



**CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE BILANCIO**

- - -

“Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi (COM(2011)11 definitivo).”

AUDIZIONE DI CONFINDUSTRIA

10 marzo 2011

Onorevoli deputati,

Vi ringrazio a nome di Confindustria per avermi dato la possibilità di condividere con Voi alcune considerazioni sulla prima stesura del Piano Nazionale di Riforma (PNR) sottoposta all'attenzione dell'Unione europea lo scorso novembre, in vista dell'elaborazione del testo definitivo che verrà presentato in aprile, sul processo di coordinamento europeo in vista del raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 e sul contesto congiunturale e strutturale dell'economia in cui l'una e l'altro si inseriscono.

Il PNR e la contestuale elaborazione del Piano di Stabilità e Convergenza marcano l'inizio di una nuova fase del processo d'integrazione europea improntato al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e impongono a tutti noi una riflessione seria e condivisa sulle strozzature che ostacolano la crescita del nostro Paese e sulle politiche che possono e devono essere messe in campo per tornare a essere competitivi in Europa e nel mondo.

Il PNR è una straordinaria occasione politica che viene offerta al Paese per affrontare e sciogliere nell'arco di pochissimi anni i nodi che soffocano le sue potenzialità di sviluppo. Non possiamo lasciarcela scappare. Tanto più che la stesura del primo PNR cade in una fase delicata per l'economia internazionale.

All'inizio del 2011 la ripresa globale ha dato nuovi e ancor più convincenti segni di rafforzamento e diffusione, con il coinvolgimento delle principali economie avanzate, a cominciare da Stati Uniti e Germania. Alcuni indicatori di aumento dell'attività manifatturiera e nel terziario hanno toccato livelli che non si vedevano da molti anni. L'occupazione ha cominciato a beneficiare della ripresa dopo oltre sei trimestri dal suo avvio. Anche in Italia si osservano segnali più decisi di accelerazione, soprattutto nell'industria manifatturiera, con significativa riduzione nell'utilizzo della Cassa integrazione, anche se rimane ampio il divario di crescita con le altre nazioni, divario esistente prima della crisi e che si è confermato da quando, a metà del 2009, la ripresa globale è cominciata.

In questo scenario nel complesso favorevole si sono inseriti nuovi fattori di rischio, che si sono aggiunti a quelli già più volte indicati dell'alta disoccupazione (soprattutto giovanile e di lunga durata: uno spreco di risorse che comporta il

depauperamento del capitale umano), della stringente selettività del credito da parte del sistema bancario (connesso all'aumento delle sofferenze, al sistema regolatorio e alla prospettiva di entrata in vigore di Basilea 3), della crisi dei debiti sovrani e in generale degli aumentati debiti pubblici (mai in passato si era avuta una simile convergenza, che impone politiche di austerità per riequilibrare i conti pubblici), delle persistenti difficoltà del settore immobiliare (con prezzi delle case ancora troppo alti in molti paesi) e degli ampi squilibri commerciali a livello globale.

L'elemento ulteriore di rischio è ora costituito dallo shock rappresentato dal rincaro delle materie prime e in particolare del petrolio. Questo shock è dovuto in parte a ragioni geopolitiche e rischia di rallentare sensibilmente la ripresa nei paesi avanzati. Il più alto prezzo del greggio, se perdurasse a 115 dollari al barile, può comportare un minor livello del PIL italiano di circa lo 0,7% in due anni, a parità di altre condizioni. I rincari delle altre materie prime agiscono nella medesima direzione. Gli effetti recessivi derivanti dalle materie prime possono essere aggravati dai rialzi dei tassi di interessi annunciati dalle autorità monetarie e dal conseguente apprezzamento del cambio dell'euro.

Questo scenario si innesta su tendenze di lungo periodo poco brillanti in Italia. Naturalmente non sfugge al nostro giudizio che ciò è avvenuto anche - e soprattutto - per effetto dell'elevato debito pubblico accumulato nei decenni scorsi che ha reso difficile, se non impossibile, attuare misure efficaci a sostegno della crescita. Tuttavia il nostro paese presenta gravi deficit di competitività che sono dimostrati e sintetizzati nella più bassa crescita, nell'ampio deficit delle partite correnti, nella bassa posizione occupata nelle graduatorie internazionali, come quella elaborata dalla Banca Mondiale sulle condizioni dell'ambiente in cui operano le imprese e che ci colloca all'80mo posto nel 2011.

La crisi è intervenuta rendendo più complessa la posizione italiana perché ha abbassato il potenziale di crescita dei paesi avanzati e perché ha sancito lo spostamento del baricentro della crescita globale verso i paesi emergenti, soprattutto asiatici, che rappresentano pertanto straordinarie opportunità di mercato anche per il *made in Italy*. Tutto ciò impone al Paese di affrontare le sfide

con maggiore rapidità, coraggio e decisione. Il PNR e i vincoli europei costituiscono un importante sprone.

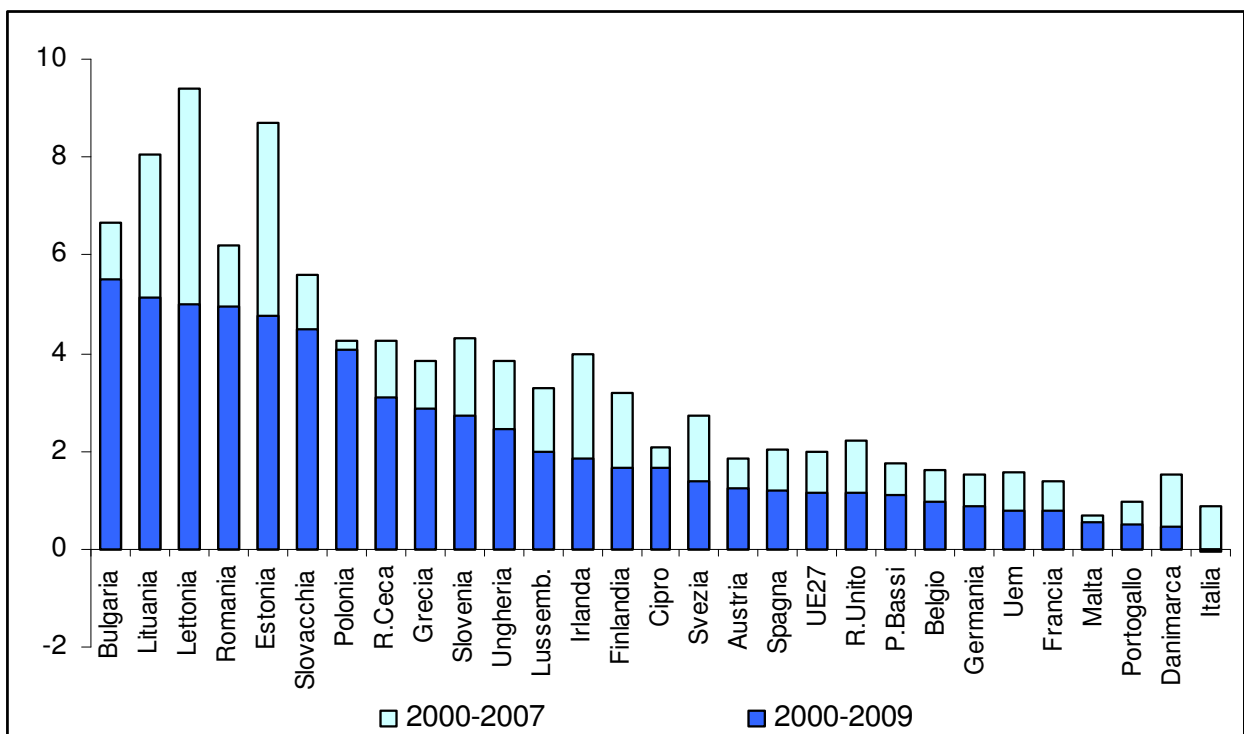
La maggior parte delle azioni indicate dalla Commissione europea per migliorare la performance economica e far raggiungere gli obiettivi indicati per il 2020 sono assolutamente vitali per riportare l'Italia su un sentiero di alta crescita. E' risaputo, infatti, che l'economia italiana ha sperimentato dalla seconda metà degli anni 90 un ritmo di sviluppo nettamente inferiore sia alla sua dinamica passata sia a quella dei partner europei. Il divario è divenuto particolarmente evidente nell'ultimo decennio, che è stato caratterizzato dall'emergere di nuovi attori sullo scenario mondiale e dall'affermarsi delle nuove tecnologie legate alla comunicazione e all'informatica, sulle quali l'Italia presenta gravi ritardi.

Un paio di elementi statistici danno conto della negativa performance dell'economia italiana. Per l'effetto congiunto della bassa crescita nel periodo pre crisi e della profondità della recessione, l'Italia è risultato l'unico paese dell'Unione europea in cui il PIL pro capite del 2009 sia sceso sotto il livello del 1999. Dal 1992 in avanti il tasso di crescita dell'economia italiana è stato mediamente di oltre un punto percentuale inferiore a quello della media degli altri paesi dell'area euro: un enorme spreco, se si pensa che uguagliando il ritmo di incremento registrato nell'area il PIL italiano sarebbe oggi di oltre 335 miliardi più elevato.

La lenta crescita ha caratterizzato nell'ultimo decennio tutte le macro regioni italiane senza ridurre il sensibile divario tra Nord e Sud, che rimane di oltre 40 punti percentuali in termini di PIL pro capite. Il Piano per il Sud individua interventi prioritari per avviare un processo di recupero di questi ritardi partendo dal rafforzamento delle infrastrutture, il miglioramento del capitale umano sino al ripristino delle condizioni di sicurezza e di legalità.

Guardando ai possibili obiettivi che l'Italia si può dare va riconosciuto che le dinamiche conseguite dall'Italia negli anni 50 e 60, con un tasso di sviluppo attorno o sopra il 5% annuo, appaiono ineguagliabili. Ma è ragionevole puntare a raggiungere un ritmo annuo del 2% o superiore. Che è più del doppio di quanto gli organismi internazionali valutano a oggi il potenziale di crescita futura dell'Italia.

Tassi medi annui di crescita del Pil pro capite, 2000-2009 e 2000-2007



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Il traguardo della maggior crescita può essere raggiunto se l'azione è rivolta a rilanciare la produttività il cui andamento è la causa del rallentamento osservato dal Paese negli ultimi diciotto anni. In particolare dal 2000 al 2007, cioè prima della crisi, quando è cresciuta dello 0,2% annuo (calcolata per l'intera economia e sul solo lavoro), contro l'1,6% degli anni 90, l'1,8% degli 80 e il 2,8% dei 70. All'opposto, l'incremento dell'occupazione è stato decisamente soddisfacente.

Nel decennio 1997-2007, cioè da quando l'Italia è entrata a far parte dell'Euro a prima della recessione, il basso incremento della produttività ha fatto aumentare il costo del lavoro per unità prodotta nell'industria manifatturiera del 19%, contro il -7,5% della Francia, il -9,8% della Germania e il -1,3% dell'eurozona. Ne è conseguito un drastico peggioramento della competitività: 32 punti in meno rispetto alla Germania e 29 rispetto alla Francia.

La maggiore crescita economica è anche indispensabile per conseguire gli obiettivi di riduzione del peso del debito pubblico, obiettivi che sono resi ancor più pressanti dai nuovi obblighi imposti a livello europeo. Viceversa, nell'ultimo decennio si è fermata la discesa del debito pubblico e si è persa l'occasione di riportarlo sotto una soglia sostenibile e coerente con un ritmo di crescita sostenuta del PIL. Nel 2007, prima della crisi, il debito ha toccato il 103,6% del PIL, un livello di poco inferiore a quello del 2001, e nel 2010 ha raggiunto il 119,0% del PIL, superiore al 114,9% del 1998.

Per abbassare il debito pubblico occorre agire sulla spesa pubblica. Negli anni 2000, la spesa corrente primaria ha continuato a crescere al 2% reale in media l'anno, un ritmo superiore all'aumento reale del PIL. Sono ormai ventitre anni che il debito pubblico italiano è superiore al 90% del PIL: un record tra i paesi avanzati (condiviso solo con il Giappone) che sta facendo sentire i suoi effetti in termini di crescita economica (proprio come in Giappone) e che riduce i margini di manovra dell'azione pubblica nelle fasi cicliche negative.

Studi internazionali hanno dimostrato che a livelli elevati del debito pubblico si associano bassi tassi di crescita. Il legame è riconducibile a diversi fattori, tra cui una pressione fiscale elevata per pagare gli oneri sul debito e l'incertezza generata dalle manovre future di rientro.

La manovra di 0,8 punti di PIL l'anno, per il 2011 e il 2012, contenuta nel DL n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010 il 30 luglio 2010, dovrebbe consentire, nelle previsioni del Governo, di riportare l'indebitamento netto sotto il 3% del PIL

nel 2012 (al 2,7%). Da quell'anno comincerà la discesa del debito in rapporto al PIL. Si tratta di un sentiero che Confindustria valuta perseguibile ma che richiede la piena attuazione delle manovre approvate e il raggiungimento degli obiettivi di crescita.

Sono noti, perché più volte denunciati in molte sedi, i principali nodi che soffocano la crescita del Paese.

Una burocrazia pletorica che rende incerti i tempi di risposta e applicazione delle norme, peraltro complesse e di difficile interpretazione, che disincentiva la creazione e lo sviluppo d'impresa, crea oneri ingiustificati e appesantimenti amministrativi soprattutto per le piccole imprese e rallenta la capacità di reazione ai cambiamenti che avvengono nei mercati, minando in origine il potenziale competitivo.

Gli insufficienti investimenti in ricerca e innovazione, sia del pubblico sia del privato, dovuta alla carenza di risorse, ma anche alla mancanza di giusti incentivi, alla sottoutilizzazione degli strumenti che l'Europa mette a disposizione attraverso il Programma quadro e al mancato sfruttamento delle potenziali sinergie.

Mancano percorsi formativi idonei ad arricchire il capitale umano e a portarlo a livelli di apprendimento analoghi a quelli delle altre maggiori nazioni avanzate, percorsi caratterizzati da un legame diretto con le aziende, di piani d'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e di possibilità di riqualificazione professionale per le persone che sono messe in difficoltà dai cambiamenti del contesto economico e produttivo.

Il sottodimensionamento e la sottocapitalizzazione di troppe imprese, che le rende meno adatte a sfruttare appieno le nuove tecnologie e a essere efficacemente presenti sui mercati più dinamici. Occorre creare i corretti incentivi, le competenze e gli strumenti necessari affinché le scelte imprenditoriali siano lungimiranti per le sorti delle aziende, prese cioè nell'interesse dell'azienda, anche attraverso la creazione di aggregazioni e reti. Per questo, occorre procedere ad un nuovo assetto

di politica industriale, che inquadri competenze statali e regionali verso comuni obiettivi di sviluppo delle imprese e definisca strumenti più semplici ed efficaci di intervento.

La scarsa propensione all'internazionalizzazione è aggravata da ritardi non più tollerabili nell'implementazione di una riforma degli enti preposti a supportarla. Ancor più inaccettabili vista la necessità e l'urgenza di sostenere la promozione delle imprese italiane nei mercati emergenti, i quali con i loro ritmi di espansione costituiscono ormai il principale motore della crescita economica globale.

Infine, ma non certo meno importante, va segnalato lo scarso orientamento alla liberalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi. La maggiore concorrenza nei mercati dei servizi porterebbe, secondo stime internazionali, a un aumento del PIL italiano fino al 14%.

Negli ultimi vent'anni molte riforme sono state introdotte in Italia. Ma, nel complesso, entità e velocità dei cambiamenti non appaiono adeguati e comunque si sono rivelati inferiori all'azione degli altri paesi. Ancora una volta l'Europa ci offre un'occasione fondamentale per migliorare la nostra capacità di incidere sul contesto in cui operano le imprese. Sta a noi coglierlo e, a giudicare dai primi orientamenti, c'è ancora molto da lavorare.

Due sono i documenti chiave: l'*Annual growth survey* e il Piano Nazionale Riforme. Il primo è il rapporto predisposto dalla Commissione europea che fornisce una lista di azioni di cui i paesi membri devono tenere conto proprio nella predisposizione dei piani Piani di stabilità e convergenza e dei Piani Nazionali Riforme.

In particolare, nell'*Annual growth survey* l'analisi della Commissione sottolinea la necessità di agire in tre diverse direzioni al fine di consolidare la ripresa a breve termine, tenere il passo con i principali concorrenti e preparare l'UE al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020:

- il risanamento dei bilanci pubblici per stabilizzare il quadro macroeconomico;

- le riforme del mercato del lavoro per incentivare l'occupazione
- le misure a sostegno della crescita.

Il rapporto suggerisce dieci azioni prioritarie sulle quali si formulano di seguito alcuni commenti.

Attuare un risanamento rigoroso dei bilanci pubblici, mantenendo la dinamica della spesa pubblica al di sotto della crescita del PIL e salvaguardando la spesa in ricerca e innovazione, istruzione, *green economy* e ICT perché ambiti favorevoli alla crescita. Questa salvaguardia non appare ancora essere perseguita in Italia.

Correggere gli squilibri macroeconomici, in modo che i paesi che presentano forti disavanzi delle partite correnti adottino politiche di moderazione salariale mentre quelli con forti eccedenze intervengano sulla domanda interna. L'Italia ha da molti anni un rilevante disavanzo nelle partite correnti (superiore al 3% del PIL).

Garantire la stabilità del settore finanziario, attraverso regole prudenziali e una supervisione adeguata. A nostro avviso, occorre fare la massima attenzione a non penalizzare un modello di business bancario come quello prevalente in Italia orientato non alla speculazione finanziaria ma ai prestiti nei confronti della clientela.

Rendere il lavoro più attraente, riducendo gli oneri fiscali sull'occupazione, rendendo più flessibile l'organizzazione del lavoro e incrementando le strutture per l'infanzia così da favorire l'occupazione femminile. Su questi punti l'Italia presenta ritardi particolarmente gravi.

Riformare i sistemi pensionistici, innalzando l'età pensionabile e collegandola alla speranza di vita, incentivando l'occupazione dei lavoratori anziani e favorendo lo sviluppo del risparmio privato. Su questi punti, a nostro avviso, l'Italia ha fatto notevoli progressi in direzione della sostenibilità del sistema previdenziale, mentre rimane assolutamente insufficiente lo sviluppo della previdenza complementare.

Reinserire i disoccupati nel mondo del lavoro, ricompensando il ritorno alla vita attiva, incentivando le persone in cerca di lavoro a intraprendere un'attività autonoma, garantendo che l'attività lavorativa sia più remunerativa rispetto al sussidio di disoccupazione. Ci sono ampi margini di miglioramento per l'Italia in questi campi.

Conciliare sicurezza e flessibilità del lavoro, riequilibrando le tutele previste per i rapporti di lavoro standard con quelle previste per i rapporti non standard, favorendo l'occupabilità anche attraverso la semplificazione delle modalità di riconoscimento delle qualifiche professionali. Su questi punti si possono fare ancora importanti passi avanti.

Sfruttare il potenziale del mercato unico europeo, eliminando le restrizioni ingiustificate all'ingresso di nuovi operatori nei servizi professionali e nel commercio. Riteniamo che questo punto sia particolarmente rilevante in Italia, anche con riferimento alla necessaria liberalizzazione dei servizi pubblici locali, e che la reintroduzione delle tariffe minime vada esattamente nella direzione opposta.

Attrarre capitali privati per il finanziamento di investimenti, soprattutto delle PMI e delle start up innovative. Questo è un punto cruciale che richiede, principalmente, una maggiore stabilità del quadro di riferimento dal punto di vista fiscale e regolatorio.

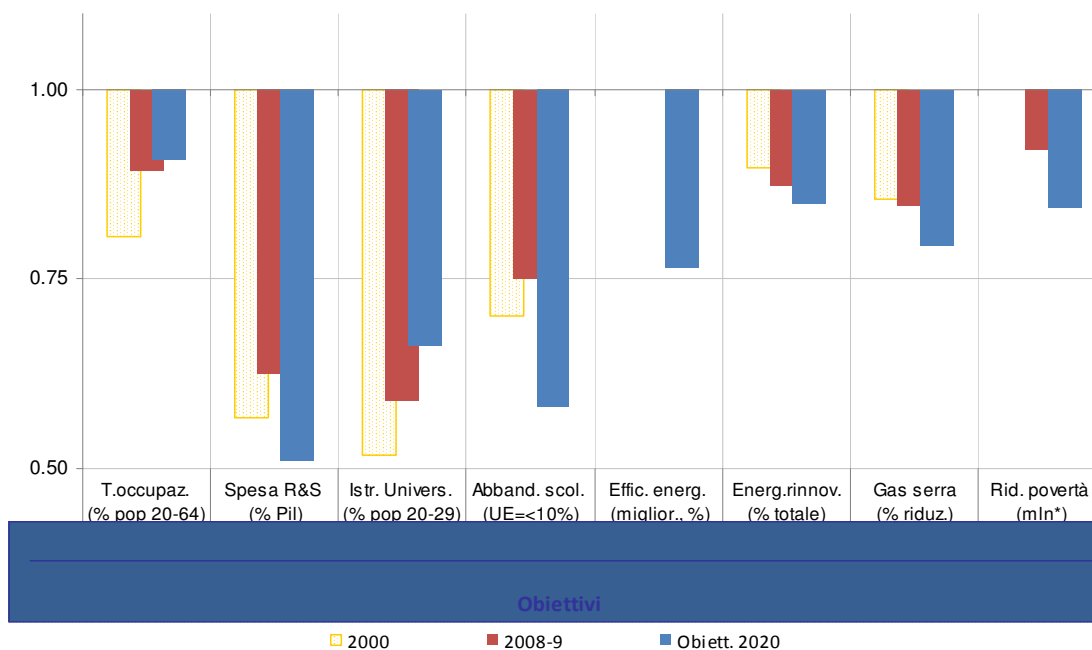
Creare un accesso all'energia che sia più efficiente in termini di costi, migliorando le politiche di efficienza energetica e potenziando le infrastrutture di trasporto dell'energia. L'Italia, come noto, presenta su questi aspetti un divario consistente rispetto ad altri partner europei.

L'Unione europea lo scorso anno ha ridefinito la strategia per tornare a crescere nel dopo crisi rimodulando gli obiettivi alla base della strategia di Lisbona e sintetizzandoli in Europa 2020. Il modello di crescita proposto è "intelligente, sostenibile, inclusivo". Questa definizione è articolata in una serie di azioni, cui corrispondono sette indicatori-obiettivo quantitativi.

- **Spendere non meno del 3% del PIL per ricerca e sviluppo da poco meno del 2% attuale nella media europea.**
- **Ridurre gli abbandoni scolastici sotto la soglia del 10% (ora è circa il 15%);**
- **Aumentare la quota di 30-35enni con istruzione universitaria dal 31% al 40%;**
- **Ridurre le emissioni di gas serra del 20% rispetto ai livelli del 1990 e fino al 30% se possibile;**
- **Aumentare la quota di energie rinnovabili fino al 20% del consumo;**
- **Migliorare del 20% l'efficienza energetica;**
- **Aumentare il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni dal 68% al 75%;**
- **Ridurre l'area della povertà di un quarto, sottraendo 20 milioni di persone dalle condizioni di povertà e a rischio di esclusione sociale.**

L'Italia, come gli altri stati membri, a novembre del 2010 ha presentato nella prima versione del PNR i traguardi nazionali al 2020 per ciascun indicatore-obiettivo. Il nostro paese si colloca attualmente tra il 10% e il 35% al di sotto della media europea per tutti gli indicatori. Rispetto al 2000, in termini relativi si è avuto un progresso significativo per l'occupazione, per l'istruzione universitaria e, in misura minore, per la spesa in ricerca e sviluppo. Ma per gli indicatori relativi al capitale umano e per la ricerca esiste un divario estremamente ampio. Nell'area dell'efficienza energetica, invece, si è andato accumulando un ritardo notevole che in parte è stato mitigato negli anni più recenti.

Livelli dell'Italia a confronto con quelli dell'Unione europea per gli indicatori-obiettivo principali di Europa 2020 (Ue=1,00; scala invertita per i valori negativi)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat, Europa 2020 e bozza PNR Italia (5 nov. 2010)

Nota: riduzione povertà: 20 mln., riportato alla quota di popolazione italiana; gas serra: riportato agli impegni del protocollo di Kyoto sulle emissioni; efficienza energetica: indicatore provvisorio basato sul consumo di energia per unità di Pil; obiettivo ponderato sui livelli attuali.

Gli obiettivi fissati nella versione provvisoria del PNR dell'Italia sono tutti inferiori a quelli dell'Unione. Ciò può essere in generale considerato realistico, dato lo svantaggio iniziale. Sappiamo che il Ministero dell'Economia e delle Finanze sta rivedendo il Piano e apprezziamo il lavoro che sta svolgendo. Nondimeno, se la versione definitiva del PNR rimanesse inalterata, il divario con la media dell'UE si aggraverebbe in tutti gli ambiti a eccezione del tasso d'occupazione e dell'istruzione universitaria. Ciò è dovuto a un impegno dell'Italia al miglioramento – misurato sulla base del progresso percentuale – inferiore alla media europea, nonostante in diversi campi ci si proponga un'accelerazione rispetto al decennio precedente.

Se i PNR degli stati membri fossero approvati senza ulteriori modifiche l'Italia si troverebbe nel 2020 tra le ultime posizioni nella graduatoria europea per quasi tutti gli indicatori riferiti al capitale umano che rappresenta l'ambito più rilevante per i suoi effetti sulla competitività, e in particolare per spesa in ricerca e sviluppo, istruzione universitaria, abbandoni scolastici.

Il PNR predisposto dal Governo nella sua versione provvisoria appare dunque scarsamente ambizioso, specie alla luce del ritardo accumulato nell'ultimo decennio dall'Italia.

In particolare, la spesa in ricerca e sviluppo risulta quella più penalizzata con un obiettivo pari alla metà di quello fissato nell'ambito dell'UE. Se gli obiettivi riportati nei PNR nazionali fossero confermati e realizzati, nel 2020, l'Italia sarebbe il paese che destina la quota minore di spesa pubblica per ricerca e sviluppo, dopo Cipro e Malta. Non è possibile venir meno agli obiettivi di riduzione del debito e della spesa pubblica, ma anche le indicazioni contenute nell'*Annual growth survey* precisano che questa azione deve essere condotta salvaguardando la parte di spesa che è più favorevole al ripristino di condizioni di crescita sostenuta del PIL. In questa salvaguardia rientra esplicitamente la spesa per ricerca e sviluppo.

Obiettivi provvisori di Europa 2020 per l'Italia dal PNR provvisorio.

	Tasso di occupazione (% popolazione 20-64 anni)	R&S (Spesa in % PIL)	Riduzione emissioni (Rispetto ai livelli del 2005)	Energie rinnovabili (Quota sul consumo totale)	Efficienza energetica	Abbandoni scolastici (%)	Istruzione universitaria (Quota % popolazione 30-34 anni)
Italia	67-69%	1,53%	-13%	17%	27,9	15-16%	26-27%
UE stimato su obiettivi dichiarati	72,4-72,8%	2,7-2,8%	-20% su liv, 1990	20%	n.d.	10,50%	37,30%
UE obiettivo	75%	3%	-20% su liv. 1990	20%	+20% Eff. Energetica	10%	40%

Fonte: elaborazioni CSC su *Annual growth survey*, Commissione europea, 2011.

La ricerca e l'innovazione sono i fondamentali motori della crescita. Senza innovazione non ci può essere nel lungo periodo alcun aumento della produttività. I dati OCSE evidenziano come l'Italia sia in forte ritardo rispetto agli altri paesi industrializzati negli investimenti in ricerca e sviluppo. Nel 2007 erano appena l'1,18% del PIL, quasi l'1% in meno della media OCSE. Dal 1995, inoltre, rispetto alla Germania e ai paesi dell'OCSE, le differenze non si sono ridotte. Negli ultimi anni l'Italia è stata superata anche dalla Spagna.

È chiaro che nel momento in cui risanare i conti pubblici appare quanto mai urgente, i vincoli di bilancio che ne conseguono impongono scelte. Confindustria ritiene che, se nell'effettuare tali scelte, deve esser data priorità a quelle attività che, avendo un impatto diretto sull'efficienza delle nostre aziende, possono creare le premesse per una crescita più elevata e sostenibile nel medio lungo periodo: mi riferisco in particolare ad investimenti in reti infrastrutturali nel settore dei trasporti e dell'energia, agli investimenti in ricerca e sviluppo, capitale umano e ICT.