

**Commissioni congiunte bilancio  
del Senato della Repubblica  
e della Camera dei Deputati**

**Audizione sui Documenti di bilancio 2010-2012**

**A.S. 1790**

**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato  
(legge finanziaria 2010)**

**Roma, 13 ottobre 2009**

## Il contesto economico-finanziario

L'economia mondiale sta attraversando una crisi di inconsueta gravità. L'Europa e l'Italia non costituiscono un'eccezione nel suddetto contesto, anche se iniziano a manifestarsi, in misura sempre più consistente, sintomi di un sensibile miglioramento del clima congiunturale internazionale.

L'Italia ha sofferto in maniera particolare la crisi. Secondo le più recenti stime del Governo nel 2009 il Pil del nostro paese è atteso ridursi di del 4,8%, una contrazione più profonda di quella stimata per l'area euro e per gli Stati Uniti, che si somma alla perdita già registrata nel 2008, anno in cui, unica tra le maggiori economie industrializzate, l'Italia aveva registrato una significativa diminuzione del prodotto (-1,0%).

Guardando in prospettiva non mancano motivi per un cauto ottimismo, mentre i maggiori timori riguardano la tenuta dei livelli occupazionali, in quanto il tipico ritardo ciclico che caratterizza l'evoluzione dell'occupazione rispetto a quella del prodotto, lascia supporre che la fase acuta della crisi nel mercato del lavoro potrebbe collocarsi negli ultimi mesi del 2009 e proseguire nel 2010.

Per l'Italia, la ripresa per l'anno prossimo non dovrebbe superare pochi decimi di punto, risultando più debole di quella stimata per gli Stati Uniti, la Francia, il Giappone o il Regno Unito. Ciò è dovuto principalmente alla lentezza della ripresa del commercio mondiale che, dopo la netta contrazione del 2009, stimata tra i 12 ed i 16 punti percentuali, è atteso crescere il prossimo anno ad un tasso di appena il 2,5-3%, come nei primi anni duemila, dopo lo *shock* delle Twin Towers.

In un contesto di forte deterioramento del commercio internazionale la difficoltà delle imprese esportatrici è elevata: nei primi 7 mesi dell'anno le esportazioni si sono ridotte del 23,6% rispetto allo stesso periodo del 2008, ma il confronto internazionale dei dati relativi ai deficit commerciali registrati nel corso di questa crisi evidenziano una solidità del sistema del commercio con l'estero: il saldo della bilancia commerciale italiana tra gennaio e giugno 2009 mostra un passivo di 7,2 miliardi, ben più limitato rispetto a quello di Gran Bretagna -61,8 miliardi, di Spagna (-50,2miliardi ) e Francia (-31,9 miliardi).

Il clima di fiducia dei consumatori, proseguendo una fase di crescita pressoché ininterrotta iniziata nei primi mesi del 2009, ha registrato in luglio il valore più alto dal febbraio 2007. Ciò non si è ancora riflesso in una revisione al rialzo dei piani di spesa, stante il deterioramento in corso delle condizioni del mercato del lavoro.

Anche il clima di fiducia delle imprese ha continuato a crescere negli ultimi mesi, ma ancora non si assiste a un chiara ripresa della produzione che, nonostante un recupero

congiunturale in luglio (+1,0%), continua a posizionarsi sui minimi degli ultimi diciannove anni.

Il calo tendenziale annuo della produzione ad agosto 2009 rimane particolarmente vistoso per i beni intermedi, pari a -25,3%, per i beni strumentali, -24,1% e per i beni di consumo durevoli, in flessione del 21,8%.

Per quanto riguarda la domanda di consumo, diversi indicatori confermano che il punto di minimo è stato raggiunto nel primo trimestre. Nel secondo, infatti, si è assistito a una moderata crescita congiunturale in termini reali. Sono ancora assenti, tuttavia, decisi indizi di un adeguamento al rialzo dei piani di spesa delle famiglie italiane.

Guardare avanti, oltre la crisi, è importante già oggi. Mettere in campo strategie per la soluzione dei problemi strutturali della nostra economia è l'unica strada percorribile per potere sperare in una ripresa significativa.

## **Il ruolo dei conti pubblici**

Il quadro delineato nella Relazione Previsionale e Programmatica e nella Nota di Aggiornamento al Dpef di fine settembre, mostra che i saldi di finanza pubblica, in presenza di una evoluzione del PIL come quella prevista per il biennio 2009-2010, non possono che risultare fortemente deteriorati, come nel resto delle principali economie avanzate.

Tuttavia, i nostri conti pubblici soffrono di una maggiore fragilità, stante il rilevante peso dello *stock* del debito pubblico, una delle principali ragioni che hanno consigliato il Governo ad adottare un approccio prudentiale nella gestione della finanza pubblica, facendo fronte alle aumentate esigenze in materia di ammortizzatori sociali e di messa in sicurezza del sistema bancario, senza gravare ulteriormente sul già difficile quadro dei conti delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, una strategia d'uscita dalla spirale del debito crescente con un prodotto lordo stagnante va certamente messa in campo fin da subito. Poiché, infatti, è da escludere nel nostro futuro un incremento del peso delle pubbliche amministrazioni e della relativa spesa, è necessario identificare dei percorsi agibili non soltanto per una maggiore efficienza dell'intervento, ma addirittura una riduzione dei valori assoluti reali della spesa corrente, anche attraverso una modificazione degli elementi di iniquità orizzontale e generazionale insiti nel nostro sistema di welfare e, in particolare, nell'ambito della previdenza ed una riduzione delle duplicazioni prodotte dai troppi livelli di Governo.

## Le priorità per la Finanziaria 2010

Con una dinamica della crescita strutturalmente così contenuta, recuperare le già non esaltanti posizioni di partenza non sarà facile e richiederà tempo. Il punto centrale della riflessione di politica economica dovrebbe essere proprio questo: come evitare di uscire dalla recessione con un ritmo di crescita troppo ridotto. Non possiamo accontentarci di vivere una ripresa ai ritmi di crescita pre-recessione, che erano già insufficienti; questi ci porterebbero a recuperare i livelli di benessere economico sperimentati nel 2007 non prima del 2012 o del 2013. Il tessuto produttivo ne patirebbe un *vulnus* così grave da ridurre sensibilmente il livello e la dinamica del prodotto potenziale, compromettendo quindi, le possibilità di crescita di medio-lungo termine dell'intero Paese. E' una sfida che il Governo deve raccogliere.

Dunque, è uno scenario previsionale severo, ma all'interno del quale è possibile fare molto. Alla crisi si è risposto con una politica economica e di bilancio "sobria", ma giustamente attenta ai fondamentali: con ammortizzatori sociali più inclusivi e volti ad incentivare la continuità dei rapporti di lavoro; con misure per favorire l'accesso al credito e con il recente accordo sulla moratoria dei debiti delle imprese nei confronti del sistema bancario, che si aggiunge agli strumenti non invasivi messi in campo per rispondere all'emergenza credito come il potenziamento del fondo centrale di garanzia e l'accelerazione del pagamento dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Interventi che impegnano ora il Governo ad assicurare un'adeguata disponibilità di risorse per consentire continuità di reddito per i lavoratori e ricostituire le condizioni ottimali di liquidità delle imprese.

In questa direzione il decreto-legge 185 ha avviato il processo di liquidazione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali. Si tratta ora di velocizzarne le procedure e di estendere lo sblocco ai debiti delle Regioni e degli enti locali. Al Governo, nell'ambito delle funzioni in materia di sanità, spetta il controllo anche sul regolare pagamento dei fornitori.

\* \* \*

A giudizio di queste Confederazioni, è però necessario fare di più.

Le riforme strutturali richiedono tempi lunghi e consensi ampi. Ma alcuni provvedimenti possono essere adottati fin da subito e in coerenza con strategie di finanza pubblica di più ampio respiro.

Non ci sono scorciatoie ma non ci sono alternative: più crescita e più reddito richiedono più produttività ed un minore carico fiscale.

Proprio per queste ragioni, la finanziaria per il 2010 - predisposta dal Governo - può essere vista come una premessa da sviluppare.

Una buona premessa, alla quale, nel corso dell'autunno, occorrerà dare concretamente seguito utilizzando anche le risorse derivanti dalle maggiori entrate attese dallo scudo fiscale.

E' necessario, innanzitutto iniziare una coraggiosa politica di graduale e costante riduzione del carico fiscale che grava su imprese e famiglie, sviluppando l'offerta di lavoro, penalizzando le rendite improduttive, rendendo più efficiente la spesa pubblica. La rapida attuazione della legge delega sul federalismo fiscale approvata nel 2009 può contribuire ad accelerare questi processi.

Peraltro appare di fondamentale importanza ridurre gli oneri impropri che ancora gravano sul costo del lavoro, in particolare su quello delle PMI e dell'impresa diffusa, ad incominciare dalla riduzione delle tariffe dei premi assicurativi Inail, la cui sproporzione rispetto alle prestazioni erogate sta generando da alcuni anni avanzi rilevantissimi nelle gestioni separate dell'artigianato e del terziario.

Inoltre, in questa particolare fase congiunturale, appare importante introdurre una misura di carattere anticiclico tesa, da un lato, a favorire incrementi di produttività e, dall'altro, a creare le condizioni per un aumento della domanda, detassando gli incrementi salariali stabiliti dalla contrattazione collettiva di lavoro, gli straordinari e le tredicesime in pagamento nel prossimo mese di dicembre.

Si deve, altresì, favorire il decollo del nuovo modello di contrattazione, assicurando la piena operatività degli sgravi contributivi degli incrementi salariali contrattati al secondo livello, con una dotazione finanziaria in grado di dare piena copertura alle domande. Per le ragioni sin qui esposte diviene fondamentale modificare la normativa in essere, superando le rigidità introdotte dalla legge del 2007. Del resto, come indicato chiaramente dalle parti sociali nella recente sottoscrizione del Protocollo Quadro di riforma degli assetti contrattuali il salario variabile rappresenta il principale volano per rilanciare la crescita della produttività e, quindi, della ricchezza prodotta nel nostro Paese.

Nell'ottica della riduzione della pressione fiscale si ritiene importate intervenire sull'IRAP elevando, intanto, il regime di franchigia oggi stabilito in 9.500 euro per i soggetti, di più piccola dimensione, che dichiarano un valore della produzione inferiore a 181 mila euro.

Per agevolare il superamento delle difficoltà finanziarie delle imprese, amplificate dalla crisi economica, riteniamo importante rafforzare l'incentivo alla patrimonializzazione e consentire una più ampia deducibilità degli interessi passivi.

Per accelerare la ripresa degli investimenti delle imprese, va esteso l'ambito oggettivo di applicazione della Tremonti-ter e ampliato l'ambito temporale di applicazione della stessa. Così come è importante riattivare una misura automatica riservata al mondo delle PMI e dei servizi che investono in innovazione e ricerca, per sostenere operazioni di importo contenuto, così da assicurare continuità pluriennale allo strumento.

Vanno nella giusta direzione gli interventi tesi a prorogare sino al 2012 la detrazione del 36% ai fini dell'Irpef delle spese sostenute per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, come pure la messa a regime dell'aliquota IVA ridotta del 10 per cento applicata alle prestazioni di servizi relative ad interventi di recupero del patrimonio edilizio, realizzate su fabbricati a prevalente destinazione abitativa privata. Inoltre, si ritiene che, in considerazione del positivo impulso dato all'economia, anche l'agevolazione relativa alla riqualificazione energetica degli edifici (cosiddetto 55%) - in scadenza a fine 2010 - debba essere confermata e prorogata almeno sino alla fine del 2012, come anche il credito d'imposta per le misure di sicurezza.

Le misure volte a sostenere interventi di ristrutturazione edilizia andrebbero potenziate nella direzione della loro applicabilità agli interventi di riqualificazione della rete produttiva e commerciale.

Infine, resta opportuna e urgente la riduzione delle aliquote IVA sulle cessioni di beni e prestazioni di servizi che possono essere assoggettate ad aliquote ridotte secondo le direttive europee

\* \* \*

Le misure in chiave anticongiunturale che possono essere contenute nella manovra finanziaria non esauriscono gli interventi di più ampia portata, necessari a correggere gli elementi di penalizzazione delle attività economiche. Essi continuano a risiedere nel cattivo funzionamento della macchina amministrativa e dei mercati, nonché nel deficit energetico, infrastrutturale e logistico del Paese.

Si deve dare attuazione ai provvedimenti in materia di semplificazione normativa, di misurazione e riduzione degli oneri a carico delle imprese in ambito amministrativo e di riorganizzazione degli strumenti di contatto tra imprese e pubblica amministrazione, per velocizzare e semplificare le procedure.

E' assolutamente necessario estendere questo metodo di semplificazione (misurazione dei costi e successivo varo dei relativi decreti di riduzione) anche alle Regioni, che nel corso degli anni hanno contribuito alla complicazione legislativa.

Su questo terreno è necessario rendere operativi i decreti, in fase di approvazione, che trasformano il ruolo degli sportelli unici ed istituiscono le "agenzie per le imprese". Queste ultime saranno la vera rivoluzione nei rapporti tra le aziende e la pubblica amministrazione, attraverso la velocizzazione dei processi, che deriverà dall'applicazione di meccanismi di concorrenza qualitativa nel campo dei procedimenti amministrativi, fino ad oggi di esclusiva potestà dei funzionari della PA.

Il tema delle liberalizzazioni deve tornare ad essere al centro delle politiche di sviluppo del Paese. Aprire i mercati, eliminare i monopoli e le rendite di posizione, assicurare un'equilibrata tutela della concorrenza devono rappresentare una priorità. Imprese e cittadini devono potere trarre vantaggio dai benefici delle liberalizzazioni nei settori di maggiore impatto: banche, assicurazioni, energia, ordini professionali.

Nell'ambito dell'ultimo decreto legge anti-infrastrutture, si è formulata una riforma del comparto dei servizi pubblici locali che, seppure individuano un regime transitorio forse eccessivamente lungo, dovrebbe orientare il sistema dei servizi locali verso forme di effettiva concorrenza certamente potenzialmente virtuosi ed orientati a recuperare efficienza sulla qualità e sui prezzi. Sarebbe auspicabile in proposito un intervento che garantisca in maniera più efficace la concorrenza, favorendo l'effettiva indipendenza delle reti ed assicurando l'accesso a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio.

Le innumerevoli riserve nel settore delle professioni rappresentano delle rigidità che bloccano ogni ipotesi di ammodernamento del comparto dei servizi alle imprese.

Il contesto energetico è ancora purtroppo caratterizzato da mercati poco concorrenziali, che determinano scarsa trasparenza e qualità dei servizi da parte degli operatori, nonché un livello record dei prezzi che pongono il nostro Paese in condizioni di difficile competitività nel quadro europeo. Permane l'urgenza di una perequazione degli oneri fiscali sui consumi energetici, al fine di eliminare l'attuale discriminazione a sfavore delle piccole imprese.

Occorre più in generale riorientare le politiche di sviluppo verso modelli basati sul principio della sostenibilità, applicabile a tutti i settori della nostra economia, favorendo una partecipazione attiva delle piccole e medie imprese, attori chiave di questo modello di sviluppo.

\* \* \*

In conclusione, è necessario impegnare tutte le forze per affrontare i nodi strutturali che limitano la crescita di medio-lungo termine del nostro Paese.

In tal senso, ci è apparsa particolarmente opportuna l'iniziativa assunta dal Governo, e segnatamente dal Ministro per lo sviluppo economico, circa l'attuazione e l'implementazione dei contenuti dello Small Business Act, con la previsione, in particolare, di una legge annuale per le PMI, da inserire nella manovra di bilancio per cogliere meglio le esigenze delle imprese di tale dimensione e di affrontare in una sede più appropriata le misure da apportare.

Occorre, però, che l'iter di adozione del suddetto provvedimento avvenga attraverso un percorso parlamentare definito, con tempi certi, e con la possibilità di effettuare di anno in anno la puntuale verifica del reale impatto degli strumenti messi in campo.

Su questo terreno non mancherà, come sempre, la convinta e completa cooperazione delle nostre Associazioni, impegnate a fare avanzare la realtà produttiva del Paese in cui è e sarà il mondo dell'impresa diffusa a recare il maggiore contributo alla formazione del PIL e dell'occupazione.