



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

Signori Presidenti, onorevoli Senatori e Deputati,
Vi ringrazio per l'invito ad esporre le considerazioni di Confindustria sul Documento di Economia e Finanza (DEF) per il 2015 e sulle principali sezioni in cui esso si articola: il Programma di Stabilità (PS) e il Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Gli effetti della crisi di questi anni sono stati 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%.

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.

Abbiamo di fronte a noi una grande opportunità, 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.

Tornando alle condizioni favorevoli dello scenario, l'opportunità costituita dall'avvio della ripresa e dalla forte spinta esterna non può essere una ragione per rilassarsi, ma, anzi, deve essere colta pienamente accelerando il processo di riforme strutturali e adottando misure a sostegno della crescita, che ne moltiplichino gli effetti.

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.

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 assicurare 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.

Proprio questi limitati spazi di azione impongono di effettuare la *spending review* in modo chirurgico se si vuole evitare l'aumento dell'imposizione locale o la riduzione dei servizi pubblici, che anzi in molti ambiti andrebbero rafforzati. La revisione della spesa deve diventare un'occasione per razionalizzare le PA e aumentarne la produttività. Ma per ottenere questo risultato sono necessarie una volontà politica forte, una preventiva programmazione e un attento monitoraggio.

Inoltre, sia sul fronte sanitario sia su quello previdenziale, occorre puntare con decisione su forme di finanziamento integrativo, verificando al contempo l'efficacia di quelle esistenti. Tali strumenti, se adeguatamente incentivati, possono, attraverso la contrattazione collettiva, essere estesi ad un numero elevato di lavoratori e loro familiari, che oggi non ne beneficiano. In questo modo si avrebbero due vantaggi: sulla spesa sociale, che sarebbe integrata e sostenuta, e sul reddito delle famiglie, che sarebbe accresciuto. Infine, ai fini del perseguimento della sostenibilità del sistema sanitario, appare non più rinviabile una riflessione

sul concetto di universalismo, universalismo che, per numerose ragioni, già oggi è più formale che sostanziale.

Sempre nell'ambito della revisione della spesa, altro capitolo da affrontare - e di cui pure da tempo si discute - è quello dei **trasferimenti alle imprese**, su cui Confindustria ha già da tempo espresso parere favorevole, tanto da averla inserita come corposa fonte di risparmio di spesa pubblica nel Progetto per l'Italia presentato all'inizio del 2013. Anche se riguarda le imprese, qualunque taglio di spesa pubblica inefficiente è, infatti, assolutamente benvenuto. 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, infatti, a quelle pubbliche per coprire oneri di servizio. In gran parte, finisce alle imprese del trasporto locale per colmare la differenza tra costi e tariffe. Allora, se davvero si intende intervenire con serietà sui trasferimenti alle imprese è proprio da qui che occorre partire. Sarebbe quindi opportuno rivedere le tariffe e contemporaneamente sostenere con trasferimenti monetari il potere d'acquisto delle persone con redditi bassi. Il sistema ne guadagnerebbe in termini di efficienza ed equità, coerentemente con quanto accade negli altri paesi moderni.

Il sistema degli incentivi alle imprese potrebbe, inoltre, essere rivisto per promuovere e rafforzare quelli che si sono dimostrati utili strumenti di rilancio della domanda interna e di supporto alle politiche di innovazione e di sostenibilità anche ambientale.

Infine, una considerazione sul riordino delle **tax expenditure**, di cui da molto si discute e su cui occorre fare molta attenzione: un taglio di questa spesa determina automaticamente un aumento della pressione fiscale. Gli spazi per un intervento non si presentano pertanto particolarmente agevoli. Per la gran parte le spese fiscali mirano a perseguire obiettivi generali particolarmente sensibili, quali la tutela del lavoro, delle pensioni, della famiglia, della casa e della salute. La maggior parte di esse è riconducibile a detrazioni dall'imposta sul reddito da lavoro dipendente e rappresentano un pilastro del sistema perequativo.

Tornando ai contenuti del DEF, nel programma del Governo l'avanzo primario sarà al 2,4% del PIL nel 2016, il più alto tra i 28 paesi dell'Unione

europea. Il debito pubblico dal prossimo anno comincerà a scendere in rapporto al PIL. Il DEF, in questo senso, ribadisce con l'evidenza e l'inconfutabilità dei numeri ciò che non a tutti appare chiaro: **solo con la crescita si potrà far rientrare l'enorme peso del debito**. È alla luce di questo obiettivo che quindi il Governo deve improntare la sua azione.

Confindustria ribadisce che il motore della crescita è il manifatturiero e che senza imprese non c'è sviluppo economico. L'aumento di un punto nella quota del manifatturiero sul PIL innalza di 0,5 punti percentuali il tasso di crescita; passando dall'attuale 16% al 20% il tasso di crescita salirebbe di due punti percentuali. È, infatti, dal manifatturiero che originano le innovazioni che alimentano l'aumento della produttività, nel manifatturiero si realizza il 70% della ricerca e dal manifatturiero viene l'80% delle esportazioni. E le imprese sono l'anima del manifatturiero.

Perciò gli interventi che si faranno, per raggiungere lo scopo di innalzare il potenziale di crescita, dovranno essere mossi da una visione lungimirante, che ponga al centro l'impresa e il manifatturiero. Nel DEF questa visione non c'è e ciò è solo in parte da imputare alla sua natura. Non c'è ovviamente da parte di Confindustria la pretesa che il DEF diventi un documento di politica industriale, ma che siano sottolineati questi principi assolutamente sì.

Sulla capacità delle imprese di far ripartire il motore della crescita e, di conseguenza, migliorare il livello di benessere del Paese occorre che il Governo punti con decisione. Ogni nuova misura, di qualunque natura, incluse le riforme, dovrà essere valutata con il metro della capacità di sostenere l'industria italiana e quindi la crescita.

Confindustria ribadisce che bisogna ripartire dal **rilancio degli investimenti pubblici e privati**, capitolo indispensabile se vogliamo aumentare la domanda interna. Di questo rilancio, però, nel DEF c'è soltanto una traccia. Tale traccia a nostro avviso deve essere ulteriormente rafforzata anche attraverso un richiamo, attualmente assente, ai Fondi di coesione europei, le uniche risorse disponibili per realizzare quegli investimenti, e il ricorso alla flessibilità sui conti pubblici consentita dalle regole europee proprio per la spesa di quei fondi, una flessibilità che è stata conquistata dal Governo italiano nel Semestre di Presidenza europea.

Questo è l'ultimo anno in cui è possibile utilizzare i fondi europei della programmazione 2007-2013; si tratta di circa 13,6 miliardi da spendere di cui circa 5 di cofinanziamento nazionale che sono esclusi dai vincoli del

Patto di stabilità e crescita. Il Governo dovrebbe intervenire per escluderli anche dal patto di stabilità interno in modo da agevolare l'impiego. Sarebbe altrettanto importante iniziare a spendere anche i fondi della programmazione 2014-2020 e su cui ancora non si è fatto quasi nulla. Al contrario, si punta molto sul Piano Juncker, che non appare sufficientemente efficace per attivare investimenti additivi in tempi rapidi.

Nell'audizione sulla Legge di Stabilità avevamo apprezzato la ripresa della spesa per **investimenti pubblici** nel 2015, ma torniamo a sottolineare l'esigenza che la dinamica vada rafforzata, visto che nel 2014 tale spesa ha toccato il minimo storico in rapporto al PIL. Siamo molto lontani dalla soglia del 3% del PIL essenziale per fornire un contributo stabile e consistente alla crescita e colmare i rilevanti gap presenti nei vari ambiti infrastrutturali.

Segnaliamo, inoltre, che in questa fase il dibattito si è tutto incentrato sul profilo dimensionale delle opere pubbliche. Siamo convinti che sia le grandi sia le piccole opere siano assolutamente fondamentali per la competitività del Paese e che dalle piccole opere possa venire un impulso forte al rilancio dell'economia. Se però la scelta di puntare sulle piccole opere è dovuta alla necessità di attuare interventi in maniera più rapida, occorre affrontare con decisione il nodo della progettazione. Questo rappresenta l'aspetto più critico di tutta la programmazione infrastrutturale, sia delle grandi opere strategiche che di quelle di minore entità (come dimostrano i ritardi accumulati anche negli interventi sul dissesto idro-geologico e sull'edilizia scolastica), incidendo negativamente su tempi di realizzazione e qualità delle opere. Rispetto alle azioni delineate nel PNR ci attendiamo quindi iniziative concrete e specifiche di sostegno finanziario alla progettazione delle PA, soprattutto di quelle locali, mediante gare di affidamento dei relativi incarichi professionali.

Il sostegno agli **investimenti privati** si dovrebbe rivolgere in particolare ai principali driver dell'industria italiana: ricerca e innovazione, anche per rispondere alle iniziative varate da altri governi europei (Austria, Francia), ambiente, efficienza energetica, riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico e privato.

Gli strumenti avviati negli ultimi due anni, pur apprezzabili, necessitano di un tagliando e di maggiori risorse. Va migliorato il credito d'imposta per la ricerca e l'innovazione, eliminando il meccanismo incrementale che penalizza le imprese che hanno continuato ad investire anche durante la crisi; va subito prorogato il credito d'imposta sugli investimenti in beni

strumentali, così come si è impegnato a fare il Governo; e va prorogato il bonus per le ristrutturazioni edilizie e per l'efficienza energetica. Sarebbe, invece, molto negativo l'allungamento dei tempi di deducibilità degli ammortamenti dei beni materiali in un momento in cui è cruciale realizzare nuovi investimenti e rinnovare gli impianti produttivi per cogliere la ripresa.

È poi imperativo correggere l'assurda prassi di tassare i **macchinari di impresa** e rivedere la tassazione degli **immobili d'impresa**, che costituiscono quei fattori di produzione che contribuiscono in modo cruciale alla realizzazione di redditi già soggetti a tassazione. Tali redditi non dovrebbero essere tassati una seconda volta, colpendo una loro fonte primaria. Inoltre, gli immobili d'impresa pur rappresentando il 2,3% degli immobili totali, contribuiscono per oltre un quarto al gettito complessivo della tassazione sugli immobili. Al contrario, nel 2014 il prelievo IMU e TASI è aumentato di 1 miliardo rispetto al 2012 (quando esisteva solo l'IMU). L'annunciata revisione della tassazione locale e la riforma del catasto potrebbero essere l'occasione per intervenire.

Un contributo alle imprese per aumentare gli investimenti potrà di certo venire dal miglioramento degli indicatori qualitativi sul **credito**. Ad oggi però non c'è ancora alcun riscontro di progresso nell'evoluzione dello stock dei prestiti, che a febbraio si è ulteriormente ridotto. Gli interventi che il Governo intende portare avanti per ridurre il fardello dei crediti deteriorati nei bilanci bancari saranno cruciali per riattivare l'accesso al credito e spezzare il circolo vizioso "recessione – sofferenze – *credit crunch* – recessione". Ciò è ancora più importante in questo momento, alla luce dei segnali di ripresa, come ha sottolineato l'FMI nel suo ultimo rapporto di previsione, evidenziando come i crediti deteriorati siano particolarmente rilevanti nel caso italiano.

Occorrerà, poi, fare il punto sul **pagamento dei debiti commerciali della PA**, sul loro ammontare effettivo, sugli ostacoli che possono impedirne la piena emersione e sugli effettivi tempi di pagamento. Quanto finora è stato fatto va annoverato come un grande successo dell'azione di Confindustria, un successo che ha consentito di fornire un'iniezione di liquidità alle imprese in un momento di grave difficoltà sul fronte del credito bancario. In senso diametralmente opposto sul fronte della liquidità agisce lo *split payment*. È essenziale che il Governo proceda, come annunciato, a limitarne gli effetti negativi con l'innalzamento della soglia di compensazione dei crediti tributari a un milione di euro.

In conclusione, è positivo il quadro complessivo tracciato dal Governo nel DEF. Va, tuttavia, molto rafforzato il sostegno agli investimenti, soprattutto in questa fase particolare e azionare con decisione le leve della crescita puntando sull'industria manifatturiera.