



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissioni Congiunte Bilancio

Senato della Repubblica e
Camera dei Deputati

Disegno di Legge di Stabilità 2016

2 Novembre 2015



CONFINDUSTRIA

**Disposizioni per la formazione del bilancio
annuale e pluriennale dello Stato (legge di
stabilità 2016) (A.S. n. 2111)**

A cura di:
Giorgio Squinzi

Presidente di Confindustria

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a questa audizione, che mi permette di svolgere alcune considerazioni sul Disegno di Legge di Stabilità: passaggio chiave per attuare le scelte di politica economica per il 2016, con effetti significativi sul biennio successivo.

Con questo Disegno di Legge, il Governo utilizza tutti gli spazi di manovra che l'Europa ha reso disponibili. L'Europa delle regole stringenti, ma anche della flessibilità per quei paesi, come l'Italia, che hanno saputo conquistarsela con enormi sacrifici, mettendo al sicuro i conti pubblici.

Per la prima volta dal 2007 la politica di bilancio dell'Italia torna espansiva, senza che per questo venga meno l'impegno al risanamento dei conti pubblici. Nel 2018, come confermato dalla Nota di aggiornamento al DEF, si concluderà, infatti, la correzione dei conti pubblici con il raggiungimento sostanziale del pareggio di bilancio.

Ciò è stato possibile mantenendo la barra dritta al miglioramento dei saldi di bilancio e introducendo a livello europeo la flessibilità di bilancio, a cui ha contribuito la Presidenza italiana dell'UE, che ha attenuato la rigidità delle regole stimolando comportamenti virtuosi e riducendo la pro ciclicità della politica economica.

Governo e Parlamento hanno creato le condizioni per cogliere tali aperture con l'accelerazione imposta al processo riformatore: la riforma costituzionale, il Jobs Act, la riforma fiscale, la legge sulle procedure concorsuali, la riforma della PA, la riforma del processo civile e del trattamento fiscale dei prestiti bancari in sofferenza hanno consentito di chiedere l'utilizzo della clausola sulle riforme che vale 0,5 punti di PIL di maggior deficit. Altri 0,3 punti il Governo li ha chiesti, correttamente, per la clausola degli investimenti.

Si tratta complessivamente di 0,8 punti di PIL che hanno contribuito ad annullare le clausole di salvaguardia che sarebbero scattate nel 2016, innalzando le aliquote IVA e le accise sui carburanti, e che avrebbero avuto un forte impatto negativo sui consumi, bloccando sul nascere la ripartenza dell'economia italiana.

È ora importante che il Governo prosegua la sua azione in Europa per ottenere il riconoscimento dell'impegno messo nel recupero e nell'accoglienza dei migranti. Si tratta di uno sforzo che dura da anni e che pochi altri paesi europei hanno sostenuto. La

possibilità di utilizzare ulteriori 0,2 punti di PIL di maggiori spazi di bilancio pubblico, sommati alle altre due clausole, costituisce una dote meritata e importante che il Governo ha programmato di impiegare, in larga parte, per rafforzare la debole crescita del Paese, sostenendo le componenti strategiche della domanda interna.

Spinto da stimoli esterni favorevoli e dalla reazione positiva del sistema produttivo alla riforma del mercato del lavoro e agli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato, nella prima metà del 2015 il PIL è cresciuto dello 0,7%. Anche l'occupazione sta aumentando: il numero degli occupati è ai massimi dall'autunno 2012.

Dall'autunno 2014, grazie al contributo del basso prezzo del petrolio e delle altre materie prime, del deprezzamento dell'euro e della riduzione dei tassi, la produzione industriale ha iniziato a risalire: +2,3% da settembre 2014 ad agosto 2015. Sulla base delle stime del nostro Centro Studi, il recupero si è consolidato a settembre e ottobre. Le esportazioni sono tornate sopra al picco pre-crisi.

La domanda interna, dopo la forte caduta nel corso delle due recessioni che si sono succedute dal 2007, ha ripreso a salire: la spesa delle famiglie è in lento recupero dal terzo trimestre 2013, grazie agli acquisti di beni durevoli, ma rimane ancora al di sotto dei livelli pre-crisi; gli investimenti hanno registrato incrementi tra fine 2014 e inizio 2015, grazie soprattutto al forte aumento della spesa in mezzi di trasporto.

Sono dati positivi e incoraggianti, ma ancora non bastano a rispondere ai bisogni del Paese. La produzione industriale risulta del 24,4% inferiore rispetto al picco pre-crisi e gli investimenti di quasi il 30%.

I primi segnali positivi vanno rafforzati rapidamente, in modo da portare il tasso di crescita stabilmente sopra il 2%. Livello minimo raggiungibile per tornare in un tempo ragionevole ai livelli pre-crisi di produzione, occupazione e reddito.

Peraltro, l'economia italiana sta beneficiando di fattori contingenti e irripetibili i cui effetti hanno dimensione temporale tutta da verificare. Inoltre, in questi mesi si stanno concretizzando i rischi di un rallentamento globale. Il commercio mondiale non ha messo a segno in estate il rimbalzo che ci si attendeva e si profila un aumento fiacco degli scambi internazionali quest'anno e il prossimo. La frenata degli emergenti si va accentuando e i paesi esportatori di materie prime stanno soffrendo il ribasso prolungato

dei prezzi delle *commodity*. Se le tendenze in atto troveranno conferma, il PIL italiano potrebbe subire una decurtazione di 0,1 punti percentuali nel 2015 e di 0,3 nel 2016. Su questo scenario pesa l'incognita della decisione della FED sul costo del denaro negli Stati Uniti e delle ripercussioni sui mercati finanziari, che restano volatili, riflettendo incertezza.

Le misure adottate

In questo contesto, la manovra del Governo, sia per la qualità di alcune misure sia per l'entità del finanziamento in deficit, gioca un ruolo positivo. Nel complesso, secondo la valutazione del nostro Centro Studi, il Disegno di Legge di Stabilità, così come presentato dal Governo, avrà un impatto positivo dello 0,3% del PIL nel 2016 e sarà così in grado di annullare l'effetto delle spinte internazionali al ribasso.

Gran parte delle spinte positive vengono da: sostegno fiscale all'acquisto di beni strumentali, minore IMU sugli impianti, detassazione del salario di produttività, contribuzione ridotta sui neo-assunti, proroga dei bonus per ristrutturazioni edilizie ed efficienza energetica e riduzione dell'aliquota IRES. Interventi che favoriscono fiducia e investimenti delle imprese. L'abolizione della TASI sulla prima casa e le misure per il contrasto della povertà potranno avere un impatto positivo sui consumi.

Oltre l'80% delle risorse della manovra è destinato a ridurre le imposte. Di conseguenza, la pressione fiscale scenderà di 1,1 punti di PIL nel 2016 rispetto al tendenziale e di 0,3 punti rispetto al 2015, attestandosi, secondo le previsioni del Centro Studi, al 42,5% (una volta riclassificato il bonus di 80 euro). Si tratta di un primo risultato concreto, anche se il livello dell'imposizione rimane ancora troppo elevato.

Il Disegno di Legge di Stabilità interviene seguendo le quattro le direttrici che nell'attuale scenario economico rappresentano secondo noi le principali priorità per il Paese:

- rafforzare il sostegno agli investimenti, pubblici e privati;
- consolidare la riduzione del costo del lavoro e il sostegno dell'occupazione;
- affrontare la fragile condizione di liquidità finanziaria delle imprese;
- sostenere l'internazionalizzazione del nostro sistema produttivo.

1. Investimenti pubblici e privati

Sugli investimenti pubblici grava la consolidata incertezza dovuta ai tempi lunghi della realizzazione e delle opere e al loro costo effettivo. Tuttavia, il ritardo infrastrutturale, materiale e immateriale, penalizza la competitività del Paese, soprattutto nelle sue regioni meridionali. Con il Disegno di Legge di Stabilità non si modifica in modo significativo l'ammontare delle risorse stanziato, che rimane inferiore alle nostre aspettative soprattutto sul primo biennio, sebbene non manchino segnali positivi: il rifinanziamento dell'ANAS e delle infrastrutture ferroviarie a partire dal 2019, la rimodulazione della spesa nel settore dell'edilizia sanitaria e il rifinanziamento pluriennale per gli interventi di difesa del suolo e dell'edilizia residenziale pubblica. Positiva potrà rivelarsi la partecipazione al Piano Juncker attraverso la Cassa Depositi e Prestiti.

Sempre in materia di investimenti pubblici, è una priorità assoluta utilizzare la relativa clausola di flessibilità. Ciò impone di mantenere il livello previsto di spesa per investimenti e di accelerare la spesa di cofinanziamento dei fondi europei (che deve raggiungere un ammontare di 5,1 miliardi). Serve uno sforzo notevole e, oltre alle misure previste, sarebbe opportuno mettere a punto la programmazione finanziaria dei progetti da concludere nel 2016.

Importanti e positive sono le misure per il rilancio degli investimenti privati. La riduzione dell'aliquota IRES ha un ruolo cruciale nella ricostituzione dei margini netti delle imprese, elemento essenziale per far ripartire gli investimenti. E migliora nettamente l'attrattiva internazionale dell'Italia. Perciò è essenziale che sia approvata la clausola migranti a cui è legato l'anticipo della riduzione al 2016.

Congiunturalmente e con riflessi positivi sull'ammodernamento tecnologico degli impianti, una forte spinta agli investimenti viene dal sostegno al rinnovo dei beni strumentali. Un intervento da noi fortemente sostenuto per ridurre il gap tecnologico di macchinari e impianti tra imprese italiane e concorrenti estere che, utilizzando misure agevolative analoghe, hanno innovato e modernizzato i processi di produzione con un sensibile vantaggio competitivo.

Analogo apprezzamento va rivolto alla soluzione al problema dei “macchinari imbullonati”, mentre rimane ancora elevato il prelievo IMU e TASI sugli immobili delle imprese industriali che non costituiscono patrimonio, ma sono fattori produttivi che contribuiscono a realizzare reddito già sottoposto a tassazione.

Positiva è anche la conferma, per il 2016, della proroga dei bonus per le ristrutturazioni edilizie, compreso l’acquisto dei mobili e dei grandi elettrodomestici, e per gli interventi di riqualificazione energetica degli immobili (eco bonus). In questo campo, tuttavia, molto ancora si potrebbe – e si dovrebbe – fare. Quello delle costruzioni è stato il settore più colpito dalla crisi e i segnali di ripartenza sono ancora debolissimi. Alcune settimane fa abbiamo presentato un *position paper* insieme ad Ance, che lasciamo all’attenzione delle Commissioni, la cui finalità è di favorire il riutilizzo e la riqualificazione, in senso *green* ed efficiente da un punto di vista energetico, del patrimonio immobiliare residenziale e industriale. Da tali proposte potrebbe venire una forte spinta per una nuova politica industriale, con effetti sicuramente positivi sul rilancio del settore.

I grandi assenti della manovra sono, invece, la ricerca e innovazione e il Mezzogiorno.

Sotto il primo profilo, rileva il mancato rafforzamento del credito di imposta introdotto con la Legge di Stabilità 2015, che è invece indispensabile per favorire gli investimenti di imprese nazionali ed estere. In particolare, vanno superate le criticità relative a efficacia limitata nel tempo, modalità di calcolo incrementale del beneficio, esclusione di alcuni costi fondamentali per le attività di R&S, applicabilità a contratti di ricerca commissionati da soggetti non residenti.

Va, inoltre, sottolineato che, a quasi un anno dalla sua introduzione, non è ancora utilizzabile dalle imprese il “patent box”, perché mancano gli ultimi provvedimenti che ne consentono l’accesso e per le incertezze interpretative non ancora risolte. Un segnale negativo che rischia di minare la credibilità del “sistema Italia”.

Quanto al Mezzogiorno, se l’obiettivo è ridurre il divario di crescita con il resto del Paese, l’accelerazione della spesa cofinanziata da fondi strutturali, su cui punta il Governo, appare del tutto insufficiente. Questa andrebbe integrata con altri strumenti, come il credito d’imposta, in grado di sostenere la componente privata degli investimenti.

2. Liquidità e credito

Le condizioni dei prestiti bancari alle imprese sono migliorate, ma rimangono strette. Lo stock dei crediti non è ancora tornato ad aumentare. Occorre perciò proseguire con interventi che migliorino la liquidità delle imprese.

Positiva, al riguardo, è la modifica della disciplina IVA sulle modalità di recupero dell'imposta versata relativa ai crediti non incassati, nelle procedure concorsuali con la perplessità del differimento della sua entrata in vigore al 2017.

L'aumento della soglia di compensazione dei crediti e dei debiti tributari e contributivi rimane una priorità per agevolare lo smobilizzo dei crediti IVA; problema che si è acuito con l'introduzione, lo scorso anno, dello *split payment* e del *reverse charge*.

Il Disegno di Legge non prevede esplicitamente il rifinanziamento del Fondo di Garanzia per le PMI, strumento fondamentale per sostenerne l'accesso al credito. Il rifinanziamento è il primo passo di un auspicabile rafforzamento del ruolo del Fondo, che dovrebbe prevedere il potenziamento delle procedure automatiche di accesso, l'ampliamento della platea dei beneficiari e la maggiore integrazione con gli analoghi strumenti regionali.

In materia di pagamenti dei debiti delle PA, le misure varate dal Governo dal 2013 hanno prodotto risultati importanti, ma per ricondurre il problema entro limiti fisiologici, secondo Banca d'Italia, occorrerebbe ridurre i debiti commerciali di altri 50 miliardi. È importante, a tal fine, accertare l'ammontare esatto dei debiti scaduti, utilizzare appieno la fatturazione elettronica e le altre misure per monitorare i tempi di pagamento delle PA e applicare rigorosamente le sanzioni previste. Rimane, inoltre, irrisolto il problema dei debiti delle società partecipate dalle PA, non toccati dai precedenti interventi. Preoccupano, infine, i tagli di fondi alle Regioni, dai quali potrebbero derivare ulteriori penalizzazioni per i fornitori delle amministrazioni pubbliche.

3. Costo del lavoro

Il Disegno di Legge di Stabilità consolida, anche se in misura più contenuta, l'azione di riduzione del cuneo fiscale e contributivo, che rimane però ancora tra i più elevati dell'Eurozona.

Tra i vari interventi è positiva la detassazione dei premi di risultato come strumento per incentivare la diffusione della contrattazione di secondo livello. Ancora di più lo è la possibilità di corrispondere i premi sotto forma di prestazioni di *welfare* aziendale. Così, sulla base di accordi aziendali, le imprese potranno erogare una serie di servizi di utilità sociale, in taluni casi integrando, in altri decongestionando l'offerta pubblica, in altri ancora colmandone l'assenza. Particolarmente apprezzata è la possibilità, già sperimentata da altri paesi europei, di fornire servizi di *welfare* anche attraverso l'erogazione di *voucher*. Ciò accrescerà la fidelizzazione delle risorse umane, il potere di acquisto dei dipendenti e faciliterà l'emersione dell'economia sommersa, favorendo allo stesso tempo la conciliazione lavoro-famiglia.

Positiva è anche la proroga della decontribuzione, anche se parziale, per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2016. Si assicura così un adeguato decalage a una misura che si è dimostrata molto utile ed efficace.

Occorre, infine, proseguire sulla strada della riduzione del cuneo fiscale anche estendendo l'intervento di deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP agli stagionali con contratti assimilabili a quelli a tempo indeterminato. Altrettanto importante è l'abolizione del contributo addizionale dell'1,4% sui contratti stagionali.

Quanto alle pensioni, è condivisibile la decisione del Governo di rinviare ad un provvedimento organico interventi strutturali per una maggiore flessibilità.

4. Internazionalizzazione

Infine, giudichiamo positivamente l'impegno del Governo per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, attraverso un aumento di 50 milioni di euro della dotazione finanziaria 2016 per il piano Made in Italy. Rileviamo, tuttavia, che essa è stata leggermente decurtata rispetto al 2015.

Revisione della spesa

Se il Disegno di Legge appare generalmente positivo per quanto riguarda gli impieghi, presenta a nostro avviso alcune criticità con nel reperimento delle risorse.

Continuiamo a ritenere una priorità del Paese l'adozione di una vera *spending review* in grado non solo di ridurre la spesa pubblica ma, soprattutto, di favorire una maggiore qualità ed efficienza della stessa. Il provvedimento prevede una serie di tagli, ma non contiene un piano complessivo di efficientamento e riqualificazione della spesa, poiché i risparmi sono principalmente riallocazioni.

Ci si obbliga così a reperire risorse nei soliti capitoli di spesa come quello dei giochi, che invece necessita di una riforma organica, e degli enti territoriali, che tra il 2009 e il 2015 hanno subito circa 34 miliardi di tagli. Poco meno della metà della diminuzione delle spese, 3,6 miliardi, è prevista, infatti, da sanità e Regioni, rischiando così un significativo depotenziamento dell'assistenza a imprese e cittadini e penalizzando soprattutto i servizi e le imprese della filiera della salute.

Il potenziamento del sistema centralizzato di acquisti è opportuno, sebbene debba essere monitorato con attenzione l'impatto in termini di costi sostenuti per implementarlo. Pertanto, è indispensabile proseguire nell'applicazione di fabbisogni e costi standard, per garantire trasparenza e responsabilità nell'impiego delle risorse pubbliche.

Vanno radicalmente ripensati, invece, i tagli agli acquisti di beni e servizi informatici da parte della PA. Così si dimezza una spesa per innovazione che è già la più bassa tra i principali *competitor* europei sia in termini assoluti sia relativi. L'intervento è irrazionale e rischia di bloccare gli investimenti innovativi proprio nel momento in cui il Governo sta dispiegando le strategie sulla "Banda Ultralarga" e sulla "Crescita Digitale", senza le quali sarà impossibile raggiungere gli obiettivi richiesti dall'Agenda Digitale europea al 2020 e sostenere la competitività del Paese.

Infine, le misure previste per le società partecipate rappresentano soltanto la premessa per l'avvio di un processo che abbiamo a lungo sollecitato. Le basi per una vera riforma sono state di recente poste con l'approvazione della legge delega sulla riforma della PA, che va pertanto rapidamente attuata.

Più in generale, infatti, soltanto da una seria riorganizzazione della PA deriverà maggiore efficienza e risparmi di spesa. Per questo siamo convinti della necessità di portare a compimento in tempi rapidi tutte le deleghe di cui si compone la riforma Madia.

Ilva

Da ultimo, vorrei fare alcune considerazioni sull'ILVA, su cui il Disegno di Legge interviene, con il solo obiettivo di tutelare le esigenze finanziarie della gestione commissariale, senza al contempo tener conto di quelle dell'indotto, altrettanto meritevoli di salvaguardia. In questo senso, è problematica l'assenza di una misura che consenta alle imprese fornitrici l'accesso automatico al Fondo di Garanzia per le PMI, necessario per agevolare l'erogazione del credito a queste ultime.

Più in generale, a quasi un anno dall'avvio della amministrazione straordinaria di ILVA, non sono ancora chiare le prospettive dell'impresa e, in particolare, non si ha idea dei tempi e delle modalità con cui questa potrà tornare in un contesto di mercato. Preoccupa non solo la possibile proroga del programma di commissariamento per l'ILVA, ma anche la possibilità che questa misura possa avere un'applicazione estesa ad altre amministrazioni straordinarie. Il susseguirsi di interventi ritagliati su casi concreti ha, infatti, progressivamente disarticolato l'impianto della normativa sulle amministrazioni straordinarie, con l'effetto di sbilanciarlo a danno dei creditori delle imprese in crisi. È quindi necessario un intervento organico di riordino, che riequilibri gli interessi, entrambi legittimi, della continuità produttiva e dei creditori.

Concludo questa analisi con un invito alle Commissioni parlamentari a confermare l'impianto della manovra, completandolo con misure per sostenere gli investimenti privati al Sud e quelli in ricerca e innovazione, nella convinzione che tali misure possano sostanzialmente contribuire ad accelerare la ripartenza economica e a potenziarne gli effetti. Rendendo così più vicino e sostenibile il traguardo del 2% di crescita annua del PIL cui il nostro Paese deve puntare nel breve periodo.

Grazie dell'attenzione e buon lavoro a tutti noi.