



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissioni Congiunte  
Bilancio del Senato della Repubblica  
e della Camera dei Deputati

15 Aprile 2019



CONFINDUSTRIA

Attività conoscitiva preliminare  
all'esame del Documento di  
Economia e Finanza 2019

Alessandro Fontana

*Centro Studi Confindustria*

**S**ignori Presidenti, onorevoli Senatori e Deputati,  
Vi ringrazio per l'invito a esporre le considerazioni di Confindustria sul Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019 e sulle principali sezioni in cui esso si articola: il Programma di Stabilità (PS) e il Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Il Documento di Economia e Finanza si inquadra in un contesto di consumi interni fermi, investimenti privati in calo e un generale rallentamento dell'economia mondiale.

Cominciando dal quadro internazionale, la causa principale del rallentamento è da ricercare nelle misure protezionistiche degli Stati Uniti, entrate in vigore o soltanto minacciate, che hanno generato una forte incertezza nei mercati internazionali e hanno ridotto la fiducia degli operatori. La debolezza del commercio e degli investimenti all'estero ha influenzato maggiormente quei settori, come il manifatturiero, e paesi (come Germania e Italia) più aperti agli scambi con l'estero.

Da metà 2018 l'Italia ha subito, più degli altri paesi europei, il rapido peggioramento del contesto economico internazionale. Infatti, oltre alle esportazioni di prodotti finiti, una parte consistente del valore aggiunto manifatturiero italiano dipende dalla partecipazione alle catene globali del valore, cioè è incorporato in altri prodotti esteri: secondo le nostre stime, circa il 30 per cento del valore aggiunto manifatturiero italiano. Una buona parte dei beni intermedi esportati viene inglobata nei manufatti tedeschi.

Si tenga conto infatti che in undici regioni italiane le esportazioni di beni verso la Germania pesano più del 20 per cento del valore aggiunto manifatturiero. Per le tre grandi regioni del nord – Lombardia, Piemonte e Veneto – questa percentuale è tra il 24 e il 27 per cento. Dunque proprio la forte integrazione produttiva tra Italia e Germania che si è realizzata negli ultimi due decenni, contribuendo al successo delle esportazioni italiane negli anni scorsi, tiene frenate oggi le vendite all'estero.

Per capire la rilevanza di queste interconnessioni, si prenda il mercato USA: considerando oltre alle esportazioni dirette anche queste connessioni indirette, il peso del mercato statunitense per l'export manifatturiero italiano sale dal 9 per cento a quasi il 15. Nel caso degli autoveicoli, dal 13,5 per cento raggiunge addirittura un terzo delle vendite all'estero. L'introduzione delle tariffe sulle auto costituisce, quindi, una minaccia molto seria per il manifatturiero italiano.

Il contesto internazionale conta, ma non è né l'unico, né il più importante fattore che ha portato il Centro Studi Confindustria a prevedere per il 2019



una crescita zero: influisce negativamente la debolezza della domanda interna, per un forte ridimensionamento degli investimenti in macchinari e mezzi di trasporto, e la fragilità dei consumi. Manca la fiducia, che si riflette anche negli alti differenziali tra tassi di interesse sul debito italiano e quello tedesco. Nel 2019 una recessione potrà essere evitata solo grazie all'espansione della domanda estera se non si verificheranno nel frattempo fenomeni che fermeranno gli scambi mondiali.

La crescita prevista, anche recentemente dal Fondo monetario internazionale, è la più bassa tra le 39 economie avanzate.

Con una crescita così bassa - e tassi così elevati - il debito pubblico (in rapporto al PIL) difficilmente potrà ridursi. Infatti, la dinamica del debito dipende dalla differenza tra il tasso di interesse pagato sul debito pubblico e il tasso di crescita (nominale) del PIL. Se questa differenza è positiva, il debito pubblico aumenta e serve un maggiore avanzo primario (differenza tra entrate pubbliche e spese al netto della spesa per interessi) quanto meno per stabilizzarlo. Siamo oggi l'unica grande economia europea con un differenziale positivo. È urgente agire sulla fiducia e sulla crescita; l'alternativa è continuare a reperire altri soldi pubblici, aumentando le imposte o tagliando la spesa. Ma in questo modo, la riduzione del debito diventa difficile e costosa.

**Solo in Italia la crescita è più bassa del costo  
del debito  
(2018)**

|                 | Costo<br>medio del<br>debito (i) | PIL<br>nominale<br>(g, var. %) | Differenziale<br>(i-g) |
|-----------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Germania        | 1,5                              | 3,3                            | -1,8                   |
| Spagna          | 2,5                              | 3,5                            | -0,9                   |
| Francia         | 1,9                              | 2,5                            | -0,6                   |
| Italia          | 2,9                              | 1,7                            | 1,1                    |
| EA-netto Italia | 2,0                              | 3,6                            | -1,6                   |

*Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat e stime  
Commissione europea.*

Veniamo ora al Documento di Economia e Finanza. Lo scenario previsivo che emerge per il 2019 è diverso da quello presentato a dicembre nell'Aggiornamento del Quadro macroeconomico e di finanza pubblica. Ora le previsioni per l'anno in corso sono improntate a un sano realismo riguardo la situazione di stallo dell'economia italiana. Altrettanto consapevole, appare il Governo nell'individuazione delle cause che hanno condotto a tale situazione: il DEF riconosce, infatti, che alla flessione del contesto esterno si è sommato un marcato rialzo dei rendimenti sui titoli di

Stato, accompagnato da maggiore cautela da parte di imprese e famiglie che ha frenato consumi e investimenti.

Il DEF riporta, accanto allo scenario tendenziale con una crescita allo 0,1 e 0,6 per cento rispettivamente nel 2019 e 2020, quello programmatico. Questo sconta gli effetti dei due decreti approvati ma non ancora pubblicati (così detti "Crescita" e "Sblocca Cantieri") che, nelle stime del Governo, dovrebbero avere un impatto positivo sulla dinamica del PIL e pari a 0,1 punti percentuali nel 2019 e 0,2 nel 2020.

Gli effetti di questi provvedimenti dipenderanno dall'efficacia e dalla semplicità delle misure, dai tempi di attuazione e da come reagiranno gli operatori, se cioè li considereranno un effettivo cambio di passo rispetto alle politiche attuate con i provvedimenti precedenti (in particolare il cosiddetto Decreto Dignità e la Legge di bilancio). Guardando agli obiettivi, e pur non disponendo ancora dei testi definitivi, i due decreti fanno registrare una positiva inversione di tendenza nelle politiche del Governo, nella direzione di una ritrovata attenzione alla crescita. Peraltro, con alcune misure come superammortamento, revisione della mini-IRES e potenziamento del Fondo di garanzia per le PMI, sembra si punti a rimediare a lacune e debolezze dell'ultima Legge di bilancio. In questo contesto, molto dipenderà anche dal Decreto Sblocca Cantieri e dalla capacità delle misure adottate di permettere di spendere quanto già stanziato per investimenti pubblici.

Va sottolineato, al riguardo, che negli ultimi tre anni la spesa a consuntivo per investimenti pubblici è risultata sempre inferiore a quanto programmato dai Governi. Tale scostamento è piuttosto ampio: 3,6 miliardi di euro nel 2016, 5,8 nel 2017 e 3,6 nel 2018, evidenziando che vi sono difficoltà nell'erogazione della spesa.

Per quanto riguarda il quadro della finanza pubblica, il deficit nel 2019 è stimato al 2,4 per cento del PIL, in aumento di 0,4 punti rispetto all'obiettivo indicato dal Governo a dicembre (il 2 per cento) per effetto del peggioramento delle prospettive di crescita. Nel 2020 dovrebbe scendere al 2,1 grazie agli aumenti delle imposte indirette previsti dalle clausole di salvaguardia. Sul 2020 il peggioramento del deficit rispetto a quello stimato a dicembre (1,8 per cento) sarebbe più contenuto per effetto di una revisione al ribasso della spesa per interessi per circa 0,2 punti di PIL. Rispetto alle nostre recenti stime, la stima del rapporto deficit/PIL sul 2020 sembra piuttosto ottimistica: noi lo abbiamo stimato al 2,6 per cento del PIL. La differenza è riconducibile in parte a una diversa stima del PIL nominale (2,8 quella del Governo, contro 2,2 del Centro Studi Confindustria) e in parte alla revisione della spesa per interessi.



Se lo scenario del DEF è realistico non possiamo non sottolineare che è negativo. Per questo occorre intervenire ora per riequilibrare le scelte del passato e reagire al rallentamento ciclico. Soprattutto, c'è bisogno di chiarezza sulle direttrici di politica economica.

Il DEF dice poco sulle principali linee della prossima Legge di bilancio. Dice che il deficit calerà e quindi implicitamente si assume che l'IVA aumenterà; ma allo stesso tempo lascia aperta la possibilità che questo non avvenga, senza però spiegare quali misure compensative verranno messe in campo. Si parla di *flat tax* senza spiegare come verranno reperite le risorse. Questo atteggiamento rischia di aumentare l'incertezza e rallentare l'economia.

Tra sei mesi dunque dovrà essere presentato il Disegno di Legge di bilancio e dal 1° gennaio 2020 dovrebbe scattare l'incremento delle aliquote IVA. L'attivazione delle clausole avrà un impatto nel 2020 stimabile in: 0,3 punti percentuali di minor crescita del PIL e 0,9 punti di PIL di minor deficit pubblico.

Se non si volessero far scattare queste clausole, non appare immaginabile un annullamento in deficit: porterebbe il rapporto tra deficit pubblico e PIL pericolosamente oltre il 3 per cento, che nelle attuali condizioni non sarebbe sostenibile. Infatti, potrebbe causare un forte aumento dei tassi di rendimento sui titoli di Stato che, oltre a peggiorare ulteriormente il deficit, avrebbe comunque effetti recessivi.

Per la prossima Legge di bilancio quindi occorrerà trovare un opportuno mix di interventi per far scendere il rapporto deficit/PIL in misura adeguata a rassicurare i mercati finanziari e, allo stesso tempo, limitare gli effetti recessivi.

Per questo serve una inversione di rotta della politica economica. Serve partire dallo stallo attuale per aprire una nuova fase che punti alla crescita economica e avvii un percorso di rientro del debito pubblico.

Da dove cominciare? Occorre innanzi tutto creare un clima di fiducia.

Va restituita fiducia alle famiglie per evitare che queste accrescano il risparmio a fini precauzionali; va restituita fiducia alle imprese affinché aumentino la propensione agli investimenti; vanno rassicurati gli investitori perché si riduca il premio al rischio e scendano i tassi di rendimento sui titoli di Stato; ciò consentirebbe alle imprese di recuperare pieno accesso al credito.

Occorre sviluppare un confronto costruttivo con la Commissione europea. È importante, al riguardo, non sfiorare i livelli di deficit indicati nel DEF,

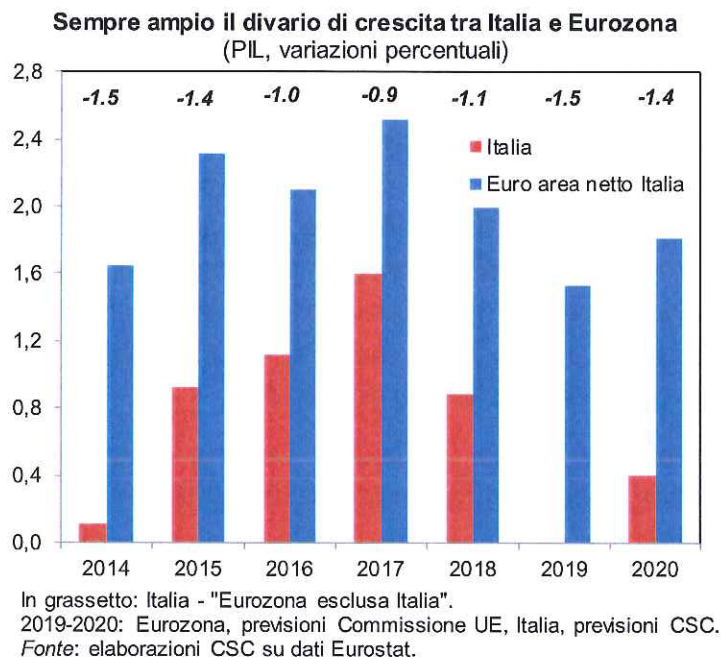
onde evitare di alimentare nuove tensioni con le istituzioni europee. Non perché "ce lo chiede l'Europa" ma perché è l'Italia ad averne bisogno. Il mancato rispetto delle regole europee potrebbe creare, come già successo, dubbi sulla sostenibilità del debito pubblico italiano e pressioni sui rendimenti dei titoli di Stato. Questo non deve accadere, perché l'aumento dei tassi erode risorse che potrebbero essere destinate alla crescita e rende meno efficaci, se non nulli, gli effetti delle politiche espansive. I mercati guarderanno con attenzione le interlocuzioni con la Commissione e sulla base dei toni, delle modalità e dei risultati di questi scambi, prenderanno le loro decisioni.

Per creare un clima di fiducia occorre ancorare l'azione di politica economica a una programmazione di medio termine che metta il debito su un sentiero di rientro e sia in grado di individuare adeguate politiche anticicliche puntando in via prioritaria su investimenti pubblici e privati e sul sostegno al credito. Ma per la definizione di un percorso di medio termine, che non richieda politiche troppo restrittive in una fase di rallentamento ciclico, serve ricreare un clima di mutua fiducia con l'Europa.

La programmazione di medio termine va inquadrata in un'ottica di lungo periodo. Perché la bassa crescita dell'economia italiana non è certo un problema congiunturale.

È ormai dalla metà degli anni 90 che l'Italia cresce meno del resto dell'Eurozona. Negli ultimi 10 anni tale differenziale è andato ampliandosi e rimane di circa un punto percentuale. Per questo motivo, le frenate delle economie in Europa diventano stagnazione in Italia. Ed è per questo che l'Italia è l'unico paese dell'Eurozona, insieme alla Grecia, ad avere ancora un livello di PIL inferiore a quello pre-crisi: a fine 2020, saremo ancora su livelli inferiori del 4,6 per cento rispetto al massimo toccato a inizio 2008, avendo recuperato interamente solo la contrazione tra 2011 e 2013.





Il problema della bassa crescita si intreccia con quello del debito che è, in rapporto al PIL, il terzo al mondo e, sottrae ogni anno quasi 4 punti di PIL di risorse pubbliche per il pagamento degli interessi, un ammontare simile a quello destinato all'istruzione. Ma basterebbero tassi di rendimento sui titoli di Stato al livello di quelli spagnoli e una crescita del PIL analoga a quella della Francia per far cominciare a scendere il debito a parità di avanzo primario.

Per questo serve un programma che fissi obiettivi, azioni in grado di raggiungerli e risorse per finanziarle. E serve che questa programmazione sia credibile.

Ci riferiamo agli incassi attesi dalle privatizzazioni confermati, per quest'anno, all'1 per cento del PIL. Si tratta di un ammontare elevato, alla luce delle difficoltà incontrate in passato: in media negli ultimi 10 anni le privatizzazioni hanno portato 0,1 punti di PIL l'anno; tra il 1990 e il 2018 solo quattro volte, tutte prima del 2003, i proventi da dismissioni hanno superato il punto di PIL. Tali obiettivi, affinché siano credibili vanno supportati da azioni concrete che consentano di raggiungerli. Al momento, di queste azioni non sembra essercene traccia.

Per essere credibili bisognerà indicare dove trovare le risorse per fronteggiare il rallentamento della crescita economica e, al contempo, creare spazi di manovra per disinnescare le clausole di salvaguardia.

Al momento il DEF non fornisce indicazioni su come il Governo intenda affrontare l'attuale rallentamento, sugli obiettivi di bilancio che intende



perseguire e su come intende impostare la prossima Legge di bilancio. Ma imprese, lavoratori e investitori programmano le loro scelte e hanno bisogno di conoscere oggi quali scelte di politica economica il Governo intende compiere nel prossimo futuro.

Si accenna all'individuazione di misure alternative per eliminare gli aumenti delle imposte indirette previsti dalle clausole di salvaguardia ma non si dice cosa si intende fare.

Si accenna che sarà attuato un programma di revisione organica della spesa pubblica ma non si dice come. Nel DEF si precisa solo che i tagli attesi sarebbero realisticamente pari a 2 miliardi nel 2020 (ammontare invariato rispetto al 2019). Di certo servirà un'azione molto più ampia di quella prevista visti i tanti obiettivi di politica economica e la scarsità delle risorse. Ma le esperienze sinora condotte in Italia sono state complessivamente insoddisfacenti: non sono riuscite né a ridurre la spesa (a parità di servizi offerti), né a rivedere il perimetro dell'azione pubblica, né ad aumentare l'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici. Per questo l'attività di revisione della spesa va riorganizzata fissando obiettivi chiari e incentivi adeguati. Poiché richiede tempo per dare i suoi frutti è necessario partire subito con una *spending review* di legislatura: in questo senso la politica gioca un ruolo fondamentale, perché deve supportare i processi di *spending*, coinvolgendo tutti gli attori istituzionali centrali e locali, e assumendo un ruolo di guida e di prolungato impegno.

Anche sulle riforme, che sono un pezzo importante delle azioni da mettere in campo per guadagnare credibilità, il DEF non fa emergere delle chiare priorità. Priorità che, a nostro giudizio, riguardano la pianificazione e l'implementazione di azioni volte a creare un contesto favorevole alla crescita: assetto istituzionale, mercato del lavoro, fiscalità, pubblica amministrazione, giustizia, concorrenza, credito, infrastrutture e ambiente.

L'auspicio è che si opti per il confronto trasparente e preventivo tra attori economico-sociali e decisori pubblici, anche per evitare scelte che, nel recente passato e seppur mosse dalle migliori intenzioni, sono apparse spesso limitative, se non ostative, della libertà d'impresa.

Per Confindustria, le principali priorità dovrebbero riguardare la necessità di: *i)* razionalizzare i processi decisionali pubblici e rivedere il riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione; *ii)* elaborare un cronoprogramma per l'esercizio delle dieci deleghe legislative in materia di semplificazione e codificazione, individuando così le priorità e le linee d'indirizzo; *iii)* dare rapida attuazione alla volontà di una radicale semplificazione del processo civile monocratico; *iv)* rafforzare la capacità

amministrativa delle PA per i pagamenti dei fornitori, prevedendo anche un intervento sostitutivo dello Stato per i casi più gravi e reiterati di inerzia; v) istituire una cabina di regia per il coordinamento e il monitoraggio degli interventi di politica industriale; vi) ridare slancio alla concorrenza e alle liberalizzazioni; vii) promuovere, in linea con gli obiettivi dell'economia circolare, l'uso efficiente delle risorse, come il riciclo e il recupero dei rifiuti, nonché le opere di bonifica e riqualificazione dei siti contaminati.

Nel DEF, si fa poi riferimento alla revisione delle spese fiscali ma non è chiaro come sarà fatta.

Il Governo intende introdurre la *flat tax*, confermando la volontà di avviare un percorso di riforma e di generale semplificazione del sistema fiscale, ma non dice come intende farlo e con quali risorse. La riforma del sistema fiscale è una priorità. A partire dall'imposta personale sul reddito, che riflette in sé molte criticità: base imponibile erosa da una molteplicità di regimi sostitutivi; imposta estremamente complessa per effetto di 121 *tax expenditures* (che valgono oltre 35 miliardi di euro); aliquote marginali effettive, quelle che indicano per ciascun contribuente quanto varia l'imposta dovuta al variare del suo reddito, contraddittorie e irrazionali; elevata evasione (circa un terzo dell'evasione fiscale e contributiva italiana).

In generale, una *flat tax* o "quasi *flat tax*" (con due aliquote) potrebbe andare nella direzione di risolvere molte delle problematiche insite all'IRPEF. Dovrebbe comunque accompagnarsi a un sistema di deduzioni/detrazioni che assicuri il principio di solidarietà e va disegnata in modo tale da semplificare effettivamente il sistema, evitando la sovrapposizione di diversi regimi impositivi che creerebbero ulteriore complessità. Una sua implementazione al momento appare molto costosa in termini di minor gettito fiscale (oltre 50 miliardi di euro l'anno secondo varie stime, anche del Centro Studi Confindustria) e, se fatta a parità di gettito, rischia di tradursi in aliquote troppo elevate. Quindi va pensata in modo approfondito e ne vanno valutati gli effetti macroeconomici. E per questo occorre pensare a una riforma a costo zero per la finanza pubblica che favorisca chi produce, lavoratori e imprese, anche rivedendo l'attuale distribuzione del carico fiscale tra imposte dirette e indirette ed eventualmente anche i meccanismi di compartecipazione dei cittadini alla spesa per alcuni servizi pubblici.

Sul tema del contrasto all'evasione fiscale, un tema importante e sostenuto da Confindustria, il DEF cita, a completamento del percorso iniziato nel 2019 con l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica, la c.d. "lotteria degli scontrini", la cui attuazione però è demandata a



decreti ministeriali che ancora non sono stati emanati. Inoltre, pur evocando la necessità di incentivare forme di adempimento spontaneo, il DEF non dedica alcun riferimento esplicito ai progetti di incentivazione della *compliance* dei grandi contribuenti (in particolare, al regime di adempimento collaborativo).

Il contrasto all'evasione deve essere un obiettivo dell'azione del Governo per le risorse che può garantire, per ragioni di efficienza e di equità.

Infine, una considerazione sul Mezzogiorno. Nel DEF, le parole Mezzogiorno e Sud appaiono poco e legate quasi esclusivamente alla misura 'Resto al Sud' e al turismo. Ma il divario fra Nord e Sud continua ad ampliarsi: dal 2012 al 2017 il PIL procapite reale nel Mezzogiorno è diminuito dell'1,7 per cento mentre al Nord è aumentato dell'1,7. Appare fondamentale rivedere l'approccio al Mezzogiorno in un'ottica di lungo periodo. Gli oltre 20 milioni di cittadini del Mezzogiorno, come Grecia e Portogallo insieme, rappresentano una parte fondamentale della domanda interna. E di un aumento di questa ne beneficerebbe enormemente l'intero Paese.

