamento del processo telematico. Desta però preoccupazione l'inserimento della misura tra quelle il cui rischio di non attuazione è ritenuto a livello medio.

Stesso livello di rischio è attribuito alle azioni relative alla Sanità Digitale, quali Fascicolo Sanitario Elettronico e l'Anagrafe Nazionale degli Assistiti e a tutte le azioni annesse all'implementazione dell'Agenda Digitale Italiana.

Tra le maggiori criticità va segnalato l'alto rischio di non attuazione attribuito anche alla realizzazione dello SPID (Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali delle imprese e dei cittadini) la cui implementazione è indispensabile per poter realizzare la completa interoperabilità digitale dei servizi erogati dalla PA a livello nazionale.

Infine, è indispensabile accelerare l'emanazione di alcuni decreti attuativi, attesi da tempo e oggi ancora al palo, nonché il monitoraggio delle iniziative avviate e di quelle in fase di avvio.

3.9. Internazionalizzazione

Le azioni sull'**internazionalizzazione** previste dal PNR vanno nella giusta direzione poiché, per la prima volta, vengono intrapresi piani di attività distinti sul piano nazionale e sul piano internazionale.

Le iniziative previste rispecchiano un percorso logico di approccio ai mercati internazionali che va dall'attività di formazione, al potenziamento della struttura organizzativa con i *temporary export manager*, al rafforzamento degli eventi fieristici nazionali che rappresentano il primo passo che un'impresa intraprende per farsi conoscere agli operatori esteri. Particolarmente apprezzato è il *roadshow* per le PMI ed il potenziamento degli strumenti per favorire l'accesso al mercato digitale che oggi vede l'Italia fanalino di coda in Europa, dietro a Germania, Francia, Belgio, Olanda, Danimarca, Svizzera, Spagna e Norvegia.

Gli accordi commerciali con la GDO e la promozione di azioni di *incoming* sono un valido strumento per affermare le eccellenze del *Made in Italy* nel mondo a cui si affianca, per la prima volta, un'azione incisiva di comunicazione per contrastare il c.d. *Italian Sounding*.

Confindustria ha partecipato attivamente nella realizzazione di queste attività condividendo le modalità di azione con il Ministero dello Sviluppo Economico e collabora fattivamente al coinvolgimento di un ampio numero di imprese con l'obiettivo di aumentare il numero degli esportatori abituali.

Anche l'attrazione degli investimenti è fondamentale per Confindustria che condivide l'impostazione prevista dal Piano, in particolare di puntare su alcuni mercati target dove concentrare attività mirate ad attrarre IDE.