



CONFINDUSTRIA

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

28 Aprile 2020

Audizione Parlamentare

# Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

Attività conoscitiva preliminare  
all'esame del Documento di  
Economia e Finanza 2020

A cura di:

Stefano Manzocchi

*Direttore Centro Studi Confindustria*



Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per averci invitato a illustrare le nostre valutazioni sul Documento di Economia e Finanza (DEF) che per il momento si compone soltanto del Programma di Stabilità.

Questa audizione cade in un momento di emergenza senza precedenti nella storia della Repubblica. Il Centro Studi ha diffuso il 31 marzo le previsioni per l'andamento dell'economia italiana, duramente colpita dalle conseguenze dell'epidemia di COVID-19. Sotto l'ipotesi che la fase acuta dell'emergenza sanitaria terminasse a maggio 2020 e che l'attività produttiva riprendesse gradualmente da metà aprile, tornando al 100% a fine giugno, aveva stimato un calo del PIL in Italia di circa il 10% nei primi due trimestri, rispetto a fine 2019, seguito da un parziale recupero nella seconda metà dell'anno, frenato tuttavia dalla debolezza della domanda interna ed internazionale.

Per l'intero anno 2020, era stata stimata una caduta del PIL pari al 6% rispetto al 2019, condizionata però da uno specifico scenario di tempistica delle riaperture delle attività produttive. Già il 31 marzo il Centro Studi aveva indicato che, nel caso in cui la situazione non si fosse evoluta positivamente, confermando lo scenario ipotizzato per la ripresa delle attività produttive, le previsioni economiche sarebbero state riviste al ribasso. Secondo le nostre stime, ogni settimana in più di blocco normativo delle attività produttive, ai parametri attuali, sarebbe costata una perdita ulteriore di PIL nell'ordine di almeno lo 0,75% per l'Italia. Stime in linea con quelle dell'IFO Institute, uno dei principali istituti di analisi economica in Germania.

Con la decisione del Governo in aprile, dopo la nostra previsione del 31 marzo, di rimandare l'inizio delle riaperture da metà aprile inizialmente indicato, ci sono da considerare almeno due settimane in più di blocco delle attività produttive. In base alle nostre stime sull'impatto delle chiusure, ciò significherebbe una caduta aggiuntiva attribuibile ai blocchi normativi del PIL di 1,5 punti percentuali cui va aggiunto l'impatto del peggioramento rimarchevole delle esogene internazionali. In particolare, le stime della dinamica del PIL dell'Eurozona indicavano un calo del 2 per cento a metà marzo, e sono oggi attestate invece attorno ad un calo del 7,5 per cento (FMI) con un ulteriore impatto negativo sul PIL italiano del 2020. Sulla base di questi aggiornamenti, il Centro Studi sta rielaborando le previsioni per l'anno in corso: dalle prime indicazioni preliminari la caduta del PIL si collocherebbe tra l'8 e il 10% su base annua.

Riguardo al quadro di finanza pubblica, la previsione formulata il 31 marzo per il rapporto deficit/PIL era di un aumento al 5,0% nel 2020, dall'1,6% registrato nel 2019. Questo scenario era basato su un calo limitato al 6% per il PIL in termini reali e incorporava l'effetto dei decreti varati dal Governo fino a marzo, ovvero fino al cosiddetto "Decreto Cura Italia" e non gli interventi definiti poi in aprile (come il "Decreto Liquidità") e quelli ora in via di definizione.

Ragionevolmente, il quadro di finanza pubblica prospettato nel DEF è ad oggi peggiore: il deficit pubblico tendenziale è indicato al 7,1% nel 2020, a causa del maggior calo del PIL nominale. Nel quadro programmatico, incluse le nuove misure di policy, si arriva a un deficit del 10,4% nel 2020. Il rapporto tra debito e PIL è indicato al 155 per cento contro il 150 stimato a marzo dal Centro Studi, in ragione dell'effetto combinato delle nuove previsioni sul calo del PIL e delle nuove misure fiscali.

Nello scenario programmatico, tra le nuove misure che il Governo intende adottare c'è da evidenziare l'annullamento dei corposi aumenti dell'IVA e delle accise sui carburanti previsti a



partire dal 1° gennaio 2021. Si tratta di un intervento necessario che evita una ulteriore contrazione del PIL l'anno prossimo che il Governo stima pari a 0,4 punti percentuali. L'eliminazione della clausola di salvaguardia è anche importante perché fa chiarezza sull'effettiva dinamica dei saldi di bilancio e restituisce credibilità agli obiettivi di bilancio programmati.

Dal punto di vista delle imprese, soprattutto in questa fase, sarebbe auspicabile anche un rinvio dell'entrata in vigore della *plastic* e della *sugar tax*.

Confindustria considera rilevante la risposta fiscale e gli sforzi che il Governo sta facendo per mitigare gli effetti economici di questa emergenza. Ritiene tuttavia che la dimensione delle risorse che saranno necessarie per evitare che la recessione si trasformi in depressione non sono ad oggi quantificabili, e che i tempi e le modalità per la effettiva messa in pratica delle misure adottate ed in cantiere siano ancora distanti dalle necessità delle imprese.

Lo scorso 20 marzo, subito dopo l'adozione del decreto-legge n. 18 (cosiddetto "Cura Italia") Confindustria ha avanzato una serie di proposte per affrontare l'emergenza, in linea con quelle adottate da altri paesi europei e che tenevano conto delle modifiche approvate a livello europeo in tema di aiuti di Stato. Il decreto-legge n. 23 dell'8 aprile scorso (cosiddetto "Liquidità") ha sostanzialmente recepito molti degli obiettivi fissati nel nostro documento di proposte che erano quelli di garantire flussi di liquidità alle imprese e l'operatività delle stesse, prorogando anche i termini dei versamenti erariali e contributivi e rafforzando la resilienza del tessuto produttivo rispetto al rischio di acquisizioni di imprese in settori di rilevanza strategica.

L'efficacia complessiva di questi interventi, in gran parte analoghi a quelle adottati da altri Paesi (es. Germania, Francia, Spagna), è strettamente legata alla durata della fase recessiva e alla rapidità della ripresa, ma anche alla tempestiva fruibilità delle indispensabili misure di sostegno pubblico da parte di cittadini e imprese.

In proposito, la gravità della situazione socio-economica impone a tutti gli attori coinvolti, pubblici e privati, l'adozione di procedure, anche di carattere organizzativo, per il conseguimento di due fondamentali obiettivi: i) ridurre al minimo lo scarto temporale tra l'adozione delle norme primarie e la loro concreta operatività, spesso subordinata a provvedimenti attuativi; ii) velocizzare al massimo l'accesso ai benefici, prevedendo il più possibile un sistema di controlli ex post sui requisiti di accesso.

Ad esempio, nel caso del Decreto liquidità, occorre puntare su meccanismi di autocertificazione da parte delle imprese - con conseguente assunzione di responsabilità, anche penale - per quanto concerne sia i requisiti di accesso alle garanzie, sia la destinazione delle risorse ottenute per le finalità previste dal Decreto.

Inoltre, l'efficacia del provvedimento è legata a uno straordinario sforzo di implementazione delle misure di sostegno, che passa anzitutto per la necessità di un rapidissimo completamento dei provvedimenti attuativi previsti.

Anche a seguito delle autorizzazioni già fornite dalla Commissione europea, occorre dunque procedere con speditezza nella concessione delle garanzie, perché complicazioni burocratiche e ritardi rischiano di compromettere per sempre la sopravvivenza delle imprese.

Inoltre, è opportuno che Governo e Parlamento avviino una riflessione per completare gli strumenti di sostegno alle imprese, anche in vista del decreto-legge di prossima adozione.



In particolare, poiché una parte delle perdite subite dalle imprese non potrà ragionevolmente essere recuperata, almeno nel breve periodo, occorre ragionare su un adeguato mix di misure, che passi anche attraverso trasferimenti diretti alle imprese da parte dello Stato per compensare le perdite che si genereranno a causa della contrazione delle attività economiche. Si tratta di un intervento già sperimentato in altri Paesi, compatibile coi principi della disciplina europea sugli aiuti di Stato, e che richiede un'adeguata attività istruttoria riguardo a definizione della platea dei beneficiari, limiti delle perdite da indennizzare e, quindi, impatti sulla finanza pubblica. Sull'attività istruttoria occorrono però tempi certi e ragionevoli.

Il quadro degli interventi andrebbe poi integrato, alla luce del dibattito europeo sugli interventi di ricapitalizzazione delle imprese in crisi, mediante forme innovative di acquisizione temporanea di pacchetti di minoranza, anche da parte di veicoli a partecipazione pubblica, in imprese di rilevante interesse per l'economia nazionale.

Sul tema dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, è da valutare positivamente l'intenzione espressa dal Governo nel DEF, di sbloccarli e velocizzarli. Le azioni intraprese negli ultimi anni dai Governi, supportate da Confindustria, hanno avviato un percorso che porta a migliorare la situazione ma resta ancora molto da fare ed il tempo è, di nuovo, la variabile decisiva.

Se i tempi medi di pagamento si sono ridotti, rimangono ancora molte le amministrazioni che presentano difficoltà nel pagare i fornitori. Secondo i dati Eurostat, il valore delle passività commerciali delle PA, pari a 53 miliardi di euro, rimane il più elevato in Europa. Secondo l'ultima relazione annuale della Banca d'Italia (maggio 2019) i debiti commerciali delle PA sarebbero diminuiti dal 3,2 per cento del PIL del 2017 al 3,0 nel 2018. Circa la metà di dei 53 miliardi è connessa al ritardo nei pagamenti rispetto alle scadenze contrattuali.

Inoltre, nonostante i passi avanti fatti, l'informazione su debiti e tempi di pagamento è ancora frammentata e non tempestiva: a oggi non ci sono ancora informazioni sui debiti delle PA per il 2019 e anche quelli per il primo semestre sono incompleti.

Occorre pertanto continuare nell'azione volta a superare definitivamente il fenomeno dei ritardati pagamenti delle PA. Le proposte avanzate da Confindustria hanno mirato a una riorganizzazione delle PA nell'ottica di rafforzarne la capacità amministrativa. Si tratta di riforme strutturali fondamentali specie in questa fase e nel prossimo futuro in cui le imprese avranno forti esigenze di liquidità immediata. Bisogna quindi, come indicato dal Governo, sbloccare al più presto i pagamenti della PA, cercando di utilizzare al massimo il meccanismo delle compensazioni tra crediti verso le PA e debiti tributari e contributivi.

È passato più di un mese da quando - con il DPCM del 22 marzo - è stata decisa la sospensione delle attività in numerosi settori produttivi come restrizione ulteriore, rispetto a quelle già applicate nelle settimane precedenti per limitare i movimenti e contenere la diffusione del virus. Il costo economico pagato dal Paese è stato finora elevatissimo: secondo le nostre stime l'attività manifatturiera è diminuita del 16,6% in marzo (-15% secondo Banca d'Italia) e per aprile ci si attende un ulteriore peggioramento, mentre il PIL, come detto, scende dello 0,75% per ogni settimana di blocco delle attività.

La riapertura delle attività è quindi necessaria per evitare un tracollo economico ulteriore, in condizioni di sicurezza come Confindustria ha sempre sostenuto, e prevedendo ed organizzando



sistemi complementari di mobilità, diagnostica, prevenzione e fornitura di materiale sanitario che sono in larga parte a carico delle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali.

Nel contemperare le due esigenze, quella di garantire il contenimento dell'epidemia e quella di evitare il collasso economico del Paese, ed in vista del 4 maggio, il protocollo che era stato sottoscritto il 14 marzo tra Confindustria e le rappresentanze dei lavoratori è stato aggiornato nei giorni scorsi.

Durante la cosiddetta 'fase 2' è indispensabile disporre di dati trasparenti e più dettagliati sulla diffusione del contagio e sui luoghi dove questa accade con maggiore frequenza. Fino a oggi i dati disponibili hanno, infatti, lasciato irrisolte molte questioni. Una disponibilità di dati più ampia e più puntuale è fondamentale per analisi che consentano di prendere decisioni mirate sulla base dei fatti.

L'industria italiana è fortemente integrata nell'ambito delle filiere produttive globali, ed in particolare nel sistema manifatturiero europeo, ed una pronta e completa riapertura dell'industria è decisiva per potere garantire alle aziende italiane il presidio dei mercati internazionali. Ritardare la riapertura delle attività in quelle filiere che hanno assicurato una gran parte della competitività del sistema industriale italiano significherebbe perdere quote di mercato, valore aggiunto e anche reputazione.

Garantire l'integrazione internazionale del nostro sistema produttivo, specie con alcune economie europee, è una condizione necessaria per la resilienza dell'industria in un contesto che in questo momento è molto differenziato tra Paesi (non in tutti infatti si è verificato un blocco delle attività con le stesse restrizioni). Con una domanda interna che è già strutturalmente bassa e che dopo l'attuale crisi sanitaria sarà ancora più debole, è necessario non rischiare di perdere l'altro motore dell'attività, quello estero. Non tenere conto di questo significa mettere a rischio la sopravvivenza anche delle imprese esportatrici che, da diversi anni, sono le più dinamiche e hanno aumentato le quote di mercato generando una quota rilevante di valore aggiunto italiano.

Accanto alla riapertura delle attività è necessario prevedere una strategia per consentire la massima sicurezza dei lavoratori non solo dentro le fabbriche ma anche al di fuori, garantendo l'approvvigionamento dei dispositivi di protezione individuale per i lavoratori, che nella prima fase della crisi erano difficilmente reperibili, ma anche gestendo in maniera efficace la riorganizzazione dei trasporti per distribuire i flussi di traffico.

Il COVID-19 rappresenta uno shock simmetrico, ma non equidistribuito, per l'economia europea. Secondo le stime del Fondo monetario internazionale il PIL dell'Eurozona nel 2020 subirà una contrazione del 7,5%, un crollo molto più forte di quello della crisi del 2008. Gli effetti all'interno dei paesi membri sono però da considerarsi asimmetrici, per la diversa specializzazione delle economie nazionali (emblematico il caso del settore turistico), per la diversa intensità con cui sono state colpite le attività produttive dalle misure di contenimento del virus, per le differenti condizioni macroeconomiche in cui i diversi Paesi si trovavano prima della crisi.

Ad oggi la gestione fiscale e finanziaria della crisi è stata affidata ai governi nazionali, con la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita e col *Temporary framework* in materia di aiuti di Stato, e con il supporto decisivo delle azioni e delle nuove misure della Banca Centrale Europea.



Tuttavia, proprio per gli effetti non equidistribuiti della crisi sanitaria ed economica, è necessaria una risposta comunitaria che da una parte tuteli il mercato interno, e dall'altra operi trasferimenti verso i Paesi e le regioni più colpite. Alcuni strumenti sono già in campo, come il programma SURE e le linee di credito che intende attivare la Banca Europea degli Investimenti, altri sono in via di definizione. Nonostante si tratti di prestiti, dal momento che comportano costi ridotti rispetto a quelli di mercato, se verranno erogati senza condizioni, di fatto operano una parziale redistribuzione.

Occorre un impulso per una più incisiva e tempestiva strategia comunitaria di intervento fiscale e finanziario per l'emergenza sanitaria ed economica, utilizzando strumenti già disponibili e soprattutto mettendone in campo di nuovi, che rispondano alle esigenze di ridurre l'indebitamento per i Paesi più colpiti e di operare sistemi di trasferimento fiscale a favore di questi ultimi.

Le economie e le società europee hanno inoltre bisogno di forti investimenti pubblici sia per compensare il calo della domanda privata, sia per rafforzare i sistemi sanitari, sia per dotarsi del capitale necessario per riportare la crescita potenziale a livelli adeguati per sostenere l'aumento del debito pubblico. Già prima della crisi odierna, Confindustria, e le corrispondenti associazioni datoriali tedesca e francese, chiedevano alle istituzioni politiche europee un piano straordinario di investimenti.

Oggi questo è indispensabile. Confindustria auspica che nelle prossime settimane si riesca a raggiungere un'intesa a livello europeo che porti al varo di un piano coordinato a livello europeo, della dimensione di almeno 1500 miliardi aggiuntivi e che comprenda anche trasferimenti verso i Paesi Membri più colpiti, come indicato dalla presidente della Commissione UE. Secondo nostre stime, già un piano straordinario di 500 miliardi su un periodo di 3 anni, fatto inizialmente anche con misure per la liquidità e, poi, soprattutto di investimenti in sanità, infrastrutture e digitalizzazione, sarebbe in grado di contribuire al tasso di crescita in Italia e nell'Eurozona per, rispettivamente, 2,5 e 1,9 punti percentuali.

Il piano europeo dovrebbe essere affiancato da un grande piano di investimenti nazionale per rendere la nostra economia sostenibile. L'equilibrio economico è, necessariamente, anche un equilibrio ambientale e sociale. Occorrono investimenti per realizzare la transizione green, non solo per contribuire al recupero macroeconomico dopo la crisi da COVID-19. Investimenti i cui costi sono, però, nel lungo periodo, ampiamente superati dai benefici, grazie allo sviluppo di tecnologie più efficienti, ai risparmi sulla bolletta energetica e alla mitigazione dei rischi del cambiamento climatico.

La tenuta e ripartenza dell'economia europea, fortemente integrata in termini produttivi e di investimento, passa necessariamente per un'azione comune, coordinata e tempestiva. In gioco c'è la competitività internazionale dell'industria europea nei prossimi anni. L'Italia e gli altri paesi europei sono partner strategici nella competizione globale: il 30% dell'export italiano, e il 32% di quello tedesco, sono connessi alle catene europee del valore, cioè riguardano beni che attraversano almeno due volte le frontiere interne.

Il manifatturiero italiano, in particolare, è un perno chiave delle filiere europee, soprattutto in componenti di alta qualità (per esempio negli autoveicoli e nel farmaceutico). La performance delle imprese esportatrici europee dipende in modo cruciale dalla componentistica italiana. Le



connessioni produttive tra le imprese sono un investimento di lungo periodo, che genera conoscenze specifiche: l'eventuale perdita di pezzi delle catene europee del valore avrebbe conseguenze gravi e molto durature.

Infine, la sfida attuale porta a ripensare le modalità del lavoro, con la diffusione di tecnologie digitali e la nuova organizzazione di fabbriche, uffici, distribuzione commerciale. Per l'Italia c'è una sfida ancor più grande, molto specifica del nostro Paese, ed ineludibile: una riforma sistemica, diffusa e radicale di tutta la Pubblica Amministrazione, che in questa emergenza non sempre si dimostra nel complesso all'altezza degli sforzi eroici di alcune sue componenti che, dal personale sanitario alla Protezione Civile, sono in prima linea.

Nel prossimo Programma Nazionale delle Riforme, per ora rimandato, i nodi della nostra Pubblica Amministrazione andranno affrontati con decisione, per sostenere il sistema delle imprese nello sforzo di ricostruzione e per avere un'Italia forte in Europa.