



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissioni Congiunte  
V Bilancio Camera dei Deputati  
e 5<sup>a</sup> 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*

**S**ignori Presidenti, onorevoli Senatori e Deputati,  
Vi ringrazio per l'invito ad esporre le considerazioni di Confindustria sul Documento di Economia e Finanza (DEF) 2016 e sulle principali sezioni in cui esso si articola: il Programma di Stabilità (PS) e il Programma Nazionale di Riforma (PNR).

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 iperpressione 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.

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.

Nel merito delle singole misure indicate nel DEF, il primo tema rilevante è quello degli investimenti fissi lordi. Il 2015 ha fatto segnare una crescita (0,8% in termini reali) che proseguirà quest'anno (+2,0%) ed è positivo che raggiungerà il 3,0% nel 2018. Incide in modo rilevante in tali stime la spesa per cofinanziamenti nazionali dei progetti a fronte dei quali il Governo Italiano ha chiesto la flessibilità di bilancio. Preoccupa che, al momento, la quota di progetti effettivamente in esecuzione sia ancora molto limitata. Una robusta accelerazione è assolutamente necessaria per completare l'utilizzo della clausola richiesta ma soprattutto per accrescere la competitività dell'economia italiana.

Per quanto riguarda ricerca e innovazione, il Governo ha ribadito l'impegno a sostenere i maggiori investimenti 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, è auspicabile un maggiore impegno a velocizzare l'adozione dei provvedimenti già previsti, in particolare il Programma Nazionale della Ricerca, e l'introduzione di interventi migliorativi per potenziarne l'efficacia. Per il credito d'imposta in R&I: l'eliminazione o l'innalzamento del limite massimo di 5 milioni annui ad impresa; la soluzione del caso di stabili organizzazioni di imprese estere che eseguono attività in Italia contabilmente su "commessa" della casa madre; in prospettiva, in ogni caso, va ripensato l'approccio incrementale.

Ai fini della riduzione degli squilibri territoriali, è negativo che non si faccia cenno alla possibilità, contemplata dall'ultima Legge di Stabilità, di prorogare al 2017, per le sole regioni meridionali, lo sgravio contributivo per i nuovi assunti. Al di fuori di questa misura non si prevedono ulteriori, specifici strumenti per il Mezzogiorno.



Sulle riforme istituzionali, la conclusione dell'iter del disegno di legge di riforma costituzionale è fonte di soddisfazione per Confindustria che l'ha sostenuto, in quanto funzionale a rendere più rapido e certo il processo decisionale, a migliorare la governance del Paese (puntando a una maggiore stabilità politica) e a normalizzare i rapporti tra Stato e Regioni in una serie di materia di rilevanza strategica nazionale.

Riveste importanza cruciale il proseguimento dell'attuazione della riforma della PA (a gennaio approvati in via preliminare 11 decreti attuativi), su cui occorre velocizzare, e l'ottimo risultato raggiunto nell'attuazione dell'Agenda per la semplificazione (circa il 90% delle scadenze previste).

Riguardo alla giustizia civile, essa continua a essere gravemente lontana dagli standard europei, sebbene nell'ultimo anno si sia registrata una riduzione delle cause arretrate (nei Tribunali, -14% le cause ultra-triennali rispetto al 2014; nelle Corti d'Appello l'arretrato è sceso dell'8,2%) e della durata media nazionale dei processi (-5%). Il superamento dei colli di bottiglia del sistema giudiziario italiano rimane una priorità di cui il Governo è consapevole. A tal fine è importante l'approvazione del disegno di legge delega per la riforma del processo civile presentato nel 2015.

Auspichiamo che si concluda davvero entro ottobre l'iter parlamentare del disegno di legge delega per la riforma organica della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza.

Positiva l'approvazione definitiva della Legge annuale per la concorrenza programmata entro giugno 2016 ed è importante che il Governo abbia intenzione di proseguire il percorso varandone una seconda per il 2016, anche se ci auguriamo che non debba seguire lo stesso tortuoso e lento percorso parlamentare della legge in approvazione.

Confindustria giudica molto positivo lo schema di decreto approvato a gennaio che prevede un'incisiva riduzione delle società partecipate esistenti. Mentre valuta ancora troppo timido il programma di *spending review* che è limitato a realizzare la riduzione del numero dei centri di spesa.

In tema di consolidamento del sistema bancario il DEF ribadisce positivamente - 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.



Va considerata positiva l'intenzione del Governo di rafforzare il Fondo di Garanzia per le PMI e varare un secondo pacchetto Finanza per la Crescita, che sviluppi ulteriormente le misure messe a punto di recente, introducendo nuovi strumenti e rafforzando quelli esistenti. L'auspicio è che tale azione comprenda misure 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 e le misure per sostenere la patrimonializzazione delle imprese.

Quanto al rafforzamento del Fondo di Garanzia per le PMI, è importante che gli interventi del Governo seguano le linee proposte da Confindustria, ABI e Febaf, volte ad estenderne il perimetro di attività e il ruolo a sostegno delle imprese maggiormente strutturate. Per quanto riguarda le PMI innovative, ancora non è stato varato il decreto che definisce le modalità semplificate di accesso al Fondo di garanzia.

In materia di lavoro l'intenzione del governo è di rafforzare con legge il ruolo della contrattazione di secondo livello, garantendo, ed è condivisibile, l'esigibilità degli accordi. Negli ultimi anni, con gli accordi interconfederali del 2011 e del 2012 e con l'accordo sulla rappresentanza, le parti sociali hanno molto lavorato in questa direzione offrendo la possibilità di derogare, con il contratto aziendale, vari contenuti del contratto collettivo nazionale nel solco di una derogabilità regolata dal contratto collettivo nazionale. La legge è uno strumento potente ma in questa materia va fatta molta attenzione alla eterogeneità di situazioni delle imprese: per raggiungere l'obiettivo ora indicato dal Governo, serve offrire uno strumento e rafforzarne la convenienza ad usarlo, più che cercare di imporre comportamenti uniformi.

In materia fiscale, se la valutazione generale dell'attuazione della legge delega è complessivamente positiva, vanno evidenziate alcune preoccupazioni relative al *reverse charge* e allo *split payment* per i quali non si fa alcun riferimento ai lunghi tempi di attesa delle imprese per il recupero dei crediti IVA generati da tali meccanismi. Peraltro, va ricordato che l'Italia è sottoposta ad una procedura di infrazione da parte della Commissione europea per i lunghi tempi di esecuzione dei rimborsi dei crediti IVA, e che l'autorizzazione allo *split payment*, rilasciata dagli organi comunitari, è subordinata ad una precisa verifica da parte della Commissione europea stessa dei tempi di liquidazione dei crediti IVA maturati dalle imprese soggette. Nella relazione che l'Italia deve trasmettere alla Commissione entro giugno ci aspettiamo che trovino

riscontro le difficoltà finanziarie che quotidianamente affrontano le imprese a causa di questo meccanismo.

Nell'ambito della revisione dei valori catastali, vanno scongiurati ulteriori aggravii impositivi sugli immobili utilizzati nell'attività di impresa che, 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; quanto meno andrebbe sin da subito riconosciuta la piena deducibilità dell'IMU dal reddito d'impresa e dal valore della produzione.

Nel PNR è apprezzabile che sia stata sottolineata l'importanza delle reti d'impresa, anche se la formulazione del testo appare confusa e generica, mentre è opportuno semplicemente rifinanziare la sospensione d'imposta per gli investimenti effettuati dalle imprese per la realizzazione del programma comune di rete.

Nonostante le tematiche energetiche e ambientali stiano assumendo sempre maggiore rilevanza strategica alla luce degli sfidanti obiettivi di sostenibilità definiti o in corso di definizione a livello sia europeo sia globale, il DEF si limita a descrivere lo stato dell'arte, senza offrire gli orientamenti di policy che servono ad attivare gli investimenti di medio e lungo periodo necessari a raggiungere gli obiettivi. In particolare, manca una chiara strategia nazionale in materia di approvvigionamenti energetici, contenimento dei consumi e riduzione delle emissioni.

Per quanto riguarda i cambiamenti climatici, come sostenuto in più occasioni da Confindustria, la lotta alle emissioni 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 un taglio delle emissioni del 40% rispetto ai livelli del 1990, dovranno essere bilanciati 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 che 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.

In materia di energia sono apprezzabili: la conclusione nel 2018 del sistema di maggior tutela per la fornitura di energia elettrica e di gas naturale e la riforma dei servizi pubblici locali, limitando le gestioni *in-house* o di affidamento diretto; la prossima pubblicazione del Piano Nazionale di Ricerca 2015-2020; l'integrazione della rete elettrica ferroviaria che sarà in grado di aprire nuove opportunità. Al contrario, in tema di fonti energetiche non sono individuate 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 è importante nel breve termine sostenere le attuali policy di promozione, quali detrazioni fiscali per riqualificazione energetica e ristrutturazione edilizia, ma è importante nel lungo termine evitare la sovrapposizione fra diversi meccanismi incentivanti. In questo senso, riteniamo più efficace un'impostazione basata su meccanismi di mercato che favorisca lo sviluppo di investimenti in tecnologie e settori maggiormente *cost-effective*.

Positivi gli obiettivi e le strategie indicati dal Governo nell'allegato al DEF su le "Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica"; 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.

In materia di sanità, le misure volte al raggiungimento dell'obiettivo di spesa sanitaria/PIL al 6,5% al 2019 fissato dal DEF, rappresentano - come negli ultimi anni - tagli alla spesa che inevitabilmente ricadranno sulle imprese della filiera della salute, ma anche misure strutturali volte all'eliminazione di inefficienza, inappropriatezza e sprechi del settore.