



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

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

18 Aprile 2017



CONFINDUSTRIA

Attività conoscitiva preliminare
all'esame del Documento di
Economia e Finanza 2017

Luca Paolazzi

Direttore Centro Studi Confindustria

Signori Presidenti, onorevoli Senatori e Deputati,
Vi ringrazio per l'invito a esporre le considerazioni di Confindustria sul Documento di Economia e Finanza (DEF) 2017 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 di robusta ripresa dell'economia mondiale. Il 2017 si candida ad essere l'anno spartiacque, quello della svolta globale, il primo anno dal 2011 in cui le previsioni potrebbero essere non solo confermate ma addirittura ritoccate all'insù. Lo slancio trae forza dalla corralità: vi contribuiscono, come non accadeva da anni, sia i paesi avanzati, compresi Euroarea e Giappone, oltre agli USA, sia quelli emergenti, grazie soprattutto a India e Russia e con progressi anche in Brasile.

Su tale contesto favorevole si addensano, però, alcune nubi: il diffondersi del protezionismo e di altre misure di stampo populistico; l'incertezza politica, con elezioni importanti in Europa e le conseguenze degli esiti delle urne nello scorso anno (Brexit e nuova presidenza USA). Senza contare il terrorismo internazionale, le migrazioni e le reazioni ad essa che destabilizzano il buon funzionamento del mercato interno europeo.

Per il 2017 il Fondo monetario ha rivisto al rialzo le stime di crescita del PIL globale: +3,5%, dal +3,4% di gennaio; per il 2018 rimangono invariate (+3,6%).

Stabile la previsione sull'andamento del PIL degli USA (+2,3% nel 2017 e +2,5% nel 2018) mentre per il 2017 è ritoccata all'insù quella dell'Eurozona (+1,7% da +1,6% comunicato in gennaio) e dell'Italia (+0,8% da +0,7%), per le quali sono state lasciate invariate le indicazioni per il 2018 (+1,6% nell'Eurozona e +0,8% in Italia).

La recente risalita del prezzo del petrolio, interrotta bruscamente a marzo sulla scia di dubbi circa l'effettivo riassorbimento dell'eccesso di offerta, potrebbe migliorare le aspettative. La quotazione continua a essere sostenuta dal taglio dell'estrazione OPEC e frenata dall'incremento della produzione petrolifera USA.

Si attenua la minaccia della deflazione, ma se la dinamica dei prezzi al consumo nell'Eurozona non mostrerà un aumento più robusto la BCE potrebbe decidere di prolungare gli acquisti di titoli di Stato (QE) oltre dicembre 2017. In ogni caso è opportuno prepararsi alla fine di tali acquisti.

Nell'Eurozona procede più robusta dell'atteso l'espansione del manifatturiero, a ritmi coerenti con un'accelerazione del PIL nel 1° trimestre 2017: +0,6-+0,7% da +0,5% nel quarto trimestre 2016.

In Italia si riapre il gap tra indicatori qualitativi e dati effettivi, con i primi che mostrano progressi molto robusti e segnano massimi pluriennali e i secondi che, invece, procedono, oscillando, lungo un percorso di lento recupero.

Gli indicatori congiunturali segnalano nel 1° trimestre 2017 un andamento del PIL inferiore a quanto registrato in autunno (+0,2%): il freno viene dall'industria la cui produzione, secondo le stime CSC, registra un calo dello 0,6% congiunturale (dopo il +1,0% nel quarto 2016). Il 2017 eredita dal 2016 una variazione del PIL di +0,3%.

Le indagini qualitative tracciano un quadro più positivo: la fiducia delle imprese italiane continua a migliorare, mentre quella delle famiglie si stabilizza.

La crescita del PIL italiano è guidata dall'export, che aumenta più dei mercati di sbocco e guadagna quindi quote di mercato, e dalla domanda interna, principalmente dal maggior dinamismo degli investimenti privati diversi dalle costruzioni, spinti dal miglioramento dei margini di profitto, dalla saturazione dell'utilizzo degli impianti, dal costo del capitale molto basso e dagli incentivi fiscali (super e iperammortamento).

Le imprese stanno rispondendo con prontezza agli stimoli di contesto, sia sui mercati internazionali (con successi che derivano dall'upgrading tecnologico e qualitativo di processi e prodotti perseguito a partire dal 2000) sia su quello domestico (gli investimenti in macchinari e impianti sono saliti del 3,9% nel 2016, +7,6% inclusi i mezzi di trasporto).

Si auspica il rilancio degli investimenti pubblici che lo scorso anno, nonostante la clausola di flessibilità concessa, si sono ridotti del 4,5% (mentre erano previsti aumentare del 2,0%) a causa dell'incertezza regolatoria e della farraginosità dei meccanismi di spesa.

Pur debole, la crescita italiana è feconda di posti di lavoro: +716mila le persone occupate dal gennaio del 2014. È un evidente segno dell'efficacia delle riforme strutturali che suona come un incoraggiamento a perseverare e a non smontare quanto faticosamente realizzato.

Nel DEF, il Governo ritocca all'insù la previsione di crescita del PIL per il 2017 mentre rivede all'ingiù gli anni successivi: +1,1% nel 2017 (a ottobre scorso con la Legge di bilancio il Governo prevedeva +1,0%), +1,0% nel 2018(+1,2%), +1,0% nel 2019 (+1,2%) e +1,1% nel 2020. Si tratta di

variazioni marginali, di pochi decimi di punto percentuale; il fatto che attirino l'attenzione dei commentatori è un preoccupante sintomo di assuefazione a una crescita tanto modesta.

Il quadro di crescita delineato dal Governo per il quadriennio 2017-2020 si colloca in prossimità del valore massimo delle previsioni di consenso. Si intravedono rischi al ribasso non tanto per il 2017, che pure deve fare i conti con la partenza fiacca dell'attività industriale, quanto per il biennio 2018-2019, quando è programmata una rigorosa riduzione del deficit pubblico.

La politica di bilancio disegnata dal Governo con il DEF punta a mantenere l'economia italiana sul crinale stretto tra la necessità di assicurare il graduale consolidamento delle finanze pubbliche e l'esigenza di favorire la crescita, così da far scendere il rapporto tra debito pubblico e PIL giocando sia sul numeratore sia sul denominatore.

Lo scenario programmatico riflette la necessità, in questa fase politica interna e internazionale, con nuove tensioni sui tassi di interesse, di mantenersi in linea con le regole europee. L'obiettivo di deficit per il 2017 è rivisto in miglioramento di due decimi di punto di PIL, dal 2,3% al 2,1%, per ottemperare alle richieste della Commissione europea avanzate a febbraio scorso. Il Governo intende realizzare questa correzione con il decreto legge approvato l'11 aprile scorso insieme al DEF, i cui dettagli continuano a non essere disponibili. Si tratterebbe di un intervento correttivo da 3,4 miliardi che, negli anni a seguire, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe produrre un miglioramento strutturale del deficit di 0,3 punti di PIL in ragione d'anno.

Gli obiettivi di deficit per il 2018 e il 2019 sono rimasti invariati rispetto a quelli indicati a settembre scorso nella Nota di aggiornamento al DEF e concordati con le istituzioni europee: rispettivamente 1,2% e 0,2% del PIL. Si tratta di obiettivi ambiziosi e molto impegnativi che consentirebbero all'Italia di raggiungere il sostanziale pareggio di bilancio nel 2019.

La forte diminuzione del deficit nel prossimo biennio verrebbe da misure ancora da definire di riduzione della spesa e di incremento delle entrate (compresa la lotta all'evasione fiscale) che disinnescino gli aumenti delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti previsti dalle clausole di salvaguardia già approvate da precedenti provvedimenti legislativi, le quali genererebbero miglioramenti del deficit di 1,1 punti di PIL nel 2018 e di ulteriori 0,2 punti nel 2019.

Rispetto alle precedenti previsioni del Governo, l'aumento dei rendimenti sui titoli di Stato degli ultimi mesi ha comportato una revisione al rialzo

della spesa per interessi a partire dal 2018, spesa che negli anni recenti aveva registrato considerevoli risparmi. Per tale revisione, le maggiori entrate previste dalle clausole di salvaguardia, nelle previsioni del DEF, non sarebbero più sufficienti ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di deficit fissati per i prossimi anni. Nel 2018 sarà necessaria una correzione aggiuntiva di 0,1% punti di PIL, nel 2019 e nel 2020 di 0,4% punti. Complessivamente, quindi, la restrizione cumulata netta (cioè la differenza tra le maggiori entrate nette e le minori spese nette) sarebbe pari a 1,2 punti percentuali di PIL nel 2018 (0,9 al netto della manovrina) e 1,7 punti nel 2019 (0,5 al netto di quanto già realizzato nel 2018). Si tratta di circa 30 miliardi cumulati strutturali nel triennio 2017-2019 di cui 3,4 quest'anno (che corrispondono a 5,1 miliardi su base annua), 15,8 con la prossima legge di bilancio e ulteriori 9,1 nel 2019. In termini strutturali, la correzione sarebbe di 0,8 punti di PIL nel 2018 e di altrettanti nel 2019 e garantirebbe il raggiungimento di un surplus di bilancio strutturale dello 0,1% del PIL, migliore dell'obiettivo di medio termine richiesto all'Italia.

Si tratta di manovre molto consistenti che devono essere rese compatibili con tassi di crescita adeguati a colmare il ritardo di sviluppo accumulato prima e durante la crisi dall'Italia rispetto ai suoi principali partner europei. Il divario di PIL pro-capite è pari a 21,6% verso la Germania e 10,0% verso la Francia.

È una grande sfida soprattutto se si considera che mai come ora sono necessarie politiche di bilancio volte ad assicurare anche un forte aumento degli investimenti pubblici, una significativa riduzione del cuneo fiscale e contributivo, a cominciare dai giovani, e, più in generale, del carico fiscale che grava su famiglie e imprese, e maggiori risorse per accrescere la coesione sociale. Tutto ciò richiede risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per diminuire il deficit.

Il Governo, con questo DEF, si è impegnato a disattivare le clausole di salvaguardia con la prossima legge di bilancio aumentando le entrate derivanti dal contrasto all'evasione e avviando una nuova revisione della spesa che dovrebbe partire dalle Amministrazioni centrali cui sarà chiesto di contribuire con un miliardo di risparmi all'anno.

Si tratta di lodevoli intenzioni che però non cambiano la sostanza della sfida a cui è di fronte il Paese: sciogliere il trade-off tra crescita e risanamento dei conti pubblici.

D'altra parte, con questa strategia, secondo il Governo, il rapporto debito/PIL inizierà a scendere quest'anno dal livello massimo del 2016 (132,6%): 132,5% e poi 131,0%, 128,2% e 125,7% nel 2020. A questo

calo contribuirebbero sia la crescita nominale del PIL (il denominatore), pari a 2,3%, 2,7%, 3,0% e 2,8%, sia l'avanzo al netto della spesa per interessi che più che raddoppierebbe, nei numeri del DEF, dall'1,5% del PIL del 2016 al 3,5% già nel 2019, sia le privatizzazioni, il cui contributo viene abbassato dallo 0,5% del PIL annuo allo 0,3%. Nonostante l'ambiziosa strategia e la veloce discesa, il debito rimarrà, nelle previsioni del Governo sino al 2020, ancora molto elevato, sebbene posto su un sentiero di sostenibilità.

Il Governo ha indicato una serie di ragioni, più volte evidenziate da Confindustria, che giustificano tale deviazione: le pressioni deflazionistiche 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 metodologia di stima dell'output gap adottata in ambito europeo, che è fonte di politiche di bilancio pro-cicliche; gli elevati costi delle riforme strutturali, delle spese connesse ai fenomeni migratori e agli eventi sismici.

In ogni caso, sarà difficile sostenere lo sviluppo del Paese, alla luce delle restrizioni programmate.

Il sentiero tra risanamento delle finanze pubbliche e sostegno dell'economia è reso stretto dal ridotto potenziale di crescita dell'Italia. Questa constatazione è un'ulteriore sprone a perseguire con coraggio e determinazione la strada delle riforme strutturali. Come accaduto negli anni recenti, con uno sforzo che è stato largamente riconosciuto dalle istituzioni europee.

Nel rapporto di febbraio scorso la Commissione europea, da un lato, ha chiesto all'Italia un'ulteriore correzione dei conti e, dall'altro, ha sottolineato che dall'inizio del 2014 l'Italia ha compiuto straordinari progressi nell'implementazione di un'agenda di riforme volta a rimuovere gli impedimenti strutturali alla crescita in diversi settori: il mercato del lavoro, le banche, il mercato dei capitali, le regole fiscali, la scuola, la pubblica amministrazione, la giustizia civile, per citarne solo alcuni.

La strategia di innalzamento del potenziale italiano deve essere basata su interventi di qualità, di contenuto forte, senza tentennamenti, cedimenti, retromarce. È quello di cui ha bisogno il Paese per poter tornare a crescere, nel medio periodo, a tassi adeguati, superiori al due per cento. Questa è la strada maestra per mettere in sicurezza i conti pubblici e far ripiegare il debito pubblico in rapporto al PIL.

La determinazione nello sciogliere i nodi dello sviluppo consentirebbe nell'immediato di ottenere dall'Europa, come è stato negli ultimi anni,

l'alleggerimento della restrizione di bilancio nel breve periodo. Assicurando, cioè, la flessibilità di bilancio necessaria per compensare i costi immediati delle riforme stesse, anche in termini di consenso, in attesa che esse esplicino i loro effetti.

Solo su queste basi è possibile conciliare il mantenimento dei tassi di crescita del PIL, pur prudenti, previsti dal Governo con il necessario aggiustamento dei conti pubblici.

Nel PNR emerge, positivamente, la volontà del Governo di proseguire lungo il sentiero delle riforme. Sebbene, necessariamente si tratti più di un completamento di quanto già legiferato che di nuove iniziative, data la limitata vita residua della legislatura. Meritoriamente le limitate nuove azioni si pongono in continuità con quanto finora intrapreso.

Il processo riformatore non può né fermarsi né rallentare e soprattutto non sono concessi passi indietro come è successo in alcuni casi recenti. Emblematica la eliminazione recente del vincolo triennale alla mobilità dei docenti introdotto con la Buona scuola, importante per assicurare continuità didattica agli alunni.

Nel merito delle singole misure indicate nel DEF, un tema rilevante è quello degli **investimenti pubblici**. Nel 2016 la spesa per investimenti fissi lordi della PA è stata pari al 2,1% del PIL, il dato più basso mai rilevato prima, al di sotto delle stesse attese del Governo e ben lontano dalla soglia del 2,5% che Confindustria ha indicato come obiettivo minimo per colmare il gap infrastrutturale nei confronti dei principali partner internazionali. Per il biennio 2017-2018 il Governo prospetta una ripresa contenuta, su valori sempre inferiori al 2,2% del PIL, con la conferma delle misure già adottate (anche in tema di ricostruzione post-sismica) e che dovrebbero essere ormai prossime alla fase attuativa: il fondo per gli investimenti, la cui dotazione dal 2017 al 2032 ammonta a 47,5 miliardi, e la conferma per Regioni ed enti locali degli spazi finanziari previsti dalla Legge di bilancio scorso. Una robusta accelerazione degli investimenti pubblici, accompagnata dalla rapida revisione del quadro normativo in materia di appalti e concessioni (CCP), è necessaria, soprattutto nel Mezzogiorno, per accrescere la competitività dell'economia italiana. E va evitato che la rivisitazione della riforma del codice degli appalti finisca per bloccare di nuovo i cantieri.

Il DEF tratta molto diffusamente anche il tema, che sta a cuore a Confindustria, della **politica industriale**, richiamando l'attenzione su interventi già adottati e in corso di attuazione, con particolare attenzione ai temi della sostenibilità, dell'efficienza energetica, delle ristrutturazioni

edilizie e della riqualificazione sismica, oltre a quelli della ricerca e dell'innovazione e del rinnovo di impianti e macchinari industriali, per i quali sono stati disposti adeguati mezzi di copertura finanziaria nella Legge di bilancio 2017.

Trattandosi di temi particolarmente rilevanti e incisivi sulla competitività del sistema produttivo e del Paese, è auspicabile che il Governo si impegni a trasformare le misure di intervento da temporanee a strutturali o, quantomeno, a orientarle sul medio periodo, per dare una prospettiva più certa e più durevole ai relativi investimenti.

Una grande importanza è attribuita al Piano Nazionale **Industria 4.0**, che il Governo indica come un importante punto di riferimento nelle politiche per il rilancio della crescita, sottolineandone la capacità di dare un significativo impulso agli investimenti e al rinnovamento dell'industria e quindi al recupero di competitività. Per assicurare la piena efficacia delle misure e massimizzare l'effetto di accelerazione degli investimenti, è però opportuno quanto meno prorogare il termine di consegna dei beni al 31 dicembre 2018, fissato per beneficiare dell'iper-ammortamento. Questo sia per tenere conto del ritardo nell'avvio degli investimenti, sia per consentire alle imprese di mettere a fuoco le esigenze di investimento in chiave 4.0 e progettare i necessari interventi. Un tema questo sul quale tutto il sistema Confindustria sta svolgendo un'intensa attività di informazione, formazione e aggiornamento sul territorio.

Progressi significativi sono da registrarsi nella riforma della **macchina amministrativa**, indispensabile per favorire la competitività del Paese. L'adozione dei decreti attuativi della Riforma Madia rappresenta sicuramente un risultato importante, che andrà rafforzato nelle fasi di implementazione e monitoraggio, durante le quali è richiesta costanza e coerenza di indirizzo politico. Peraltro, è fondamentale che questa azione sia completata con l'approvazione del decreto correttivo in materia di società partecipate, in modo da non stravolgerne l'impianto originario, e con la riforma dei servizi pubblici locali, tenendo conto delle indicazioni della Corte costituzionale e senza deviare dai principi contenuti nella legge delega. Molto positivo il risultato raggiunto nell'attuazione dell'Agenda per la semplificazione: è stato rispettato oltre il 95% delle scadenze previste.

In materia di **giustizia civile** sono stati fatti alcuni progressi (le cause pendenti sono diminuite nel 2016 del 3,8% rispetto al 2015 e i tempi medi di definizione dei procedimenti contenziosi di primo grado sono scesi a 981 giorni da oltre 1.000) ma resta significativo il gap rispetto agli standard internazionali. Per superare questo divario è fondamentale l'approvazione

del DDL delega per la riforma del processo civile, oltre che una costante attività di monitoraggio e diffusione delle *best practice*, anzitutto sul piano organizzativo.

È inoltre necessario che Governo e Parlamento proseguano nell'azione di sostegno alle imprese, garantendo una regolamentazione delle attività economiche più organica e coerente con i tempi e le ragioni dell'economia. A tal fine, è fondamentale che si concluda l'iter parlamentare della legge delega per la riforma della disciplina della **crisi d'impresa** e dell'insolvenza, nonché del disegno di legge in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese.

Sul fronte della riattivazione del **circuito del credito bancario**, rilevante può essere il contributo della piena implementazione del pegno non possessorio e del patto marciano, se saranno colti come occasione per definire operazioni con collaterali immobiliari che abbiano durata analoga a quella prevista per i mutui alle famiglie, dando così la possibilità di rimodulare la durata anche dei recenti prestiti garantiti.

Sui temi della **concorrenza** e delle **liberalizzazioni** non si registrano significativi passi in avanti. La legge annuale sulla concorrenza 2015 non è stata ancora approvata e alla nascita di nuovi ambiti, che si sono sviluppati grazie alle nuove tecnologie e alla digitalizzazione dei processi industriali, non è seguito un tempestivo adeguamento del quadro regolatorio. Resta inoltre necessario l'ampliamento degli interventi di liberalizzazione in alcuni settori vitali per l'economia del Paese (es. servizi sanitari, professioni, SPL).

Resta ancora troppo timido e non dettagliato il programma di **spending review**, che dovrebbe poggiarsi, almeno nelle intenzioni del Governo, su scelte più selettive e al tempo stesso coerenti con i principi stabiliti dalla riforma del bilancio. Si registra, in positivo, l'ampliamento dei beni acquistabili attraverso la centrale di committenza nazionale.

Infine, particolare attenzione è stata posta dal Governo alla **fase di implementazione e attuazione** delle leggi già approvate, che peraltro sono oggetto di periodiche valutazioni da parte delle istituzioni internazionali. In proposito, è emblematico un dato: il 66,7% dei provvedimenti varati dal Governo in carica è auto-applicativo e non richiede, quindi, attuazione di secondo livello.

In tema di consolidamento del **sistema bancario**, il PNR ricorda che molteplici sono stati gli interventi varati sin dal 2015 per favorire la riduzione dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche, tutelare il risparmio attraverso interventi a sostegno di istituti creditizi in difficoltà,

rafforzare la governance del settore bancario, semplificare e velocizzare le procedure per il recupero dei crediti. Ma, come nota il DEF, esistono ancora margini per accelerare il processo di smaltimento dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche attraverso interventi volti a: massimizzare l'efficacia degli strumenti messi a disposizione del sistema bancario; continuare a sviluppare il mercato dei crediti deteriorati; migliorare ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti; rafforzare l'efficacia della supervisione sulla qualità degli attivi bancari; migliorare l'efficacia della gestione interna delle banche; estendere a tutte le banche le *best practices* europee nella gestione dei *non performing loans* (NPL).

Il PNR sottolinea la prossima entrata in funzione della riforma del **Fondo di Garanzia per le PMI**, che porterà all'introduzione di un modello di rating ai fini della valutazione del merito creditizio delle imprese, in luogo dell'attuale sistema di *scoring*. L'adozione di tale modello è positiva perché consentirà di rendere automatico l'accesso al Fondo per le imprese ritenute affidabili, permettendo, al tempo stesso, una stima accurata della rischiosità del portafoglio dei crediti garantiti e di graduare le coperture in misura crescente in base alla rischiosità dell'impresa.

Alla riforma del Fondo si dovrà accompagnare una revisione delle attuali policy di accantonamento a fronte dei rischi assunti, così da liberare risorse pubbliche da destinare a nuove garanzie. A tal proposito, con l'obiettivo di sostenere le PMI industriali alle prese con processi di investimento e crescita, Confindustria chiede da tempo che l'importo massimo garantito sia innalzato da 2,5 a 5 milioni. Inoltre, sempre al fine di stimolare la crescita delle imprese che possono trainare la ripresa, si dovrebbe estendere l'intervento del Fondo a vantaggio delle grandi imprese con un numero di dipendenti inferiore a 500.

Il PNR ricorda inoltre l'estensione a tutte le PMI della possibilità di raccogliere capitali attraverso l'**equity crowdfunding**. Una misura positiva che andrebbe semplificata e migliorata al fine di favorirne la diffusione.

I dati aggiornati sui **pagamenti delle PA** contenuti nel PNR mostrano un aumento dei ritardi rispetto alla precedente rilevazione resa pubblica e riferita al periodo 1° luglio 2014-31 dicembre 2015: 51 giorni dai 46 precedentemente registrati. L'aumento appare coerente con quanto rilevato da alcune associazioni del sistema confindustriale che elaborano specifiche indagini sui pagamenti delle PA (ANCE e Assobiomedica) dalle quali emerge come, dopo una lunga fase di contrazione dei tempi medi, il fenomeno dei ritardi di pagamento ha ripreso ad acuirsi. Perciò è certamente positiva l'intenzione del Governo di migliorare il monitoraggio

dei tempi di pagamento delle PA attraverso un nuovo sistema (SIOPE+) che integra le informazioni rilevate dal SIOPE con le fatture passive registrate sulla Piattaforma elettronica del MEF. Tuttavia, si tratta esclusivamente di una misura di monitoraggio, che peraltro entrerà a regime solo a partire da gennaio 2018, mentre è essenziale accertare i motivi dei ritardi e intervenire sugli stessi, anche rafforzando le sanzioni previste. Confindustria sottolinea la necessità di una nuova azione del Governo volta ad assicurare che i debiti pregressi siano integralmente smaltiti e, soprattutto, che tutte le PA si adeguino ai tempi di pagamento previsti dalla Direttiva *Late Payments*.

In materia di **lavoro** Confindustria condivide l'analisi e il giudizio sul positivo andamento del mercato del lavoro come diretta conseguenza dell'ampio programma di riforme e di interventi che va sotto il nome di "Jobs Act". La questione delle politiche attive, ben focalizzata nel PNR, merita un ulteriore sforzo sul piano della tempestiva e generalizzata attuazione delle misure volte a trovare una nuova collocazione ai disoccupati, con particolare riguardo all'assegno di disoccupazione.

Sono valutate positivamente le misure a sostegno dell'**occupazione giovanile** e il **piano di ricollocazione**, attraverso sia interventi di sostegno al reddito sia **politiche attive** incentrate sulla formazione e il riorientamento professionale, nel processo di cambiamento produttivo e tecnologico legato all'attuazione del Piano Industria 4.0. A tal riguardo, Confindustria ha sottoscritto con Cgil, Cisl e Uil una serie di proposte rivolte al Governo e tese ad agevolare la definizione dei processi di riorganizzazione aziendale.

Confindustria condivide la linea di intervento che il Governo delinea sul tema della **contrattazione collettiva aziendale**. Un corretto sviluppo, favorito anche dalle opportune scelte in materia di incentivazione del welfare aziendale, può rappresentare la giusta via per introdurre gradualmente forme di coinvolgimento attivo dei lavoratori in azienda.

Il PNR contiene, inoltre, un riferimento al disegno di legge sul **lavoro autonomo** e lo **smartworking** nonché al recente decreto legge sul **lavoro accessorio**. Si tratta di provvedimenti che sembrano accomunati da una certa discontinuità rispetto allo spirito riformatore che aveva caratterizzato i precedenti interventi sul mercato del lavoro.

Con riguardo al **capitale umano**, il Governo si limita a confermare l'impegno a completare l'attuazione degli interventi messi in campo negli ultimi anni. Misure che rappresentano, però, solo un primo passo per quella formazione di elevata qualità necessaria ad assicurare la

competitività delle imprese e del Paese e a migliorare l'occupazione dei giovani.

L'unica novità è rappresentata dall'introduzione dei **tutor per la transizione scuola-lavoro**, che dovrebbero aiutare le scuole e le università nella costruzione di rapporti stabili con le imprese e facilitare la progettazione e la realizzazione di percorsi di alternanza, di tirocinio, di apprendistato di primo livello e di alta formazione e ricerca. Tale figura non sembra, però, rispondere all'esigenza, particolarmente sentita, di supportare le imprese nei percorsi di alternanza (sia nella fase di progettazione formativa sia nella fase di *tutorship*). Sarebbe preferibile, invece, riconoscere un contributo ai soggetti accreditati per le politiche attive del lavoro per la fornitura di una **dote di alternanza** a favore delle imprese, in particolare a sostegno delle PMI, per agevolare l'inserimento di giovani in alternanza. Sarebbe opportuno, inoltre, valorizzare il riferimento all'importanza della formazione delle competenze per Industria 4.0 anche attraverso gli **istituti tecnici superiori (ITS)**.

In materia di **welfare**, il DEF evidenzia come la Legge di bilancio 2017, introducendo misure volte a flessibilizzare l'età pensionabile, non abbia tuttavia modificato l'impianto strutturale del **sistema pensionistico**. La Ape di mercato costituisce, infatti, un prestito a garanzia pensionistica e non un trasferimento monetario diretto alle famiglie. Poiché la misura determina comunque oneri per lo Stato, Confindustria ritiene che potrebbe aumentare l'impatto della spesa pensionistica sul PIL (anche alla luce di possibili aggiornamenti di segno negativo sia demografici sia di produttività dei fattori), compromettendo la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema pensionistico.

Negli ultimi anni il Governo ha perseguito la riduzione del **carico fiscale e contributivo**, e conseguentemente del costo del lavoro, al fine di favorire lo sviluppo e l'occupazione. È evidente, però, che non si può realizzare una sua significativa riduzione senza agire sugli oneri sociali a carico dell'impresa che costituiscono quasi la metà del cuneo tra costo del lavoro e retribuzione netta. Confindustria sostiene che un primo passo in questa direzione sarebbe la rimodulazione del contributo CUAF (Cassa Unica Assegni Familiari), che porterebbe a una riduzione di circa 2 punti percentuali dei contributi sociali a carico delle imprese.

Il PNR prevede, inoltre, la piena attuazione della strategia di **contrasto alla povertà** delineata nella legge delega approvata nel marzo scorso dal Parlamento e che sarà incentrata su: il varo del reddito di inclusione; il riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà; il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi

sociali. Confindustria valuta positivamente la condizionalità nei progetti di inclusione sociale per poter fruire del beneficio economico (previsto nell'ambito del "reddito di inclusione").

In materia di **sanità**, non si può non evidenziare che gli interventi volti a mantenere la spesa sanitaria al 6,5% del PIL nel 2018 e al 6,4% nel 2019 rischiano di tradursi in tagli dei servizi sanitari pubblici per i cittadini e allungamento dei tempi di pagamento per i fornitori privati.

Per il miglioramento dell'efficienza, della trasparenza e della sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale, il PNR indica come ambiti prioritari dell'azione di Governo l'attuazione del Patto per la Sanità digitale, per favorire l'impiego sistematico dell'innovazione digitale in Sanità, e la realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico.

Con riguardo alle **politiche fiscali**, il PNR non prefigura scostamenti significativi rispetto alle linee guida tracciate dal precedente Governo. Punto cardine rimane la riduzione della pressione fiscale sui fattori produttivi e, in particolare, il taglio del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro, con precedenza per lavoratori giovani e donne. Tale azione dovrebbe accompagnarsi a una revisione delle *tax expenditures*, da condurre senza significativi incrementi del prelievo, e a un aggiornamento del patrimonio informativo catastale, evidentemente volto a consentire una valutazione più equa dei profili patrimoniali.

Il rafforzamento del **contrasto all'evasione** continua ad assumere il ruolo di fonte di finanziamento per le riforme fiscali proposte, assieme a un rilancio selettivo della *spending review*.

Completa il quadro l'impegno di azioni a favore della **produttività**, orientate al sostegno della contrattazione di secondo livello; in particolare la detassazione dei premi di risultato e un ampliamento del perimetro del welfare aziendale. Spicca l'assenza di richiami al rafforzamento delle esistenti misure a sostegno degli investimenti.

Per concludere. Nel complesso, il DEF 2017 si presenta come un inevitabile passaggio, una transizione verso il chiarimento degli orizzonti politici internazionali e interni. Confindustria auspica che l'utilizzo della flessibilità nei conti, qualora fosse ulteriormente concessa dalle istituzioni europee, venga bene utilizzata per migliorare la competitività delle imprese, per una crescita che è precondizione per eliminare diseguaglianza e povertà, ridurre il cuneo fiscale e contributivo e la tassazione dei mezzi di produzione, potenziare le infrastrutture e la ricerca e l'innovazione.

La decontribuzione e la detassazione concentrata su giovani e donne va perseguita senza timidezze perché è positiva per la loro inclusione e perché riduce l'handicap competitivo che grava sulle imprese, con una tassazione sull'occupazione ben più alta della media europea. Da questo punto di vista la misura temporanea non può che essere la premessa per una riduzione permanente, rilevante e generalizzata.

Occorre non dimenticare mai che, sebbene in miglioramento, le condizioni dell'economia italiana rimangono di grande debolezza e difficoltà, condizioni emergenziali, e che la politica di bilancio può porvi più rapidamente rimedio solo ricomponendo in modo massiccio le voci di entrata e di uscita. Realizzando, cioè, quelle che Carlo Azeglio Ciampi già nel 1998 chiamò <manovre di qualità>, le più difficili da realizzare.



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

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

18 Aprile 2017



CONFINDUSTRIA

Attività conoscitiva preliminare
all'esame del Documento di
Economia e Finanza 2017

Luca Paolazzi

Direttore Centro Studi Confindustria

1. Il quadro macroeconomico e le stime del DEF

Il DEF si inquadra in uno scenario di robusta ripresa dell'economia mondiale. Il 2017 si candida ad essere l'anno spartiacque, quello della svolta globale, il primo anno dal 2011 in cui le previsioni potrebbero essere non solo confermate ma addirittura ritoccate all'insù. Lo slancio trae forza dalla corralità: vi contribuiscono, come non accadeva da anni, sia i paesi avanzati, compresi Euroarea e Giappone, oltre agli USA, sia quelli emergenti, grazie soprattutto a India e Russia e con progressi anche in Brasile.

Su tale contesto favorevole si addensano, però, alcune nubi: il diffondersi del protezionismo e di altre misure di stampo populistico; l'incertezza politica, con elezioni importanti in Europa e le conseguenze degli esiti delle urne nello scorso anno (Brexit e nuova presidenza USA). Senza contare il terrorismo internazionale, le migrazioni e le reazioni ad essa che destabilizzano il buon funzionamento del mercato interno europeo.

Per il 2017 il Fondo monetario ha rivisto al rialzo le stime di crescita del PIL globale: +3,5%, dal +3,4% di gennaio; per il 2018 rimangono invariate (+3,6%).

Stabile la previsione sull'andamento del PIL degli USA (+2,3% nel 2017 e +2,5% nel 2018) mentre per il 2017 è ritoccata all'insù quella dell'Eurozona (+1,7% da +1,6% comunicato in gennaio) e dell'Italia (+0,8% da +0,7%), per le quali sono state lasciate invariate le indicazioni per il 2018 (+1,6% nell'Eurozona e +0,8% in Italia).

La recente risalita del prezzo del petrolio, interrotta bruscamente a marzo sulla scia di dubbi circa l'effettivo riassorbimento dell'eccesso di offerta, potrebbe migliorare le aspettative. La quotazione continua a essere sostenuta dal taglio dell'estrazione OPEC e frenata dall'incremento della produzione petrolifera USA.

Si attenua la minaccia della deflazione, ma se la dinamica dei prezzi al consumo nell'Eurozona non mostrerà un aumento più robusto la BCE potrebbe decidere di prolungare gli acquisti di titoli di Stato (QE) oltre dicembre 2017. In ogni caso è opportuno prepararsi alla fine di tali acquisti.

Nell'Eurozona procede più robusta dell'atteso l'espansione del manifatturiero, a ritmi coerenti con un'accelerazione del PIL nel 1° trimestre 2017: +0,6-+0,7% da +0,5% nel quarto trimestre 2016.

In Italia si riallarga il gap tra indicatori qualitativi e dati effettivi, con i primi che mostrano progressi molto robusti e segnano massimi pluriennali e i

secondi che, invece, procedono, oscillando, lungo un percorso di lento recupero.

Gli indicatori congiunturali segnalano nel 1° trimestre 2017 un andamento del PIL inferiore a quanto registrato in autunno (+0,2%): il freno viene dall'industria la cui produzione, secondo le stime CSC, registra un calo dello 0,6% congiunturale (dopo il +1,0% nel quarto 2016). Il 2017 eredita dal 2016 una variazione del PIL di +0,3%.

Le indagini qualitative tracciano un quadro più positivo: la fiducia delle imprese italiane continua a migliorare, mentre quella delle famiglie si stabilizza.

La crescita del PIL italiano è guidata dall'export, che aumenta più dei mercati di sbocco e guadagna quindi quote di mercato, e dalla domanda interna, principalmente dal maggior dinamismo degli investimenti privati diversi dalle costruzioni, spinti dal miglioramento dei margini di profitto, dalla saturazione dell'utilizzo degli impianti, dal costo del capitale molto basso e dagli incentivi fiscali (super e iperammortamento).

Le imprese stanno rispondendo con prontezza agli stimoli di contesto, sia sui mercati internazionali (con successi che derivano dall'upgrading tecnologico e qualitativo di processi e prodotti perseguito a partire dal 2000) sia su quello domestico (gli investimenti in macchinari e impianti sono saliti del 3,9% nel 2016, +7,6% inclusi i mezzi di trasporto).

Si auspica il rilancio degli investimenti pubblici che lo scorso anno, nonostante la clausola di flessibilità concessa, si sono ridotti del 4,5% (mentre erano previsti aumentare del 2,0%) a causa dell'incertezza regolatoria e della farraginosità dei meccanismi di spesa.

Pur debole, la crescita italiana è feconda di posti di lavoro: +716mila le persone occupate dal gennaio del 2014. È un evidente segno dell'efficacia delle riforme strutturali che suona come un incoraggiamento a perseverare e a non smontare quanto faticosamente realizzato.

Nel DEF, il Governo ritocca all'insù la previsione di crescita del PIL per il 2017 mentre rivede all'ingiù gli anni successivi: +1,1% nel 2017 (a ottobre scorso con la Legge di bilancio il Governo prevedeva +1,0%), +1,0% nel 2018 (+1,2%), +1,0% nel 2019 (+1,2%) e +1,1% nel 2020. Si tratta di variazioni marginali, di pochi decimi di punto percentuale; il fatto che attirino l'attenzione dei commentatori è un preoccupante sintomo di assuefazione a una crescita tanto modesta.

Il quadro di crescita delineato dal Governo per il quadriennio 2017-2020 si colloca in prossimità del valore massimo delle previsioni di consenso. Si

intravedono rischi al ribasso non tanto per il 2017, che pure deve fare i conti con la partenza fiacca dell'attività industriale, quanto per il biennio 2018-2019, quando è programmata una rigorosa riduzione del deficit pubblico.

La politica di bilancio disegnata dal Governo con il DEF punta a mantenere l'economia italiana sul crinale stretto tra la necessità di assicurare il graduale consolidamento delle finanze pubbliche e l'esigenza di favorire la crescita, così da far scendere il rapporto tra debito pubblico e PIL giocando sia sul numeratore sia sul denominatore.

Lo scenario programmatico riflette la necessità, in questa fase politica interna e internazionale, con nuove tensioni sui tassi di interesse, di mantenersi in linea con le regole europee. L'obiettivo di deficit per il 2017 è rivisto in miglioramento di due decimi di punto di PIL, dal 2,3% al 2,1%, per ottemperare alle richieste della Commissione europea avanzate a febbraio scorso. Il Governo intende realizzare questa correzione con il decreto legge approvato l'11 aprile scorso insieme al DEF, i cui dettagli continuano a non essere disponibili. Si tratterebbe di un intervento correttivo da 3,4 miliardi che, negli anni a seguire, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe produrre un miglioramento strutturale del deficit di 0,3 punti di PIL in ragione d'anno.

Gli obiettivi di deficit per il 2018 e il 2019 sono rimasti invariati rispetto a quelli indicati a settembre scorso nella Nota di aggiornamento al DEF e concordati con le istituzioni europee: rispettivamente 1,2% e 0,2% del PIL. Si tratta di obiettivi ambiziosi e molto impegnativi che consentirebbero all'Italia di raggiungere il sostanziale pareggio di bilancio nel 2019.

La forte diminuzione del deficit nel prossimo biennio verrebbe da misure ancora da definire di riduzione della spesa e di incremento delle entrate (compresa la lotta all'evasione fiscale) che disinnescino gli aumenti delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti previsti dalle clausole di salvaguardia già approvate da precedenti provvedimenti legislativi, le quali genererebbero miglioramenti del deficit di 1,1 punti di PIL nel 2018 e di ulteriori 0,2 punti nel 2019.

Rispetto alle precedenti previsioni del Governo, l'aumento dei rendimenti sui titoli di Stato degli ultimi mesi ha comportato una revisione al rialzo della spesa per interessi a partire dal 2018, spesa che negli anni recenti aveva registrato considerevoli risparmi. Per tale revisione, le maggiori entrate previste dalle clausole di salvaguardia, nelle previsioni del DEF, non sarebbero più sufficienti ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di deficit fissati per i prossimi anni. Nel 2018 sarà necessaria una

correzione aggiuntiva di 0,1% punti di PIL, nel 2019 e nel 2020 di 0,4% punti. Complessivamente, quindi, la restrizione cumulata netta (cioè la differenza tra le maggiori entrate nette e le minori spese nette) sarebbe pari a 1,2 punti percentuali di PIL nel 2018 (0,9 al netto della manovrina) e 1,7 punti nel 2019 (0,5 al netto di quanto già realizzato nel 2018). Si tratta di circa 30 miliardi cumulati strutturali nel triennio 2017-2019 di cui 3,4 quest'anno (che corrispondono a 5,1 miliardi su base annua), 15,8 con la prossima legge di bilancio e ulteriori 9,1 nel 2019. In termini strutturali, la correzione sarebbe di 0,8 punti di PIL nel 2018 e di altrettanti nel 2019 e garantirebbe il raggiungimento di un surplus di bilancio strutturale dello 0,1% del PIL, migliore dell'obiettivo di medio termine richiesto all'Italia.

Si tratta di manovre molto consistenti che devono essere rese compatibili con tassi di crescita adeguati a colmare il ritardo di sviluppo accumulato prima e durante la crisi dall'Italia rispetto ai suoi principali partner europei. Il divario di PIL pro-capite è pari a 21,6% verso la Germania e 10,0% verso la Francia.

È una grande sfida soprattutto se si considera che mai come ora sono necessarie politiche di bilancio volte ad assicurare anche un forte aumento degli investimenti pubblici, una significativa riduzione del cuneo fiscale e contributivo, a cominciare dai giovani, e, più in generale, del carico fiscale che grava su famiglie e imprese, e maggiori risorse per accrescere la coesione sociale. Tutto ciò richiede risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per diminuire il deficit.

Il Governo, con questo DEF, si è impegnato a disattivare le clausole di salvaguardia con la prossima legge di bilancio aumentando le entrate derivanti dal contrasto all'evasione e avviando una nuova revisione della spesa che dovrebbe partire dalle Amministrazioni centrali cui sarà chiesto di contribuire con un miliardo di risparmi all'anno.

Si tratta di lodevoli intenzioni che però non cambiano la sostanza della sfida a cui è di fronte il Paese: sciogliere il trade-off tra crescita e risanamento dei conti pubblici.

D'altra parte, con questa strategia, secondo il Governo, il rapporto debito/PIL inizierà a scendere quest'anno dal livello massimo del 2016 (132,6%): 132,5% e poi 131,0%, 128,2% e 125,7% nel 2020. A questo calo contribuirebbero sia la crescita nominale del PIL (il denominatore), pari a 2,3%, 2,7%, 3,0% e 2,8%, sia l'avanzo al netto della spesa per interessi che più che raddoppierebbe, nei numeri del DEF, dall'1,5% del PIL del 2016 al 3,5% già nel 2019, sia le privatizzazioni, il cui contributo viene abbassato dallo 0,5% del PIL annuo allo 0,3%. Nonostante

l'ambiziosa strategia e la veloce discesa, il debito rimarrà, nelle previsioni del Governo sino al 2020, ancora molto elevato, sebbene posto su un sentiero di sostenibilità.

Il Governo ha indicato una serie di ragioni, più volte evidenziate da Confindustria, che giustificano tale deviazione: le pressioni deflazionistiche 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 metodologia di stima dell'output gap adottata in ambito europeo, che è fonte di politiche di bilancio pro-cicliche; gli elevati costi delle riforme strutturali, delle spese connesse ai fenomeni migratori e agli eventi sismici.

In ogni caso, sarà difficile sostenere lo sviluppo del Paese, alla luce delle restrizioni programmate.

2. Una valutazione generale sulle riforme

Il sentiero tra risanamento delle finanze pubbliche e sostegno dell'economia è reso stretto dal ridotto potenziale di crescita dell'Italia. Questa constatazione è un ulteriore sprone a perseguire con coraggio e determinazione la strada delle riforme strutturali. Come accaduto negli anni recenti, con uno sforzo che è stato largamente riconosciuto dalle istituzioni europee.

Nel rapporto di febbraio scorso la Commissione europea, da un lato, ha chiesto all'Italia un'ulteriore correzione dei conti e, dall'altro, ha sottolineato che dall'inizio del 2014 l'Italia ha compiuto straordinari progressi nell'implementazione di un'agenda di riforme volta a rimuovere gli impedimenti strutturali alla crescita in diversi settori: il mercato del lavoro, le banche, il mercato dei capitali, le regole fiscali, la scuola, la pubblica amministrazione, la giustizia civile, per citarne solo alcuni.

La strategia di innalzamento del potenziale italiano deve essere basata su interventi di qualità, di contenuto forte, senza tentennamenti, cedimenti, retromarce. È quello di cui ha bisogno il Paese per poter tornare a crescere, nel medio periodo, a tassi adeguati, superiori al due per cento. Questa è la strada maestra per mettere in sicurezza i conti pubblici e far ripiegare il debito pubblico in rapporto al PIL.

La determinazione nello sciogliere i nodi dello sviluppo consentirebbe nell'immediato di ottenere dall'Europa, come è stato negli ultimi anni, l'alleggerimento della restrizione di bilancio nel breve periodo. Assicurando, cioè, la flessibilità di bilancio necessaria per compensare i

costi immediati delle riforme stesse, anche in termini di consenso, in attesa che esse esplicino i loro effetti.

Solo su queste basi è possibile conciliare il mantenimento dei tassi di crescita del PIL, pur prudenti, previsti dal Governo con il necessario aggiustamento dei conti pubblici.

Nel PNR emerge, positivamente, la volontà del Governo di proseguire lungo il sentiero delle riforme. Sebbene, necessariamente si tratti più di un completamento di quanto già legiferato che di nuove iniziative, data la limitata vita residua della legislatura. Meritoriamente le limitate nuove azioni si pongono in continuità con quanto finora intrapreso.

Il processo riformatore non può né fermarsi né rallentare e soprattutto non sono concessi passi indietro come è successo in alcuni casi recenti. Emblematica la eliminazione recente del vincolo triennale alla mobilità dei docenti introdotto con la Buona scuola, importante per assicurare continuità didattica agli alunni.

Nel complesso, il DEF 2017 si presenta come un inevitabile passaggio, una transizione verso il chiarimento degli orizzonti politici internazionali e interni. Confindustria auspica che l'utilizzo della flessibilità nei conti, qualora fosse ulteriormente concessa dalle istituzioni europee, venga bene utilizzata per migliorare la competitività delle imprese, per un crescita che è preconditione per eliminare diseguaglianza e povertà, ridurre il cuneo fiscale e contributivo e la tassazione dei mezzi di produzione, potenziare le infrastrutture e la ricerca e l'innovazione.

La decontribuzione e la detassazione concentrata su giovani e donne va perseguita senza timidezze perché è positiva per la loro inclusione e perché riduce l'handicap competitivo che grava sulle imprese, con una tassazione sull'occupazione ben più alta della media europea. Da questo punto di vista la misura temporanea non può che essere la premessa per una riduzione permanente, rilevante e generalizzata.

Occorre non dimenticare mai che, sebbene in miglioramento, le condizioni dell'economia italiana rimangono di grande debolezza e difficoltà, condizioni emergenziali, e che la politica di bilancio può porvi più rapidamente rimedio solo ricomponendo in modo massiccio le voci di entrata e di uscita. Realizzando, cioè, quelle che Carlo Azeglio Ciampi già nel 1998 chiamò <manovre di qualità>, le più difficili da realizzare.

3. Le misure di politica economica

3.1. *Investimenti pubblici, infrastrutture, ricostruzione post-sismica e politica industriale*

Anche quest'anno uno degli obiettivi prioritari fissati nel PNR è il rilancio degli **investimenti pubblici**. Nel 2016 la spesa per investimenti fissi lordi della PA è risultata pari ad appena il 2,1% del PIL, il dato più basso mai rilevato prima, ma soprattutto lontano da quella soglia del 2,5% che Confindustria aveva indicato come obiettivo per alimentare l'annunciata ripresa della politica infrastrutturale in termini di contributo alla crescita e di risposta ai fabbisogni di dotazioni e di servizi per la collettività e le imprese. Per il biennio 2017-2018 si intravede una ripresa contenuta, ma su valori sempre inferiori al 2,2% (per poi scendere sotto il 2% nel 2020), contrariamente a quanto previsto dalla Legge di bilancio 2017, che definiva un percorso di crescita e di stabilizzazione su valori vicini al 2,4%.

Il complessivo calo degli investimenti fissi lordi della PA nel 2016 sembra mettere anche in discussione il rispetto delle condizioni poste per usufruire della cd. "clausola investimenti" (pari allo 0,25% del PIL). Sul tema, il DEF 2017 si appella a una nozione più ampia dell'aggregato di spesa da considerare ai fini del rispetto delle condizioni poste, includendovi anche i "contributi agli investimenti" (come, ad esempio, quelli per la banda ultra larga e le reti ferroviarie), e a una considerazione delle fluttuazioni di spesa della programmazione finanziata dall'UE. Probabilmente, questo tema sarà oggetto di confronto con la Commissione europea, in quanto un'interpretazione restrittiva della clausola potrebbe incidere direttamente sui saldi di bilancio e sulla manovra correttiva.

Nel PNR il Governo intende comunque invertire questa tendenza negativa, prevedendo una dinamica crescente in tutto l'orizzonte di previsione, in coerenza con l'obiettivo di lungo termine di riequilibrio territoriale del Paese.

Particolare attenzione è, inoltre, assegnata al ruolo della politica di coesione per la promozione degli investimenti, e in particolare all'utilizzo efficace dei fondi strutturali europei.

Con l'accelerazione della spesa per investimenti pubblici (tramite la programmazione comunitaria e quella del Masterplan) e il sostegno a quelli privati, attraverso il rafforzamento del credito d'imposta per gli investimenti, il Governo intende dare concretezza alla centralità delle politiche di riequilibrio territoriale e per il **Mezzogiorno**, che costituiscono uno dei sei ambiti di azione del PNR nel medio termine: a tale obiettivo

dovrebbe contribuire anche l'attuazione della norma che incentiva per le Regioni meridionali la spesa in conto capitale ordinaria.

La ripresa degli investimenti fissi lordi nel triennio 2017-2019 prevista dal DEF, sia pure a livelli inferiori alle previsioni della Legge di bilancio 2017, è da ascrivere alla conferma delle misure già adottate (principalmente mediante l'attuazione dei programmi dei fondi strutturali europei e del Fondo Sviluppo e Coesione) e all'implementazione di quelle previste dalla stessa Legge di Bilancio, e che dovrebbero essere ormai prossime alla fase attuativa. Oltre all'accelerazione della spesa 2014-20 e al Masterplan per il Sud, il DEF fa, infatti, riferimento principalmente a due interventi nell'ambito delle **infrastrutture**:

- il “fondo per gli investimenti”, la cui dotazione complessiva dal 2017 al 2032 ammonta a 47,5 miliardi, di cui 11,5 sarebbero destinati, per il periodo 2017-2020, al finanziamento di interventi sulla rete ferroviaria di interesse europeo e regionale, sulla rete stradale ANAS e su quelle metropolitane, per la prevenzione del rischio sismico (al cd. Piano “Casa Italia”), e per le manutenzioni della viabilità locale.
- il DEF conferma che le Regioni, gli Enti locali e le Province autonome potranno sfruttare gli spazi finanziari previsti dalla Legge di bilancio 2017. Opportunità che deve essere assolutamente colta.

Sull'intero comparto di spesa per infrastrutture grava, tuttavia, l'incognita della stabilizzazione del quadro normativo in materia di appalti e concessioni (CCP), che è in corso di revisione e che già a seguito della sua originaria entrata in vigore (aprile 2016) avrebbe inciso sensibilmente sulla spesa per opere pubbliche, soprattutto locale. Sul tema, va però segnalata la forte asimmetria di impatto rilevata sul consuntivo 2016, che mostra un incremento (rispetto alle previsioni della Legge di bilancio 2017) della spesa delle PA centrali (+1,4 miliardi) e un decremento di quella delle PA locali (-3 miliardi), rispetto alla quale possono aver inciso gli effetti di appalti di maggiori dimensioni (gestiti soprattutto dalle PA centrali) affidati prima del nuovo CCP e appalti di minori dimensioni (tipici delle PA locali), la cui dinamica di spesa è legata a tempi di esecuzione più contenuti e a un processo continuativo di appalti ed esecuzioni.

Anche in tema di **ricostruzione a seguito degli eventi sismici** del Centro Italia, il DEF 2017 conferma quanto già previsto in precedenti provvedimenti e nella Legge di bilancio 2017.

Con il DL 189/2016 (convertito in Legge 229/2016) sono stati disposti stanziamenti per 1,5 miliardi, di cui oltre la metà per far fronte agli interventi più urgenti del 2016; il resto, è previsto di impiegarlo entro il

2021 e comprende anche interventi sulle attività produttive, sia quelle esistenti e danneggiate, sia nuovi investimenti.

La Legge di bilancio 2017 ha a sua volta stanziato 6,1 miliardi per la ricostruzione privata e 1 miliardo per la ricostruzione pubblica, da utilizzare complessivamente tra il 2017 e il 2047. A queste risorse vanno aggiunti 300 milioni da impiegare nella programmazione operativa 2014-2020 finanziata dai Fondi UE.

Maggiori risorse per complessivi 190 milioni di euro nel periodo 2017-2020, coperte con riallocazioni e rassegnazioni di risorse già stanziate, sono state previste dal recente DL 8/2017 (convertito in Legge 45/2017), il quale contiene anche norme organizzative per l'avvio del cd. Piano "Casa Italia". Su quest'ultimo, si auspica la conferma dell'annunciata attribuzione di risorse nell'ambito del "fondo per gli investimenti", in modo da riprendere il percorso avviato lo scorso autunno che ha coinvolto in modo ampio e partecipato le imprese, le Università e gli Istituti di ricerca e la PA.

Complessivamente, l'azione di ricostruzione delle zone del Centro Italia colpite dal sisma dispone di risorse cospicue e comprende una ampia gamma di interventi, comprendenti, oltre alla ricostruzione e agli indennizzi, anche il mantenimento e il rilancio socio-economico delle zone colpite.

Con la presentazione del DEF, si è annunciata anche l'introduzione delle "zone franche urbane", che Confindustria ha proposto in sede di conversione del DL 8/2016. Dovrebbe trattarsi di una misura prevista dal DL sulla manovra correttiva, adottata insieme al DEF, tuttavia, non si rinviene in quest'ultimo alcuna traccia della creazione di uno specifico "fondo" risorse pari a 1 miliardo l'anno per tre anni, per la ricostruzione e gli investimenti nelle aree colpite. È molto probabile che si tratti di una "ricognizione" dei vari finanziamenti disponibili, la cui entità annua nel triennio 2017-2019 si avvicina molto a quella annunciata; ciò che cambia, dovrebbero essere le modalità di impiego, che un "meccanismo di fondo" potrebbe rendere più agevole. Si rinvia, pertanto, a una verifica delle norme specifiche del DL approvato (e in corso di definizione) un esame più appropriato.

Il DEF 2017 tratta molto diffusamente il tema della **politica industriale**, richiamando l'attenzione su interventi già adottati e in corso di attuazione, con particolare attenzione ai temi della sostenibilità, dell'efficienza energetica, delle ristrutturazioni edilizie e della riqualificazione sismica, oltre a quelli della ricerca e dell'innovazione e del rinnovo di impianti e

macchinari industriali, per i quali sono stati disposti adeguati mezzi di copertura finanziaria nella Legge di bilancio 2017.

Trattandosi di profili particolarmente rilevanti e incisivi sulla competitività del sistema produttivo e del Paese, resta sempre l'esigenza di trasformare le misure di intervento da temporanee a strutturali o, quantomeno, orientarle sul medio periodo, per dare una prospettiva più certa e più durevole ai relativi investimenti.

Una grande importanza nel DEF 2017 è attribuita al Piano Nazionale Industria 4.0, che il Governo indica come un importante punto di riferimento nelle politiche per il rilancio della crescita, sottolineandone la capacità di dare un significativo impulso alla crescita degli investimenti e al rinnovamento dell'industria e quindi al recupero di competitività. Per assicurare la piena efficacia delle misure e massimizzare l'effetto di accelerazione degli investimenti, sarebbe però opportuno prorogare al 31 dicembre 2018 il termine di consegna dei beni fissato per beneficiare dell'iper-ammortamento, sia per tenere conto del ritardo con cui è stata pubblicata la circolare dell'Agenzia delle Entrate e del MSE sui profili fiscali e tecnologici (che ha rallentato l'avvio degli investimenti) sia per consentire alle imprese di mettere a fuoco le esigenze di investimento in chiave 4.0 e progettare i necessari interventi, tutti temi sui quali tutto il sistema Confindustria sta svolgendo un'intensa attività di informazione, formazione e aggiornamento sul territorio.

3.2. Pubblica amministrazione, giustizia e concorrenza

Per ammodernare l'architettura istituzionale, accrescere l'efficienza del sistema giudiziario e favorire la concorrenza il PNR individua una serie di misure:

- la **modernizzazione del settore pubblico**, cd. riforma Madia. Il PNR 2017 elenca i decreti attuativi della Riforma Madia (dalla nuova conferenza dei servizi alla segnalazione certificata di nuova attività, dal licenziamento disciplinare alle Camere di Commercio) ribadendone l'importanza per la competitività del Paese. Sono tutti temi nevralgici per il contesto del "fare impresa", sui quali occorrerà un serrato monitoraggio volto ad assicurare l'effettiva implementazione delle riforme, nonché una coerenza di indirizzo politico per evitare il rischio che, in alcuni ambiti di regolazione settoriale, provvedimenti successivi ne contraddicano i contenuti qualificanti (es. le deroghe peggiorative alla nuova disciplina della conferenza di servizi contenute nel recente schema di decreto di recepimento della Direttiva UE sulla Valutazione di Impatto Ambientale).

Un focus è dedicato poi alle società partecipate e alla riforma dei servizi pubblici locali. In particolare, il Governo intende approvare definitivamente il decreto correttivo del d.lgs. n. 175/2016 in materia di società a partecipazione pubblica. A tal proposito, si ribadisce quanto già evidenziato in altra sede e cioè il rischio che il decreto correttivo – all'esame del Parlamento – svischi i contenuti innovativi della delega, anche per effetto di alcune scelte discutibili contenute nell'accordo con gli enti territoriali raggiunto in Conferenza Unificata. Sempre entro il 2017 il Governo intende attuare la riforma dei servizi pubblici locali sulla base dei principi della delega. Infatti, il relativo decreto attuativo era stato approvato in via definitiva dal Governo a fine novembre, ma non promulgato prima della sentenza della Corte Costituzionale; tuttavia, quella contenuta nel PNR appare come un'indicazione generica, in quanto non viene indicato il veicolo per il recupero dei contenuti di tale decreto.

- la **riforma della giustizia**. Il PNR dà atto dei primi risultati positivi delle ultime riforme in materia di giustizia **civile** (le cause civili pendenti sono diminuite del 3,8% rispetto al 2015; si registra una contrazione dei tempi medi di definizione dei contenziosi di primo grado, scesi a 981 giorni, i Tribunali delle imprese definiscono i procedimenti in media entro un anno), anche se la performance complessiva del sistema giudiziario italiano resta ancora lontana da quella degli altri principali paesi. Pertanto, si rende necessaria la conclusione dell'iter parlamentare del DDL delega per la riforma del processo civile che prevede, tra l'altro, il rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese, la razionalizzazione del processo civile, la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e rimessione in decisione. Un contributo potrà venire, poi, dalla stabilizzazione del processo civile telematico e degli strumenti alternativi di risoluzione delle liti. Anche a fronte di una contrazione delle cause penali pendenti (riduzione del 6,9%), il PNR indica due provvedimenti fondamentali da adottare entro il 2017: la riforma del processo **penale** e della disciplina della prescrizione e il disegno di legge recante misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti. Al riguardo, si evidenzia che la Legge di bilancio 2017 ha previsto l'adozione di una "Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata" e ha stanziato 5 milioni per il 2017 e il 2018. Inoltre, il Governo intende attuare la digitalizzazione anche in questo settore, avviando il progetto del Processo Penale Telematico. Il PNR 2017 non contempla la revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti (D. lgs. n. 231/2001) che, invece, rappresenta una priorità per il sistema delle imprese. Come pure, in prospettiva, si ritiene necessario sperimentare modalità in grado di rafforzare la

specializzazione del giudice penale, a partire dai reati in materia economico-finanziaria.

- la **revisione delle procedure concorsuali**. Il PNR ripercorre gli interventi contenuti in due principali interventi normativi: il decreto in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione (DL n. 59/2016) e quello contenente modifiche alla disciplina fallimentare (DL n. 83/2015). Il Governo intende concludere entro il 2017 l'iter parlamentare della legge delega per la riforma concorsuale, nonché del disegno di legge in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza. È importante che tale intenzione resti ferma, considerata la necessità di una regolamentazione della materia più razionale e moderna. È altresì fondamentale confermare e rafforzare l'impostazione di questi provvedimenti, volta a realizzare un migliore equilibrio tra i valori della continuità aziendale e della soddisfazione dei creditori, nell'ottica di assicurare il corretto funzionamento del mercato. Peraltro, l'efficienza delle procedure concorsuali incide anche sui tempi di recupero dei crediti e, di conseguenza, sulla fluidità delle relazioni banca-impresa. In proposito, il PNR evidenzia l'importanza della recente introduzione di istituti innovativi, come il pegno non possessorio e il patto marciano. Si tratta, tuttavia, di strumenti ancora da implementare, che potranno fornire un contributo importante se saranno colti come occasione per definire operazioni con collaterali immobiliari che abbiano durata analoga a quella prevista per i mutui alle famiglie, dando così la possibilità di rimodulare la durata anche dei recenti prestiti garantiti. Con riferimenti al primo, è urgente che sia emanato il decreto che istituisce il registro dei pegni mobiliari non possessori, mentre per il patto marciano è stato avviato un confronto tra ABI e Confindustria volto a valorizzarne le potenzialità a vantaggio di entrambe le parti, sia per i nuovi finanziamenti, sia per quelli in essere.

- l'approvazione della **Legge annuale sulla concorrenza 2015** entro giugno 2017. Nelle premesse del PNR viene indicata l'immediata definizione di un appropriato strumento legislativo a cui affidare i prossimi passi in materia di **liberalizzazioni**, senza tuttavia precisarne contenuti e tempi. In proposito, si evidenzia la necessità, da un lato, di dotare il Paese di una strategia di medio-lungo periodo in tema di apertura dei mercati e, dall'altro, di veicolare le misure pro-concorrenziali attraverso provvedimenti normativi snelli e con iter di approvazione rapidi, in modo da conciliare la flessibilità di intervento legata alla rapida evoluzione, anche tecnologica, dei mercati con un quadro regolatorio certo e stabile.

- la **riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica**. Il PNR 2017 non contiene un nuovo piano di *spending review*, ma individua soltanto generiche misure di accompagnamento alle attuali azioni di contenimento, a partire dal rafforzamento del ruolo della CONSIP per il raggiungimento di significativi risparmi di gestione.

3.3. Sistema bancario e finanziario

Il PNR 2017 ricorda gli interventi varati sin dal 2015 per favorire la riduzione dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche, tutelare il risparmio attraverso interventi a sostegno di istituti creditizi in difficoltà, rafforzare la governance del settore bancario, semplificare e velocizzare le procedure per il recupero dei crediti. In particolare vengono ricordati: lo schema di garanzia pubblica per la cartolarizzazione delle sofferenze (GACS); il pegno mobiliare non possessorio e il patto marciano, di cui già si è detto; il decreto per la tutela del risparmio nel settore creditizio, con una dotazione di 20 miliardi, che ha previsto la ricapitalizzazione precauzionale di istituti in difficoltà e la possibilità di concessione di una garanzia dello Stato al fine di rafforzare la capacità di tali istituti di approvvigionarsi di liquidità; la riforma delle banche di credito cooperativo e delle banche popolari che dovranno divenire pienamente operative rapidamente.

Per quanto riguarda i crediti deteriorati nei bilanci delle banche, il PNR 2017 sottolinea come, secondo i dati di Banca d'Italia, la consistenza degli stessi sia diminuita nei primi sei mesi del 2016 (-4 miliardi per i crediti deteriorati lordi, scesi a 356 miliardi). Inoltre, nel terzo trimestre 2016 si è rilevata una contrazione del flusso di nuovi prestiti deteriorati e si prevede che il tasso di ingresso in sofferenza continuerà a ridursi gradualmente nel corso dei prossimi mesi. Si tratta tuttavia di una tendenza ancora troppo poco marcata. In proposito, lo stesso PNR mette in evidenza come esistano margini per accelerare il processo di smaltimento attraverso interventi volti a: massimizzare l'efficacia degli strumenti messi a disposizione del sistema bancario anche attraverso azioni di stimolo al loro utilizzo; continuare a sviluppare il mercato dei crediti deteriorati; migliorare ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti; rafforzare l'efficacia della supervisione sulla qualità degli attivi bancari; migliorare l'efficacia della gestione interna delle banche; estendere a tutte le banche le best practices europee nella gestione dei NPL.

Ferma l'esigenza di scongiurare il rischio che le linee guida europee per la gestione dei NPL siano eccessivamente vincolanti per le banche

(generando un effetto contrario rispetto a quello desiderato), lo smaltimento dei NPL, come sottolineato di recente anche dall'FMI e dall'Ecofin, resta uno snodo essenziale per risanare il sistema bancario europeo e, di conseguenza, stimolare il potenziale di crescita dell'area.

Il PNR dedica un ampio paragrafo al **Fondo di Garanzia per le PMI**, che nel 2016 ha garantito oltre 114mila operazioni (+11,6% rispetto al 2015) per 16,7 miliardi di finanziamenti (+11,4%), ricordando il rifinanziamento previsto dalla Legge di bilancio 2017 e le recenti novità che lo hanno riguardato, anche a sostegno delle start up e delle PMI innovative. In particolare, viene sottolineata la prossima entrata in funzione della riforma del Fondo, che porterà all'introduzione di un modello di rating ai fini della valutazione del merito creditizio delle imprese, in luogo dell'attuale sistema di *scoring*. L'adozione del modello di rating è positiva perché consentirà di rendere automatico l'accesso al Fondo per le imprese ritenute affidabili, permettendo, al tempo stesso una stima accurata della rischiosità del portafoglio dei crediti garantiti e di graduare le coperture in misura crescente in base alla rischiosità dell'impresa.

Alla riforma si dovrà anche accompagnare una revisione delle attuali policy di accantonamento a fronte dei rischi assunti, così da liberare risorse pubbliche da destinare a nuove garanzie. L'adozione di un sistema di rating consentirà anche di calcolare l'aiuto connesso alla garanzia pubblica anche al di sopra della soglia di 2,5 milioni di importo garantito prevista nell'attuale sistema basato sul "premio unico" (si veda la Comunicazione della Commissione europea sugli aiuti di stato sotto forma di garanzie 2008/C 155/02). Grazie al rating si potrà utilizzare il sistema alternativo di calcolo dell'aiuto basato sui "premi esenti" e dunque elevare l'importo massimo garantito dal Fondo¹. In proposito, con l'obiettivo di sostenere le PMI industriali alle prese con processi di investimento e crescita, Confindustria chiede da tempo che l'importo massimo garantito sia innalzato da 2,5 a 5 milioni. Inoltre, sempre al fine di stimolare la crescita delle imprese che possono trainare la ripresa, si dovrebbe estendere l'intervento del Fondo a vantaggio delle grandi imprese con un numero di dipendenti inferiore a 500.

¹ In assenza di rating ai sensi delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato sotto forma di garanzia, il Fondo può concedere garanzie solo fino a un massimo di 2,5 milioni per impresa: solo fino a questa soglia, infatti, vi è un metodo di calcolo dell'aiuto notificato e autorizzato. Tale metodo, in linea con quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione europea sugli aiuti di stato sotto forma di garanzie (2008/C 155/02), si basa sul "premio unico" ed è applicabile solo per garanzie fino a 2,5 milioni.

Sopra tale soglia, è invece necessario applicare (sempre ai sensi della Comunicazione sopra richiamata) il metodo dei "premi esenti" che si basa sull'utilizzo dei rating.

In tema di **canali finanziari alternativi al credito**, il PNR 2017 ricorda l'introduzione, con la Legge di Bilancio 2017, dei Piani Individuali di Risparmio (PIR) e degli incentivi fiscali a favore di fondi pensione e casse di previdenza che investano nel sistema produttivo italiano. Si tratta di misure importanti per favorire l'afflusso dei risparmi delle famiglie e delle risorse degli enti previdenziali a sostegno dello sviluppo infrastrutturale e verso le PMI più strutturate e impegnate in processi di crescita e internazionalizzazione. I loro effetti dovranno però essere verificati nel corso dei prossimi mesi.

In particolare, per quanto riguarda i PIR, si dovrà verificare se l'attuale vincolo previsto per la fruizione dell'agevolazione (che prevede che la stessa spetti nel caso in cui almeno il 21% delle somme del piano sia investito in imprese italiane o europee con stabile organizzazione in Italia non presenti nell'indice di Borsa FTSE-MIB o in indici esteri equivalenti) sia effettivamente tale da far affluire risorse verso le società di minore capitalizzazione quali quelle che possono accedere al mercato AIM Italia.

Per quanto concerne i fondi pensione, occorrerà far sì che gli stessi si dotino, in linea con quanto previsto dal DM 166/2014 che ne disciplina i criteri e i limiti d'investimento, delle strutture organizzative e delle competenze necessarie per investire in *private equity* e *venture capital*. Inoltre, sempre al fine di sostenere lo sviluppo del sistema produttivo, sarebbe opportuno estendere il beneficio fiscale, oggi previsto solo per l'*equity*, anche agli investimenti in strumenti di debito delle imprese.

Il PNR ricorda inoltre l'estensione a tutte le PMI della possibilità di raccogliere capitali attraverso l'**equity crowdfunding**. Una misura giudicata positivamente. È tuttavia necessario che il Governo valuti l'introduzione di ulteriori semplificazioni e miglioramenti nella disciplina che regola lo strumento al fine di favorirne la diffusione (ad esempio: aumento degli soglie di esenzione dall'applicazione della disciplina MiFID; sottoscrizione del contratto in formato elettronico; "reporting" periodici).

3.4. Pagamento debiti della PA

Il PNR 2017 contiene dati aggiornati sui pagamenti delle PA. In particolare, i dati desunti dalla Piattaforma per i crediti commerciali del MEF (PCC) mostrano che il monitoraggio per le fatture emesse nel 2016, ha riguardato 27,3 milioni di fatture ricevute dalle oltre 22.000 pubbliche amministrazioni registrate, per un importo di oltre 156 miliardi. Per 15,4 milioni di fatture sono stati inoltre acquisiti i dati dei tempi di pagamento che risultano pari a circa 51 giorni, con un tempo medio di ritardo di 9

giorni. Tale dato, che è comunque in aumento rispetto a quello della precedente rilevazione resa pubblica e riferita al periodo 1° luglio 2014-31 dicembre 2015 (46 giorni), resta tuttavia non pienamente significativo perché riferito alle sole amministrazioni che comunicano informazioni sui pagamenti attraverso la PCC.

In ogni caso, l'aumento registrato appare coerente con quanto rilevato da alcune associazioni del sistema confindustriale che elaborano specifiche indagini sui pagamenti delle PA (ANCE e Assobiomedica) dalle quali emerge come dopo una lunga fase di contrazione dei tempi medi di pagamento, il fenomeno dei ritardi di pagamento ha ripreso ad acuirsi.

Questa stessa tendenza è alla base del provvedimento di recente adottato (nell'ambito della procedura di infrazione avviata a giugno 2014) dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, finalizzato a garantire la corretta applicazione della direttiva *Late Payments* e a porre rimedio ai ritardati pagamenti delle PA.

In proposito, è certamente positiva l'intenzione del Governo di migliorare il monitoraggio dei tempi di pagamento delle PA attraverso un nuovo sistema (SIOPE+) che integri le informazioni rilevate da SIOPE (il sistema telematico di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le PA) con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica del MEF che arriva alla piattaforma in automatico dallo SDI, il sistema di interscambio al quale sono indirizzate le fatture elettroniche. Tuttavia, per quanto esaustiva, si tratta esclusivamente di una misura di monitoraggio, che peraltro entrerà a regime solo a partire da gennaio 2018, mentre sarebbe essenziale accertare i motivi dei ritardi e intervenire sugli stessi, anche rafforzando le sanzioni previste.

Confindustria ha sottolineato la necessità di una nuova azione del Governo volta ad assicurare che i debiti pregressi siano integralmente smaltiti e, soprattutto, che tutte le PA si adeguino ai tempi di pagamento previsti dalla Direttiva *Late Payments*.

3.5. Mercato del lavoro, capitale umano, welfare e sanità

In materia di lavoro Confindustria condivide l'analisi e il giudizio sul positivo andamento del mercato del lavoro come diretta conseguenza dell'ampio programma di riforme e di interventi che, riassuntivamente, va sotto il nome di "Jobs Act".

La questione delle politiche attive, che pure viene ben focalizzata nel DEF, merita un ulteriore sforzo sul piano della tempestiva e generalizzata

attuazione delle misure finalizzate a trovare una nuova collocazione ai lavoratori disoccupati, con particolare riguardo all'assegno di disoccupazione.

In particolare le misure a sostegno dell'**occupazione giovanile**, certamente condivisibili, andrebbero più correttamente articolate declinando un complessivo percorso formativo che, prendendo le mosse dall'alternanza scuola lavoro (da rivolgersi agli studenti dei primi anni della scuola secondaria superiore), possa proseguire attraverso percorsi in apprendistato tanto di tipo duale che professionalizzante, con possibilità di combinare tra loro questi strumenti.

Il PNR 2017, inoltre, ricorda correttamente la necessità di accompagnare le imprese, con un **piano di ricollocazione e di politiche attive**, nel processo di cambiamento produttivo e tecnologico attraverso l'attuazione del Piano industria 4.0. Questo processo imporrà, inevitabilmente, alle imprese delle scelte organizzative che avranno riflessi occupazionali. In questo senso resta ferma la necessità di porre particolare attenzione agli strumenti di sostegno al reddito per verificare la tenuta delle riforme introdotte nel 2015. Anche sulla scorta di queste considerazioni, già nel settembre del 2016, Confindustria ha sottoscritto con Cgil, Cisl e Uil una serie di proposte rivolte al Governo e tese ad agevolare la definizione dei processi di riorganizzazione aziendale. Tra queste proposte particolare rilievo rivestono quelle tese a realizzare un piano di ricollocazione dei lavoratori in esubero attraverso interventi sia di sostegno al reddito sia di politiche attive incentrate sulla formazione e il riorientamento professionale. Il piano di ricollocazione verrebbe finanziato anche con una partecipazione delle imprese interessate.

Riteniamo, pertanto, che questa sia la sede opportuna per riproporre all'attenzione del Governo i contenuti del quel documento condiviso con le organizzazioni sindacali in considerazione del fatto che il DEF dovrebbe orientare le scelte strategiche o prioritarie da sostenere con interventi della finanza pubblica.

Quanto al sostegno della **contrattazione aziendale** certamente positivo è stato il complessivo atteggiarsi sul punto della riforma del lavoro. Su questo solco le misure adottate dal Governo a sostegno della contrattazione di secondo livello che lega più virtuosamente salari e produttività, sono state senz'altro condivisibili e hanno costituito l'occasione per concludere importanti accordi che consentono l'accesso ai benefici fiscali anche alle imprese prive di rappresentanza sindacale.

Confindustria ha sempre sostenuto che un corretto sviluppo della contrattazione collettiva aziendale, favorito anche dalle opportune scelte effettuate dal Governo in materia di incentivazione del welfare aziendale, può rappresentare la giusta via per introdurre gradualmente forme di coinvolgimento attivo dei lavoratori nella vita aziendale. Condividiamo pertanto la linea di intervento che il Governo delinea su queste tematiche nel DEF.

Il PNR 2017 contiene un paragrafo in merito al disegno di legge sul **lavoro autonomo** e lo **smartworking** nonché sul recente Decreto Legge sul **lavoro accessorio**. Questi ultimi provvedimenti sembrano accomunati da una certa discontinuità rispetto allo spirito riformatore che aveva caratterizzato i precedenti interventi del Governo sul mercato del lavoro.

Sul lavoro autonomo si registra un disegno complessivo non pienamente coerente al proprio interno perché oscilla tra il riconoscimento di garanzie simili a quelle del lavoro subordinato all'equiparazione del lavoratore autonomo alle imprese. Inoltre, si finisce per includere in un unico quadro normativo figure professionali da sempre caratterizzate da una speciale disciplina di settore.

Sul lavoro agile, invece, il provvedimento mantiene alcune rigidità che rischiano di frustrarne l'intento riformatore e la capacità di cogliere le opportunità che l'innovazione tecnologica offre per la definizione di un'organizzazione del lavoro più in linea con le sfide dell'Industria 4.0.

Questo vale anche per i temi di salute e sicurezza che dovranno essere necessariamente rivisitati, in un quadro di complessiva quanto necessaria semplificazione come richiesto anche dall'Unione Europea, alla luce dei profondi mutamenti culturali, organizzativi e tecnologici che sono alla base dell'Industria 4.0.

Infine, il Decreto Legge approvato per evitare i referendum proposti dalla Cgil sul **lavoro accessorio** sembra compiere un vero e proprio passo indietro sul percorso delle riforme del mercato del lavoro degli ultimi anni. Ciò non solo e non tanto per quanto riguarda i cd. *voucher* che rappresentano comunque un fenomeno marginale del mercato del lavoro (specialmente nell'ambito dell'industria), quanto piuttosto per gli interventi sulla disciplina degli appalti. Questi ultimi interventi rischiano, infatti, di determinare ricadute economiche negative non secondarie, poiché finiscono per ridurre la certezza delle vicende giuridiche nonché le garanzie processuali che la disciplina precedente garantiva alle imprese committenti. In altre parole, si rischia di vanificare la riforma realizzata con il "Jobs Act" che ha avuto un generale riconoscimento da parte delle

organizzazioni internazionali anche per l'attrazione di investimenti stranieri.

Con riguardo ai temi del **capitale umano**, il PNR 2017 si limita a prevedere il completamento degli interventi messi in campo dal governo negli ultimi anni (Legge di bilancio 2017, avvisi 2017 a valere sul PON "Per la scuola", Piano Scuola Digitale, Legge 107/2015 e relativi decreti attuativi, Piano Nazionale di Formazione dei Docenti, ecc.). In generale, le misure contenute nel DEF, per quanto centrali e importanti, rappresentano solo un primo passo in avanti per formare quel capitale umano di elevata qualità necessario ad assicurare la competitività delle imprese e del Paese e a migliorare l'occupazione dei giovani.

L'unica novità è rappresentata dall'introduzione dei **tutor per la transizione scuola lavoro** che dovrebbero aiutare le Scuole e le Università nella costruzione di rapporti stabili con le imprese e facilitare la progettazione e la realizzazione di percorsi di alternanza scuola lavoro, di tirocinio e di apprendistato di primo livello e di alta formazione e ricerca. Nelle intenzioni del governo il tutor consentirà a ogni studente, a partire dal terzo anno della scuola secondaria di secondo grado di pianificare un percorso personale di transizione scuola-lavoro. Tale figura non sembra però corrispondere all'esigenza particolarmente sentita oggi di supportare le imprese nei percorsi di alternanza (sia nella fase di progettazione formativa sia nella fase di tutorship).

Sarebbe preferibile, invece, riconoscere un contributo ai soggetti accreditati per le politiche attive del lavoro per la fornitura di un pacchetto di servizi (una **dote di alternanza** in termini di sicurezza specifica, assicurazione e sorveglianza sanitaria, progetto formativo, tutorship aziendale, valutazione delle competenze acquisite in azienda) a favore delle imprese, in particolare a sostegno delle PMI, per agevolare l'inserimento di giovani in alternanza. Il contributo finanziario destinato agli operatori per le politiche attive è finalizzato alla realizzazione di attività di incrocio tra domanda e offerta e supporto alle PMI in tutte le fasi di programmazione, gestione e valutazione dell'alternanza garantendo anche una maggiore coerenza delle esperienze formative in azienda con il percorso scolastico dello studente.

Sarebbe opportuno, inoltre, valorizzare il riferimento all'importanza della formazione delle competenze per Industria 4.0 sia attraverso l'alternanza che attraverso gli **istituti tecnici superiori** (ITS). In particolare, occorre aumentare il finanziamento statale di 13 milioni annui e procedere a una riorganizzazione dei percorsi che preveda:

- il coordinamento dell'offerta formativa con il piano Industria 4.0;
- la realizzazione di *training center* aperti agli studenti delle scuole secondarie superiori per lo svolgimento di percorsi in alternanza scuola lavoro collegati alle applicazioni tecnologiche nei sistemi produttivi;
- la ridefinizione della governance del sistema, con particolare riferimento alle interconnessioni con le università e le altre sedi della ricerca scientifica e tecnologica.

In materia di **welfare**, la riforma introdotta con la Legge n. 214/2011 ha contribuito in larga misura ad aumentare l'età media di pensionamento, diminuendo in maniera significativa l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL.

Il DEF evidenzia come la Legge di bilancio 2017, introducendo misure volte in qualche misura a flessibilizzare l'età pensionabile, non abbia tuttavia modificato l'impianto strutturale del **sistema pensionistico**. La cd. Ape di mercato costituisce, infatti, un prestito a garanzia pensionistica e non un trasferimento monetario diretto alle famiglie. Poiché la misura determina comunque oneri per lo Stato (il prestito sarà restituito in 20 anni a decorrere dal raggiungimento dell'età pensionabile), il DEF ne ha valutato le conseguenze in termini di maggior impatto della spesa pensionistica sul PIL (fino a 0,14% nel 2021), che nel periodo di previsione (cioè fino al 2060) dovrebbe attenersi a una percentuale di circa 0,1.

Confindustria ritiene quindi che tale impatto non vada sottovalutato, anche perché lo stesso DEF non nasconde l'ulteriore rischio di aggiornamenti di segno negativo, sia demografici sia di produttività dei fattori, che potrebbero aumentare l'impatto della spesa pensionistica sul PIL, compromettendo la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema pensionistico.

Negli ultimi anni il Governo ha perseguito la riduzione del carico fiscale sulla produzione al fine di favorire lo sviluppo e l'occupazione.

Il DEF cita alcuni importanti interventi di natura fiscale contenuti nelle leggi di stabilità 2016 e 2017. Ancora oggi, però, quasi la metà del cuneo tra costo del lavoro e retribuzione netta è costituito dagli oneri sociali a carico dell'impresa. È quindi evidente che non si può realizzare una significativa riduzione del **cuneo fiscale**, e conseguentemente del costo del lavoro, senza agire su questo versante.

Confindustria sostiene che un passo in questa direzione potrebbe essere una rimodulazione del contributo CUAF (Cassa Unica Assegni Familiari),

che porterebbe a una riduzione di circa 2 punti percentuali dei contributi sociali a carico delle imprese. L'intervento sulla contribuzione CUAFF è opportuno anche per ragioni di equiparazione tra i settori economici.

Nell'ambito del programma di riforma è prevista la piena attuazione della strategia di **contrasto alla povertà** delineata nella legge delega approvata nel marzo scorso dal Parlamento. L'azione sarà incentrata su una strategia innovativa su tre ambiti:

- il varo del reddito di inclusione;
- il riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà;
- il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, finalizzato a garantire maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni.

Confindustria valuta positivamente il condizionamento alla partecipazione a progetti di inclusione sociale per poter fruire del beneficio economico (previsto nell'ambito della misura "reddito di inclusione"). In questa maniera, infatti, si può sperare che le persone coinvolte nella misura tendano a "uscire" dall'esclusione, rendendosi parte attiva nella ricerca di una propria dimensione lavorativa e sociale. Infine, la previsione di dare avvio al rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali appare importante al fine di rendere sinergiche le azioni di contrasto all'esclusione.

Nel DEF 2017 le previsioni di **spesa sanitaria** per il 2018 e il 2019 vengono ridotte rispetto alla nota di aggiornamento al DEF del 2016, dello 0,2% per ciascuno dei due anni (rispettivamente al 6,5% del PIL dal 6,7% per il 2018 e al 6,4% dal 6,6% per il 2019).

Pur rispettando gli obiettivi nominali di spesa condivisi con le Regioni e la dotazione del FSN, ciò, inevitabilmente, rischia di avere due possibili effetti: da un lato, una ridotta disponibilità rispetto ai fabbisogni che potrebbe tramutarsi in "tagli" sui settori privati fornitori della sanità (o allungare i tempi di pagamento); dall'altro, una ulteriore riduzione dei servizi sanitari pubblici per i cittadini, con conseguente crescita della spesa sanitaria privata.

Per il miglioramento dell'efficienza, della trasparenza e della sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale, il PNR indica come ambiti prioritari dell'azione di Governo l'attuazione del Patto per la Sanità digitale per favorire l'impiego sistematico dell'innovazione digitale in Sanità, e la realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico.

3.6. Fisco

Con riguardo al capitolo fiscale, in coerenza con questa strategia, il PNR non prefigura scostamenti significativi rispetto alle linee guida tracciate dal precedente Governo. Punto cardine del nuovo programma rimane la riduzione della pressione fiscale sui fattori produttivi ed, in particolare, il taglio del **cuneo fiscale e contributivo** sul lavoro, con precedenza per lavoratori giovani e donne.

Nell'ambito delle azioni volte a realizzare un **sistema fiscale più efficace**, il miglioramento del rapporto fisco-contribuente continua a rappresentare una priorità per il Governo non solo in vista del recupero di risorse necessarie per consentire una riduzione della pressione fiscale e favorire la crescita, ma anche in un'ottica di semplificazione. In tale contesto, il PNR rinnova l'impegno del Governo nell'offrire le condizioni per un diritto più certo, snellendo la gestione dei contenziosi tributari, sia incentivando l'adesione a strumenti di adempimento spontaneo sia mediante un più ampio impiego dell'istituto della mediazione e del processo telematico. Proposte che, seppur valide, non appaiono dirimpenti rispetto allo scenario esistente.

Anche quest'anno, viene riproposto l'intervento di **razionalizzazione delle spese fiscali**, sostenuto da un maggior background informativo. A tale riguardo, si osserva che simili interventi devono essere attentamente ponderati, dal momento che il perimetro delle "spese fiscali" può essere particolarmente ampio; se eccessivamente incisivi, potrebbero intaccare voci che costituiscono elementi essenziali dei tributi, spesso previste a tutela di principi generali dell'ordinamento fiscale; all'opposto, se realizzati con grande selettività, potrebbero condurre a risparmi di spese poco significativi. Peraltro, la circostanza che simili interventi, come previsto nel PNR stesso, non debbano pregiudicare l'equità del sistema e, al contempo, non comportare un aumento della pressione fiscale, sembrerebbe ridurre molto i margini di intervento su questo fronte.

Con riguardo agli interventi a sostegno del settore della **ricerca**, il PNR ricorda le misure attuate con l'ultima legge di bilancio, tra le quali si segnalano, come particolarmente significative e fortemente sostenute da Confindustria, quelle volte alla proroga di un anno e al rafforzamento del credito d'imposta per le spese in ricerca e sviluppo, mediante

l'applicazione dell'incentivo nella misura massima del 50% a tutte le tipologie di spesa, l'inclusione tra i soggetti beneficiari di soggetti italiani che svolgono attività di R&S su commessa di soggetti esteri e l'innalzamento da 5 a 20 milioni di euro della soglia massima di credito annuo fruibile.

Il PNR dà poi conto del pacchetto di misure fiscali a **sostegno del rinnovo degli apparati produttivi** e della trasformazione delle imprese italiane secondo il modello Industria 4.0.

In tale contesto, si innesta la proroga del super-ammortamento e l'introduzione di specifiche misure per gli investimenti in beni materiali e immateriali propri di Industria 4.0 (iper-ammortamento e connessa agevolazione per l'acquisizione di specifici beni immateriali). Si tratta di interventi che hanno catalizzato un grande impegno da parte del Governo nell'ultima Legge di bilancio ma che hanno una durata limitata all'anno in corso: non vi è traccia nel PNR di interventi di estensione dell'ambito di applicazione temporale delle misure, interventi che ben potrebbero accrescere la fiducia delle imprese e la loro propensione a investimenti di carattere innovativo.

Diversamente dallo scorso anno, non si programma un vero e proprio intervento generale e organico di revisione dei valori catastali, ma più modestamente si dà atto dell'**aggiornamento del patrimonio informativo catastale** al fine di migliorare la rappresentatività e l'affidabilità delle banche dati del mercato immobiliare. Si tratta di una condivisibile attività prodromica a una migliore ed eventuale riforma catastale. Merita ricordare, al riguardo, che nella legge delega di riforma fiscale del 2014 era contenuta una disposizione sul tema che non è stata attuata, poiché non avrebbe assicurato il rispetto di invarianza di gettito. Non è questa la sede per dilungarsi sui criteri che dovrebbero ispirare la riforma catastale, tuttavia non si può non sottolineare, ancora una volta, la necessità di una riduzione del carico impositivo che grava sugli immobili di impresa nonché una razionalizzazione e semplificazione della fiscalità patrimoniale locale.

Sul fronte del **contrasto all'evasione fiscale** è apprezzabile che il Governo si impegni a rafforzare le iniziative poste in essere negli ultimi anni, promuovendo un approccio cooperativo basato su trasparenza, semplificazione e fiducia reciproca tra Amministrazione e cittadini: è fondamentale, tuttavia, che a tali intenzioni corrispondano comportamenti coerenti e, soprattutto, che le misure già varate trovino attuazione senza snaturarne i principi e le finalità ispiratrici. Troppo spesso, di recente, si è assistito a misure che, con l'obiettivo di conseguire un dubbio recupero di

gettito, hanno prodotto impatti eccessivi in termini di maggiori oneri di compliance sui cittadini e, soprattutto, sulle imprese: si pensi ai recenti casi relativi dell'obbligo di comunicazione dei dati delle fatture oppure alle recenti norme relative all'uso dei depositi IVA, a cui presto si affiancherà l'allargamento dell'ambito applicativo dello *split payment* con le relative pesanti implicazioni sia di carattere gestionale che finanziario.

Sotto quest'ultimo profilo, saranno auspicabili ulteriori interventi (oltre a quelli che il PNR afferma essere stati di recente realizzati) per accelerare le procedure dei **rimborsi IVA** e ridurre i tempi di erogazione, a salvaguardia della neutralità dell'imposta. È, peraltro, singolare che, tra le misure ritenute in grado di accelerare l'erogazione dei crediti IVA, si menzionino anche quelle in materia di **compensazione dei crediti IVA** con altre imposte e contributi, che, al contrario, sembrerebbero essere oggetto di un ripensamento in senso restrittivo, ad opera della c.d. Manovrina.

In materia di **aiuti di Stato**, positiva è l'attuazione del "*Common Understanding*", una partnership tra Governo e Commissione europea volta al rafforzamento, a livello decentrato, della fase di controllo ex ante degli aiuti di Stato, attualmente svolta in Italia dalle singole amministrazioni concedenti gli aiuti. Questo è un punto di partenza indispensabile per rendere sistematica la collaborazione tra l'Italia e la Commissione, per la corretta applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato e per l'adozione di decisioni più rapide.

L'auspicio è che si possa raggiungere concretamente un maggior livello di certezza giuridica, si possano diminuire i rischi e le conseguenze negative di una non corretta applicazione delle norme, si rispettino e si contengano i tempi procedurali. Il conseguimento di questi obiettivi contribuirà a una maggiore efficienza ed efficacia degli incentivi pubblici a beneficio del tessuto economico del nostro Paese.