



CONFINDUSTRIA

Commissioni Congiunte Bilancio

Senato della Repubblica

e

Camera dei Deputati

Disegno di Legge di Bilancio 2017

4 novembre 2016

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario  
2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019  
(A.C. n. 4127)**

**Marcella Panucci**

*Direttore Generale 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 Bilancio: passaggio chiave per attuare le scelte di politica economica per il 2017.

### **Il contesto**

Prima di entrare nel merito delle decisioni del Governo vorrei tracciare un sintetico quadro della situazione in cui questa Legge di Bilancio si inserisce.

Il contesto internazionale rimane di debole crescita, sebbene nelle ultime settimane siano prevalsi i segnali di tenuta. La domanda internazionale aumenta lentamente, ma l'accelerazione dell'economia americana e di quella tedesca, al di sopra delle aspettative, e il miglioramento della crescita cinese e di altri paesi emergenti compongono uno scenario meno sfavorevole di quanto temuto e possono compensare, almeno in parte, il venir meno di altri stimoli esterni: il prezzo del petrolio è in risalita come quelli delle altre materie prime, il cambio effettivo rimane rivalutato rispetto a inizio anno e i tassi di interesse sono in tensione anche per effetto dell'atteso rialzo della Fed.

L'Italia è faticosamente uscita dalla seconda intensa recessione vissuta negli ultimi otto anni. Il recupero del PIL avanza con un passo lento e incerto: +0,2% medio trimestrale dall'inizio del 2015. Dopo essersi arrestato la scorsa primavera, il recupero è ricominciato in estate (+0,26% la nostra stima) e l'andamento della produzione industriale in ottobre (+0,7% su settembre) è un buon viatico per l'ultima parte dell'anno.

Tuttavia, è un ritmo insoddisfacente in assoluto e, soprattutto, in relazione ai solchi scavati dalla crisi più lunga e profonda in tempo di pace: il PIL è dell'8,4% inferiore rispetto ai livelli pre-crisi, ai valori del 2000. La doppia recessione ha abbassato anche la crescita del PIL potenziale: dal +1,3%, già assai modesto precedente il 2007, allo 0,7%.

A livello territoriale il Sud ha pagato il prezzo più alto.

Tra i settori, il manifatturiero ha registrato le perdite maggiori: la distanza della produzione industriale, rispetto al picco pre-crisi, nonostante il recente recupero, risulta ancora del 22%. In molti comparti supera il 40%. Dalla fine del 2014 il basso prezzo del petrolio e delle altre materie prime, il deprezzamento dell'euro e i bassi tassi di interesse hanno contribuito a far ripartire la domanda interna e a sostenere l'attività industriale, che ha registrato un aumento cumulato del 2,7% fino al primo trimestre del 2016. Dopo la battuta d'arresto nel secondo trimestre di quest'anno, nei mesi estivi la produzione industriale è prevista in forte rialzo (intorno al +2%).

Riguardo all'incremento della domanda interna, ricominciato dall'inizio del 2015, le famiglie non stanno traducendo proporzionalmente in maggiore spesa l'aumento del reddito disponibile, rallentando così la ripresa dei consumi. Gli investimenti non sono ripartiti al passo che ci si attendeva. Ed è principalmente su questi ultimi che occorre agire. Perché hanno il doppio effetto di accrescere la domanda nel breve periodo e di potenziare l'offerta nel lungo.

L'occupazione continua a salire ed è ai massimi dal 2009. Quella dipendente, anche grazie alle riforme portate avanti dal Governo, era a settembre 50 mila unità sopra il picco pre-crisi. Va rilevato, tuttavia, che si sono molto ridotte le ore lavorate ed è salita la quota del *part time*. Perciò ancora siamo lontani dai livelli di unità di lavoro occupate nel 2007.

Il forte incremento degli occupati fa sì che dalla primavera 2015 si sia contratta la produttività. Mentre la dinamica del costo del lavoro nell'industria non è stata intaccata dal peggioramento del quadro dell'economia. Cosicché l'Italia continua ad avere la peggiore performance in termini di CLUP tra i principali competitor europei. È per questa ragione che è essenziale adottare misure che incoraggino l'aumento della produttività e diminuiscano il carico fiscale e contributivo sul costo del lavoro.

Il recupero dell'attività sta avvenendo nonostante la riduzione dello *stock* di prestiti alle imprese: nel manifatturiero risulta inferiore di 42 miliardi (-17,7%) rispetto ai massimi del 2011 ed è stato in calo anche nel corso del 2016.

Proprio la debolezza del credito è uno dei principali freni all'attività che spiegano la lentezza della risalita. La dipendenza delle imprese industriali dalle banche rimane ancora molto elevata e lo sviluppo dei canali finanziari non bancari è contenuto. Cosicché il recupero dell'attività

economica in assenza di credito bancario può durare solo con un solido aumento della redditività delle imprese.

La redditività è scesa per un quindicennio (-5,3% tra il 1996 e il 2012 il *mark-up*) ed è recentemente tornata a salire (+1,9% a metà del 2016 dai minimi di quattro anni prima) per effetto della riduzione dei prezzi degli *input*. Ma rimane ancora molto compressa e rischia di essere erosa dall'atteso rialzo delle quotazioni delle *commodity*. Per questo è cruciale favorire la ripresa del credito e il potenziamento della patrimonializzazione delle imprese.

### La valutazione complessiva della manovra

Nel complesso il Disegno di Legge di Bilancio fornisce un impulso alla crescita. Secondo le stime del Governo l'impatto della manovra dovrebbe portare nel 2017 a un maggiore aumento del PIL pari a 0,4 punti percentuali, alzando la variazione annua dallo 0,6% previsto in assenza di interventi all'1,0%.

Si tratta, dunque, di una manovra che, se non è espansiva, evita una restrizione annunciata (quella dell'aumento dell'IVA per un punto percentuale di PIL). Comunque riesce a ridurre il *deficit* dal 2,4% del PIL di quest'anno al 2,3% nel 2017. Nel 2019 sostanzialmente viene mantenuto l'obiettivo del pareggio di bilancio.

La riduzione del *deficit* per l'anno prossimo è programmata nonostante il persistere di un'ampia differenza negativa tra il PIL effettivo e il PIL potenziale calcolato come chiede l'Unione europea.

A fronte dei dubbi delle istituzioni europee sul sentiero di risanamento dei conti pubblici italiani, basati sul fatto che in termini strutturali il *deficit* peggiorerà di qualche decimale mentre avrebbe dovuto ridursi di un decimale, occorre ricordare che da parecchio tempo l'Italia e altri sette Paesi hanno chiesto la revisione della metodologia di calcolo dello stesso *deficit* strutturale. Altre istituzioni internazionali, come l'FMI, stimano già da tempo il pareggio strutturale per l'Italia, proprio sulla base di una diversa metodologia.

D'altra parte, va sottolineato con forza che l'Unione europea non è stata in grado di promuovere, per l'opposizione di alcuni Paesi non sufficientemente contrastata dalle istituzioni comunitarie, una politica economica di stimolo dell'economia. In questo, i Governi europei, non

ricorrendo colpevolmente a opportune forme di coordinamento, hanno lasciato alla sola BCE il compito di sostenere l'economia; ma la politica monetaria in queste condizioni non è sufficiente a conseguire il rilancio della crescita.

I vincoli europei rimangono asimmetrici: impongono a chi deve aggiustare il bilancio pubblico misure restrittive mentre non sono altrettanto cogenti nel far adottare misure espansive a chi avrebbe lo spazio per farlo. Come risultato, dal 2011 la politica di bilancio per l'aggregato Eurozona è stata restrittiva o al massimo neutrale, in una fase in cui avrebbero dovuto essere adottate politiche espansive, di sostegno alla domanda aggregata, e coerenti con la politica della BCE. I benefici sarebbero stati per tutti, anche per quei Paesi che si sono opposti e si oppongono a tale coordinamento.

Nel Disegno di Legge di Bilancio gran parte degli impulsi favorevoli al PIL viene dall'**eliminazione degli aumenti IVA** che sarebbero scattati il primo gennaio del prossimo anno e dalle misure previste per accrescere la competitività e gli investimenti pubblici e privati.

Quanto agli aumenti IVA, in particolare, si tratta di un intervento costoso, operato per larga parte in *deficit*, ma che andava fatto per evitare di comprimere i consumi, già fiacchi. Rimane il problema di dover reperire altre consistenti risorse nel 2018 e nel 2019 per annullare i nuovi ulteriori aumenti IVA previsti. Ma siamo convinti che il Governo abbia chiaro quanto sia rilevante il tema.

È, inoltre, assai opportuno, sotto il profilo del contenimento della pressione fiscale, che il Governo abbia confermato la **riduzione dell'aliquota IRES**, dal 27,5% al 24%; una misura già disposta e finanziata con la Legge di Stabilità dello scorso anno e sulla quale Confindustria ha già espresso apprezzamento.

Meno positive sono alcune coperture, come vedremo nel seguito.

Complessivamente il provvedimento coglie l'opportunità per rafforzare la debole crescita economica. Anche grazie alla sua composizione, esso appare in grado di aiutare il Paese a recuperare il terreno perduto.

Per le imprese si profila un'assunzione di responsabilità nell'ottica di un nuovo modo di fare impresa, antidoto alla disgregazione sociale contro tutte le diseguglianze, economiche, sociali,

di genere, territoriali e generazionali. Confindustria sostiene questa visione perché ritiene che il rilancio degli investimenti privati e lo sviluppo sostenibile siano centrali nella politica industriale dei prossimi anni e i fattori che più incideranno sulla competitività del sistema Paese.

### Il giudizio sulle singole misure

Sulla base del quadro economico descritto, Confindustria ha chiesto al Governo di intervenire su alcuni nodi di sviluppo.

Il primo e principale è la bassa dinamica della **produttività**, la variabile decisiva per le imprese e per il benessere dei cittadini. La produttività è il frutto delle azioni e dei comportamenti dell'intero Paese per cui per migliorarla sono tutti chiamati in causa.

Sulla produttività avevamo chiesto di rafforzare gli **incentivi allo scambio salario-produttività** che si realizza nella contrattazione di secondo livello, potenziando e ampliando la detassazione dei premi di risultato. L'innalzamento delle soglie di accesso, previsto dal Disegno di Legge, consente di includere nell'incentivo anche una parte dei lavoratori con alta qualificazione professionale, sui quali le imprese investono in misura crescente per innovare produzione, prodotti e organizzazione aziendale. È un passo importante verso la detassazione dei premi senza soglie reddituali, necessaria per includere nell'incentivo tutte le categorie di lavoratori dell'impresa.

Altrettanto positive sono le misure di incentivo a previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa e partecipazione azionaria dei dipendenti.

Cruciale per la dinamica della produttività è anche la formazione del capitale umano. In quest'ottica sono opportuni e vanno apprezzati gli incentivi alle imprese che assumono giovani che hanno svolto esperienze di **alternanza scuola-lavoro**, alla valorizzazione delle eccellenze nei dipartimenti universitari e alle borse di studio per gli studenti meritevoli. Al contrario, per gli **Istituti tecnici**, è un errore strategico non aver realizzato il già annunciato raddoppio del finanziamento: si penalizza un canale di formazione ad alto tasso di occupazione.

Il secondo nodo di sviluppo riguarda gli **investimenti**, che vanno sostenuti con politiche di lunga durata.

In questo senso, particolarmente rilevanti sono gli interventi per stimolare gli **investimenti privati**. Soprattutto abbiamo condiviso fin dall'inizio la visione strategica che sta dietro alle singole misure: si è passati dalla frammentarietà delle iniziative a un piano pluriennale articolato su interventi trasversali, che punta a sostenere non solo il necessario rinnovo di macchinari e processi produttivi, ma più in generale alla trasformazione del tessuto imprenditoriale verso modelli orientati alla ricerca e alla innovazione.

Perché questo avvenga occorre assicurare che, insieme all'implementazione delle misure previste nel Disegno di Legge di Bilancio, il Governo, nei prossimi mesi, dia piena attuazione ai vari capitoli del **Piano Industria 4.0**. In particolare, è necessario che: si utilizzino effettivamente gli strumenti previsti e affidati a CDP e Invitalia per realizzare ampi e complessi progetti di digitalizzazione industriale; si garantisca una forte partecipazione, tanto a livello nazionale che internazionale, ai tavoli per la determinazione degli *standard* di interoperabilità, nonché per garantire la realizzazione delle infrastrutture di Banda Ultra Larga a servizio delle aree industriali; infine, si provveda all'attuazione delle diverse iniziative in tema di formazione, dal Piano scuola digitale fino all'istruzione universitaria, e si assicuri efficace supporto alla ricerca ed innovazione, potenziando e valorizzando l'attività dei *cluster* tecnologici nazionali.

Da questo punto di vista, il Disegno di Legge non prevede una allocazione diretta di risorse destinate alla creazione di *Competence Center* sulle materie di Industria 4.0, rinviando l'avvio di una delle misure più significative del Piano. Si tratta, invece, di interventi fondamentali per dare solidità all'azione del Governo.

Fatta questa premessa, è apprezzabile la scelta del Governo di porre nel Disegno di Legge di Bilancio le basi per realizzare un grande piano di sostegno agli investimenti. In particolare, mi riferisco all'iperammortamento previsto sugli investimenti che interessano il Piano Nazionale Industria 4.0, ma anche alla proroga e al rifinanziamento della Nuova Sabatini; al potenziamento del credito d'imposta sugli investimenti in ricerca e sviluppo; alla proroga del superammortamento.



Si tratta di misure che dai primi indicatori qualitativi sembrano risultare molto efficaci: in ottobre i giudizi sugli ordini interni dei produttori di beni strumentali hanno registrato un livello che non si osservava da 8 anni e che lascia intravedere una ripartenza dei piani di investimento a inizio 2017. Per consolidare questo *trend* e dare alle imprese un orizzonte più ampio di programmazione dei loro investimenti in beni strumentali, andrebbe valutata la possibilità di fissare la scadenza degli incentivi al 31 dicembre 2018.

Positiva è anche la conferma e il potenziamento dei **bonus per gli interventi di riqualificazione energetica degli immobili, per le ristrutturazioni edilizie e per le spese di ristrutturazione a seguito di eventi sismici.**

In tema di **investimenti pubblici** - fermo restando un andamento non espansivo della spesa in conto capitale - le misure della manovra segnalano un orientamento moderatamente favorevole alla loro ripresa, in particolare mediante l'introduzione di un nuovo Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, l'assegnazione di spazi finanziari nei bilanci degli enti territoriali e la riprogrammazione delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, che potrà favorire anche l'attuazione dei Patti relativi al *Masterplan* per il Sud.

Positive nel complesso le misure in materia di **sanità**, specie per quanto riguarda l'efficientamento della spesa, il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale, che conferma le previsioni contenute nel DEF 2016 e, come già detto, gli incentivi all'assistenza sanitaria integrativa.

Il terzo nodo di sviluppo riguarda la **crescita delle imprese**. L'industria del futuro richiede dimensioni adeguate.

Occorre pertanto innovare i modelli di finanziamento e di *governance* per raccogliere capitale funzinoale ai piani di crescita industriale.

In questo senso, vanno nella giusta direzione sia le misure volte a favorire gli investimenti di enti previdenziali e persone fisiche nelle imprese (**PIR**) - che dovrebbero essere rafforzate per assicurare una maggior spinta agli investimenti nelle PMI più strutturate - sia il **rifinanziamento del Fondo di Garanzia per le PMI** previsto dal decreto fiscale, che consentirà di assicurare

continuità all'attività del Fondo e potrebbe attivare finanziamenti per oltre 20 miliardi. Delude, tuttavia, l'assenza di misure, da tempo invocate, volte a rafforzare il ruolo del Fondo a sostegno delle PMI manifatturiere più strutturate, che sono quelle su cui occorre puntare per trainare la ripresa. Per favorire l'accesso al credito di tali imprese e promuoverne la crescita dimensionale appare necessario innalzare da 2,5 a 5 milioni di euro l'importo massimo garantibile per singola impresa; si dovrà inoltre estendere l'ambito di operatività del Fondo a favore delle *mid-cap* (imprese fino a 499 dipendenti). Inoltre, per potenziare ulteriormente il Fondo, si dovranno introdurre misure per favorire il cofinanziamento da parte delle Regioni e semplificare le modalità di concessione delle garanzie su operazioni di portafoglio.

Manca, inoltre, un intervento specifico per sostenere la **patrimonializzazione delle PMI**, ancor più necessario alla luce del ridimensionamento dell'ACE. Il taglio dell'ACE, infatti opererà in modo indistinto tra soggetti che ne hanno beneficiato in maniera differenziata: nel 2013, il 2,9% dei beneficiari ha assorbito il 38% delle deduzioni per un importo di 2,6 miliardi di euro; molto più degli 1,6 miliardi di euro assorbiti dalle 47.700 imprese manifatturiere. L'introduzione di un bonus alla capitalizzazione per le PMI rappresenta, a nostro avviso, un correttivo per riequilibrare l'incidenza del taglio e comporterebbe un onere per la finanza pubblica molto limitato e facilmente compensabile.

Le imprese devono crescere anche nella loro **dimensione internazionale**. Per questo sono essenziali gli strumenti di promozione e di sostegno finanziati con risorse pubbliche.

È quindi fondamentale che si continui a lavorare insieme al Governo per la definizione di vere e proprie *policies* per l'**internazionalizzazione** e che le nuove misure a supporto dell'*export* siano confermate, ovvero si stanziino 200 milioni di euro per il piano straordinario sul *Made in Italy* e si rifinanzino gli strumenti finanziari a supporto dell'*export* e del *venture capital* per 300 milioni di euro.

Sul fronte delle coperture è deprecabile il **dietro-front sul recupero dell'IVA sui crediti non riscossi** previsto dal DL fiscale. Non solo per gli impatti negativi sulla finanza di impresa, ma

anche perché interventi di questo tipo minano la fiducia. Se era un problema di disponibilità di fondi per il 2017, allora sarebbe stato meglio congelare la norma dello scorso anno.

Uguale valutazione merita il nuovo assetto delle **comunicazioni IVA**, anch'esso previsto dal decreto fiscale. Confindustria era ed è favorevole a una revisione degli obblighi IVA, ma a condizione che si segua un approccio organico correggendo le storture insite nel sistema, come peraltro suggeriscono le istituzioni internazionali (OCSE, FMI e Commissione europea). Siamo, invece, di fronte all'ennesimo cambio di impostazione che rischia, come in passato, di dar luogo a nuovi interventi, ignorando che ogni modifica degli obblighi fiscali comporta un aggravio di costi significativo per le imprese, che non sarà certamente compensato da un credito di imposta di 100 euro, peraltro riservato solo alle imprese di piccolissime dimensioni. Ma quello che preoccupa maggiormente è che, per effetto di questo nuovo assetto, si azzerino sostanzialmente gli incentivi per le imprese a esercitare l'opzione per la fatturazione elettronica, ritenuta da tutti lo strumento verso cui tendere nel medio periodo per rendere più trasparente e moderno il rapporto fisco-contribuenti.

Allo stesso modo preoccupa l'intervento in materia di **depositi IVA** sia per gli impatti finanziari che le imprese subiranno sia, soprattutto, per i danni alla competitività del sistema Paese.

Su questi capitoli ci attendiamo correzioni in sede di conversione del DL fiscale.

Sulla **spending review**, le misure contenute nel Disegno di Legge affinano istituti già esistenti, ma appaiono complessivamente poco incisive. L'unico ambito di intervento sono gli acquisti centralizzati di beni e servizi. Mancano, invece, misure innovative ed efficaci, in grado di coinvolgere trasversalmente i molteplici apparati pubblici.

Infine, una valutazione conclusiva sugli interventi in materia di **pensioni e pensionati** e su quelli in tema di **povertà**.

I primi costituiscono una parte rilevante della manovra di bilancio, con vari interventi sia sperimentali sia strutturali per un impegno finanziario di 7,8 miliardi di euro nel triennio e di 2,5 miliardi annui a regime. Le misure rispondono all'obiettivo di ridurre le rigidità di alcuni aspetti della riforma del 2012, di consentire controllate possibilità di anticipazione del pensionamento, di facilitare la ricongiunzione non onerosa dei contributi versati in gestioni pensionistiche

diverse. Non condivisibile appare, invece, la previsione di una nuova salvaguardia pensionistica diretta a ulteriori 27.700 soggetti. Si interviene così in maniera impropria sulla riforma Fornero, causando ingiustificate disparità di trattamento.

Da ultimo, Confindustria sostiene da l'esigenza di misure di **contrasto della povertà**, che hanno una ragione d'essere non soltanto sul piano dell'equità e della coesione sociale, ma anche su quello dell'efficienza e dello sviluppo economico, perché aumentano la propensione media al consumo e evitano lo spreco di capitale umano. In tale materia le misure adottate nella Legge di Bilancio, pur in molte parti apprezzabili, hanno un impatto limitato sull'equità e la coesione (in gran parte non vanno a persone povere).

\*\*\*

Chiudo queste mie considerazioni con un invito alle Commissioni a confermare l'impianto della manovra, evitando "tentazioni" localistiche o micro settoriali, assicurando la necessaria continuità, anche nel medio periodo, alla strategia di politica economica in essa delineata e completandola con misure di sostegno alla crescita dimensionale delle PMI.