

Audizione sul
Documento di Economia e Finanza 2021
Presso le Commissioni Congiunte
Bilancio della Camera dei Deputati e
del Senato della Repubblica
Relatore Alessandro Fontana

19 aprile 2021

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Si ringraziano le Commissioni quinta del Senato e quinta della Camera per aver invitato Confindustria a illustrare le proprie valutazioni sul Documento di Economia e Finanza (DEF) per il 2021.

A complemento delle slide di presentazione delle valutazioni di Confindustria, disponibili in Allegato a questa relazione, si riportano alcuni approfondimenti su temi di interesse per il sistema industriale.

Ciò nella consapevolezza che le politiche pubbliche dei prossimi mesi dovranno aumentare non solo la domanda aggregata, ma anche la qualità dell'offerta del sistema produttivo e, al contempo, favorire attraverso riforme adeguate un ecosistema adeguato allo sviluppo dell'attività economica.

1. Riforme

Per rendere tempestivi ed efficaci gli obiettivi indicati dal DEF e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), occorre dotare il Paese di una “**infrastruttura abilitante**” idonea a traghettarlo oltre la crisi pandemica e verso una crescita sostenuta e sostenibile.

Questa infrastruttura, che non può prescindere dal rapido avvio delle **riforme indicate dal Governo - PA, giustizia, fisco e concorrenza** - deve costituire l'intelaiatura umana e gestionale per lo sviluppo economico-sociale del Paese: dal rafforzamento dei corpi tecnici della PA all'introduzione di alcune corsie preferenziali per la realizzazione della c.d. *twin transition*; da una seria applicazione del principio *once only* per non chiedere agli utenti informazioni già in possesso della PA all'accelerazione delle procedure per le opere pubbliche; da una giustizia più efficiente ed effettiva al rafforzamento delle capacità manageriali nel sistema amministrativo e giudiziario.

Si tratta di problemi noti, ma che la gravità del momento e l'urgenza di un'azione di ammodernamento impongono di affrontare senza esitazioni.

Ad esempio, l'attuazione del PNRR deve essere l'occasione per far sì che le amministrazioni facciano rete, condividendo buone prassi, dati e informazioni sui progetti più complessi attraverso team dedicati a realizzarli, che siano composti dalle migliori professionalità delle amministrazioni - centrali, regionali e locali - coinvolte.

Al contempo, andrebbero adottate misure calibrate sull'esigenza di **superare quelle criticità connesse all'attuazione del PNRR**: l'accelerazione delle autorizzazioni in campo

energetico e ambientale; lo snellimento delle fasi a monte delle gare pubbliche; l'assunzione di personale qualificato e specializzato per gestire i procedimenti connessi alla transizione ecologica e digitale.

Per la costruzione di questa architettura, i corpi intermedi potranno fornire il loro contributo di riflessioni e proposte, ma dovranno essere coinvolte in modo altrettanto costante nel monitoraggio delle soluzioni adottate, per contribuire alla loro tempestività ed efficacia.

2. Fisco

Nel DEF viene ribadita la necessità di una **riforma fiscale organica**, “a partire dall'imposizione personale”, da definire nella seconda metà del 2021, con attenzione a temi globali quali la tassazione ambientale e delle multinazionali; viene menzionata anche una riforma dei meccanismi di riscossione. A tal riguardo, si segnala che, tra i disegni di legge collegati alla manovra di bilancio 2022-2024, vengono elencati: (i) il DDL di delega per la riforma fiscale e (ii) il DDL di delega per la riforma della giustizia tributaria (oltre ad altri provvedimenti da monitorare con particolare attenzione, quali, il DDL riordino settore dei giochi; il DDL su revisione organica degli incentivi alle imprese).

Sui **temi fiscali di rilevanza globale**, il documento precisa che saranno rilevanti le nuove direttive UE su emissioni di gas climalteranti e imposte ambientali (tema da monitorare con attenzione con particolare riferimento a carbon e *plastic tax* e *plastic levy*) e l'iniziativa multilaterale coordinata in sede OCSE concernente la tassazione dei profitti delle multinazionali (si segnala, su questo aspetto manca un riferimento ai lavori in seno all'UE sulla tassazione del digitale).

Sui **temi fiscali di rilevanza nazionale ed emergenziale**, ulteriori interventi riguarderanno la copertura dei costi fissi delle imprese mediante sgravi o crediti d'imposta, nonché la proroga delle indennità a favore di lavoratori stagionali e l'introduzione di nuove misure a favore dei giovani, ad esempio uno sgravio fiscale sull'accensione di nuovi mutui per l'acquisto della prima casa; si fa anche riferimento alla sospensione dell'imposta di soggiorno (si segnala che questo può essere un profilo di attenzione per le possibili ripercussioni sui bilanci degli enti locali).

3. Liquidità e sostegni

Il prossimo decreto, che utilizzerà lo scostamento di circa 40 miliardi di euro di euro nel 2021, destinerà oltre metà delle risorse disponibili al sostegno di partite IVA e imprese colpite dalla pandemia.

Il DEF evidenzia la necessità di proseguire con le misure di sostegno **all'erogazione del credito alle imprese**. In particolare, la scadenza del regime di garanzia dello Stato sarà prorogata dal 30 giugno al 31 dicembre 2021. Parimenti sarà estesa almeno fino a fine anno la moratoria di legge sui crediti alle PMI (per tali interventi nel 2020 sono stati stanziati poco più di 6 miliardi).

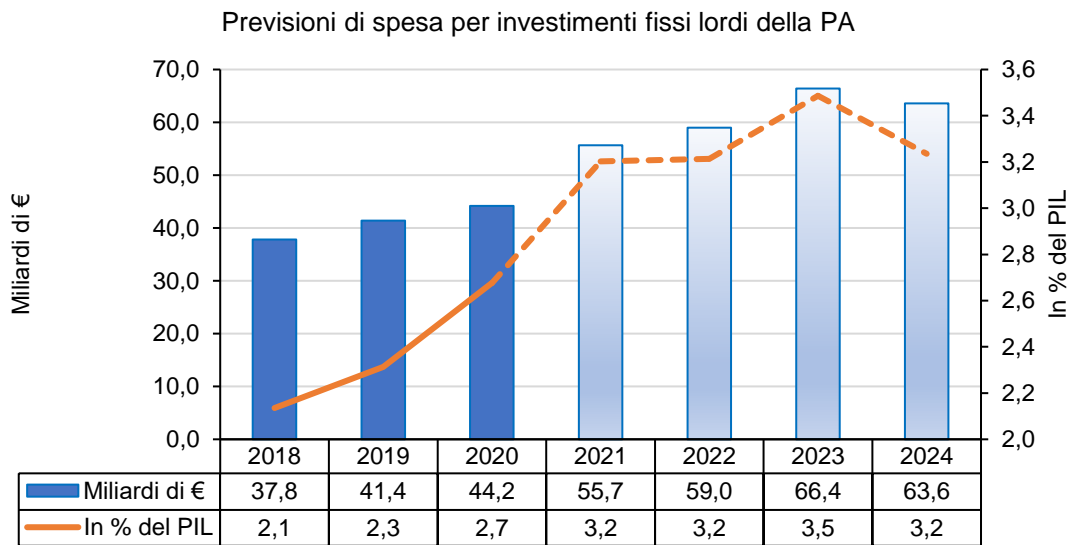
Unitamente alla indispensabile proroga delle misure, Confindustria ha più volte sottolineato la necessità che nella definizione delle stesse si tenga conto di alcuni fondamentali aspetti:

- riguardo alle **garanzie**, occorre consentire a tutte le imprese – non solo quelle che hanno contratto finanziamenti di importo fino a 30mila euro garantiti al 100% (che già oggi possono arrivare fino a 15 anni) – di allungare i tempi di rimborso dei debiti di emergenza del 2020 dai 6 anni attualmente previsti fino a 15 anni. È essenziale che tale allungamento riguardi sia i nuovi finanziamenti garantiti, sia le operazioni in essere;
- con riferimento alle **moratorie**, è necessario che la proroga, come avvenuto con le precedenti, sia automatica (salvo rinuncia dell'impresa). Va infatti in tutti i modi evitato che sia previsto che le imprese debbano chiedere espressamente la proroga; non solo perché sarebbe per loro un inutile adempimento, ma anche perché rappresenterebbe un grave appesantimento dei processi delle banche che si troverebbero a gestire in poche ore oltre 1 milione di richieste – dall'esito scontato – con conseguente rischio di un blocco della loro operatività. È comunque essenziale un ripensamento complessivo delle regole europee (in particolare su *forbearance* e definizione di default) che consenta di assicurare continuità alle moratorie per tutto il tempo che sarà necessario per consentire a imprese sane, in particolare operanti nei settori maggiormente colpiti dall'emergenza, di ripartire dopo la pandemia.

4. Investimenti pubblici

I dati di consuntivo del 2020 mostrano una **sensibile ripresa degli investimenti fissi lordi della PA**, confermando quella già evidenziata nel consuntivo del 2019. Rispetto al 2018 (37,8 miliardi di euro), gli investimenti pubblici sono aumentati di 3,6 miliardi nel 2019 (9,5%) e di 2,8 miliardi anche nel 2020 (6,7%). In rapporto al PIL, gli investimenti pubblici sono aumentati dal 2,1% del 2018, al 2,3% del 2019 e al 2,7% del 2020.

Nelle previsioni di finanza pubblica per il periodo 2021-2024, l'andamento degli investimenti fissi lordi della PA include le risorse destinate all'Italia dal Next Generation EU (NG-EU). Il quadro tendenziale è tuttavia basato su ipotesi tecniche, che tengono conto delle informazioni disponibili, in attesa della definitiva approvazione del PNRR.



Fonte: elaborazione su dati DEF 2021.

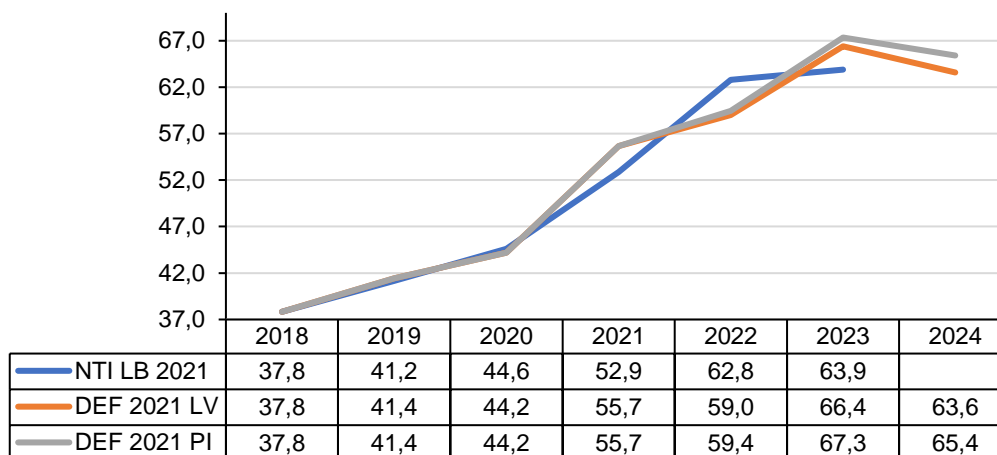
NB: I dati a consuntivo sono evidenziati dalle colonne a tinta unita e dalla linea continua.

La spesa per investimenti fissi lordi della PA dovrebbe aumentare, rispetto all'anno precedente, del 26% (11,5 miliardi euro) nel 2021, del 6% (3,3 miliardi) nel 2022 e del 12,6% (7,4 miliardi) nel 2023, per poi calare del 4,2% (2,8 miliardi) nel 2024. In rapporto al PIL, la dinamica espansiva prevede, rispetto al 2,7% del 2020, una crescita al 3,2% nel 2021, 2022 e 2024, con una punta del 3,5% nel 2023. Si tratta di livelli che riporterebbero la spesa per investimenti fissi lordi della PA a quelli del 2009, anno a partire dal quale si è poi avuto un decennio di progressivo declino.

Un ulteriore incremento di spesa per investimenti fissi lordi viene previsto dal DEF 2021 anche nel quadro a politiche invariate (PI), cioè elaborate a partire dalle stime a legislazione vigente, conseguente al rifinanziamento di alcune misure che dovrebbero essere adottate nell'anno in corso.

Tali misure dovrebbero generare una maggiore spesa di 0,5 miliardi di euro nel 2022, di 0,9 miliardi nel 2023 e di 1,8 miliardi nel 2024 e spostare più in alto la previsione di spesa rispetto al quadro programmatico definito dalla LB 2021.

Investimenti fissi lordi della PA - Previsioni DEF 2021 e a politiche invariate rispetto a quelle della LB 2021



Fonte: elaborazione su dati DEF 2021 e NTI LB 2021.

NB: LV-legislazione vigente; PI-politiche invariate.

5. Politiche di Coesione Territoriale

5.1 Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)

Il FSC rappresenta la parte nazionale della complessiva politica di coesione economica, sociale e territoriale e di riequilibrio economico e sociale, in aggiunta a quella dei Fondi strutturali e di investimento europei. Il FSC ha come chiave di riparto territoriale l'assegnazione dell'80% al Mezzogiorno e del 20% al Centro-Nord.

IL DEF 2021 evidenzia una programmazione complessiva del FSC nel periodo 2021-2030 per complessivi 50,3 miliardi di euro, di cui 14,4 miliardi relativi per la riprogrammazione delle risorse del periodo 2014-2020 (e dei cicli precedenti) e 35,8 miliardi relativi al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027. Riguardo la riprogrammazione 2014-2020, il DEF ricorda che le risorse complessivamente assegnate ammontano a 68,8 miliardi di euro (di cui circa un terzo è stato assegnato a interventi di natura diversa), e che le risorse non utilizzate e prive di elementi effettivi di utilizzo futuro saranno riprogrammate con Piani di sviluppo e coesione (PSC). Di tali risorse non viene indicato l'ammontare, mentre dalle rilevazioni della RGS, su interventi finanziati dal FSC per 47,4 miliardi, risulta utilizzato a fine 2020 solo il 6,7%.

Per il ciclo 2021-2027, il DEF ricorda che la Legge di Bilancio 2021 ha disposto una prima assegnazione al FSC per complessivi 50 miliardi, a fronte di risorse complessive per 73,5 miliardi di euro, previste dal DEF 2020.

Sul complesso della programmazione – pregressa, riprogrammata e futura – del FSC, il **DEF 2021 non sembra evidenziare orientamenti chiari e puntuali su come si intende procedere per un impiego effettivo ed efficace delle cospicue risorse disponibili**, che dovrebbero dare alla politica di coesione e soprattutto a quella di riequilibrio socioeconomico del Mezzogiorno risposte concrete in termini di sviluppo.

5. 2 Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE)

Riguardo i Fondi SIE, il DEF si limita ad una ricognizione dei risultati attuativi del ciclo 2014-2020, che a fine 2020 (secondo le rilevazioni della RGS) evidenziano una spesa di 35,8 miliardi di euro, pari al 48,8% dei 73,4 miliardi complessivamente programmati, di cui 45,5 miliardi provenienti dal Bilancio UE. Le restanti risorse dovranno essere utilizzate e rendicontate entro il 2023.

Riguardo al ciclo 2021-2027, il DEF ricorda solo che dovranno essere a breve approvati i nuovi Regolamenti UE e che è in corso di definizione l'Accordo di Partenariato con la Commissione europea per concordare programmi ed interventi che dovrebbero utilizzare 41,1 miliardi di euro di Fondi SIE, che in virtù del cofinanziamento nazionale, dovrebbero sviluppare una programmazione complessiva stimata in 80,7 miliardi.

Anche su questo rilevante ambito della Politica di coesione, **il DEF non evidenzia elementi, neppure di previsioni provvisorie, riguardanti i tempi e i possibili contenuti della futura programmazione**. Per altri versi, il DEF **non accenna neppure agli impieghi di *React-EU***, strumento di NGEU che assegna all'Italia 13,5 miliardi di euro, da impegnare entro il 2022 e impiegare entro il 2025, e che dovrebbe svolgere un ruolo di supporto alla transizione e alla continuità dei due cicli di programmazione dei Fondi SIE; ruolo sul quale si esprimono forti riserve in relazione ad un impiego delle relative risorse, così come trasmesso alla Commissione Europea, poco attento proprio alla continuità della programmazione regionale e degli interventi per le imprese.

6. Ricerca, Sviluppo e Innovazione

Il DEF nella parte programmatica richiama l'obiettivo di aumentare gli investimenti pubblici e privati in ricerca, sviluppo e innovazione.

Tale obiettivo sarà perseguito con le azioni previste nel PNRR, potenziate da allocazioni di ulteriori risorse che si aggiungono ai provvedimenti decisi nell'ambito della manovra di bilancio 2021-2023.

Vengono menzionate le misure adottate per incrementare e prolungare il credito d'imposta in Ricerca, Sviluppo, Innovazione e Design nell'ambito del Piano Transizione 4.0 e le allocazioni per progetti di ricerca su tematiche indicate nel Programma Nazionale della Ricerca e collegate alle priorità individuate a livello europeo.

Tra i disegni di legge collegati alla legge di bilancio si ricordano gli interventi diretti alla revisione organica degli incentivi alle imprese, alla semplificazione e riordino in materia di start – up e PMI innovative e alla revisione del codice della proprietà industriale.

7. Salute

Il DEF evidenzia tutti gli stanziamenti previsti per la sanità con i diversi provvedimenti approvati nel corso del 2020 e del 2021. Dall'inizio dell'emergenza Covid-19 ad oggi, infatti, per la sanità sono stati stanziati 18,8 miliardi di euro per gli anni 2020-2024.

È necessario che sia le risorse di natura corrente già stanziare, sia gli investimenti previsti dal PNRR (19,3 miliardi nella missione salute) **siano coerenti con un progetto industriale di reingegnerizzazione del settore sanitario**, orientato ai principi di efficacia, qualità, innovazione e sostenibilità.

Ciò per evitare il rischio che l'aumento di risorse vada solamente a finanziare interventi di natura emergenziali, senza **affrontare questioni strategiche** di riforma del settore.

A tale proposito si segnala anche che, ad oggi, non è stato emanato il provvedimento previsto dall'art.4 del DL n.34 del 19/5/2020 per stabilire le modalità di determinazione della specifica funzione assistenziale per i maggiori costi correlati all'allestimento dei reparti e alla gestione dell'emergenza Covid19, nonché l'incremento tariffario per le attività correlate. Un tema che pone le strutture ospedaliere private accreditate più attive e generose nel fronteggiare l'emergenza pandemica in una situazione economica di incertezza, soprattutto per la scadenza di fine aprile per la presentazione dei bilanci aziendali.

8. Mercato del Lavoro e Capitale Umano

Il funzionamento del mercato del lavoro rappresenta per Confindustria una **priorità assoluta** da affrontare per uscire dalla crisi. Gli ultimi dati sull'occupazione nel nostro paese, pubblicati dall'Istat e ripresi nel DEF, mostrano un **mercato del lavoro in sofferenza**: in un anno si registrano quasi un milione di occupati in meno, a fronte di oltre 700 mila inattivi in più.

La ridefinizione della condizione di occupato, che non considera più tra gli occupati tutti i lavoratori che sono assenti dal lavoro da almeno tre mesi (quindi anche quelli a tempo indeterminato, se in cassa integrazione), fa emergere lo stato di effettiva salute del nostro mercato del lavoro e smaschera l'equivoco secondo cui avere un posto di lavoro equivale a lavorare.

A ciò si deve aggiungere una ulteriore preoccupazione, che deriva dal perdurare di una strategia conservativa che, con **il blocco dei licenziamenti** che si trascina da oltre un anno, **scommette in modo azzardato sul fatto che tutto ritornerà istantaneamente come prima.**

L'analisi dei dati sul mercato del lavoro dimostra, invece, che abbiamo un problema di **riassorbimento dell'occupazione**. Osservando in particolare i dati sull'incidenza delle ore di cassa integrazione autorizzate nei diversi settori nel corso degli ultimi mesi, notiamo che tale riassorbimento è già in corso in maniera differenziata nei settori economici e, in particolare, meglio in settori come la manifattura e le costruzioni rispetto ad altri comparti, specie nei servizi.

In questo contesto, diviene dunque fondamentale **accompagnare i percorsi di rinnovamento aziendale e le transizioni occupazionali**. In altre parole, emerge chiara la necessità, non solo di impiegare strumenti di sostegno al reddito, ma anche di potenziare gli strumenti utili a **riattivare al lavoro gli individui scoraggiati** e a **riqualificare chi è impiegato in un settore in difficoltà**, per favorire la transizione verso settori/imprese in crescita.

La vera svolta potrà avvenire, dunque, solo riequilibrando complessivamente il sistema di politiche del lavoro. **La quasi totalità delle risorse che lo Stato spende annualmente per le politiche del lavoro sono destinate alle misure passive di sostegno al reddito**. Ora serve, invece, un deciso cambio di passo verso le politiche attive, riformandone la governance, potenziando gli strumenti e coinvolgendo le Agenzie per il lavoro.

Inoltre, una strategia di ripresa efficace dovrà avere al centro gli investimenti in istruzione e competenze. In particolare, la definizione del PNRR rappresenta per Confindustria l'occasione adatta per investire sui tre livelli chiave del sistema educativo italiano:

- la scuola media, l'anello più debole del sistema, per accompagnare le scelte che a questo livello ragazzi e ragazze fanno sui successivi percorsi formativi. In questo senso, la proposta di Confindustria prevede la creazione degli STEAM Space: aule ipertecnologiche, fisico-digitali, da costruire in tutte le scuole medie italiane quali spazi per l'orientamento scolastico.



- la scuola superiore, rispetto alla quale andrebbe promossa, attraverso una riforma puntuale, la filiera alternanza-apprendistato, come strumento principe per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.
- il "post-diploma", e in particolare gli ITS, per rafforzare e diffondere finalmente una filiera terziaria professionalizzante che fornisca competenze in linea con le nuove tecnologie digitali.