



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

V Commissione  
Bilancio

Camera dei Deputati

19 Gennaio 2017



CONFINDUSTRIA

**Disegno di Legge A.C. 4200 –  
Conversione in legge del  
decreto-legge 29 dicembre  
2016, n. 243, recante interventi  
urgenti per la coesione sociale  
e territoriale, con particolare  
riferimento a situazioni critiche  
in alcune aree del Mezzogiorno**

A cura di:  
**Massimo Sabatini**

*Direttore Area Politiche Regionali e della Coesione  
Territoriale*

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a questa audizione, che mi consente di svolgere alcune considerazioni sulla situazione e sulle prospettive dell'economia del Mezzogiorno.

L'occasione è data dall'*iter* di conversione del decreto-legge n. 243/2016 recante *"Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno"*.

Si tratta di un provvedimento importante, coerente con la rinnovata centralità della crescita socio economica delle regioni meridionali annunciata dal Presidente del Consiglio nel suo discorso programmatico alle Camere, che trova peraltro conferma nella individuazione di un Ministro ad hoc per la coesione territoriale e il Mezzogiorno.

Il provvedimento si colloca in una fase estremamente delicata per l'economia meridionale.

Prosegue, infatti, la timida ripartenza dell'economia del Mezzogiorno avviatasi nel corso del 2015, ma il suo ritmo si mantiene ancora contenuto.

Le stime del Check-up Mezzogiorno, curato da Confindustria e SRM (Centro Studi collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo), confermano, infatti, il miglioramento delle prospettive dell'economia meridionale per il 2016, come evidenziato dai valori dell'*"Indice Sintetico dell'Economia Meridionale"*: per la prima volta dall'inizio della crisi, tutti e cinque gli indicatori utilizzati (Pil, Export, Occupazione, Imprese e Investimenti) fanno, infatti, registrare valori positivi. Secondo le stime, dovrebbe proseguire nel 2016, sia pure più lentamente (+0,5%), la crescita del prodotto registrata nel 2015, quando il Pil era cresciuto nelle regioni meridionali più che nel resto del Paese (+1,1% contro lo 0,6% del Centro-Nord). Le previsioni per il 2017 (+0,7%) vedono proseguire questa moderata espansione.

Migliora, in particolare, la produttività del settore manifatturiero, anche in modo più consistente rispetto al Centro-Nord: secondo le stime, il valore aggiunto per occupato registra, nel 2015, un aumento del 3,5% (+2,2% al Centro-Nord). Uno dei più interessanti segnali di risveglio dell'economia

meridionale viene, dunque, dall'impresa manifatturiera: ancora poco per colmare i divari ulteriormente ampliatisi con la crisi, ma certamente uno scenario ben diverso dalla temuta desertificazione industriale del Sud.

Continua a crescere nel III trimestre del 2016 il numero delle imprese, confermando, come già nel 2015, un saldo positivo al Sud (+0,5%, circa 9mila imprese in più). Continua la crescita del numero delle imprese di capitali (circa 16mila imprese in più, +6%), più forte rispetto alle altre regioni, quella delle imprese giovanili (oltre 257 mila al Sud), così come delle Start up innovative (+36,8% rispetto allo scorso anno) e delle imprese "in rete" (più di 4.100 a novembre 2016): tutti segnali di significativa vitalità imprenditoriale.

Prevalentemente, si tratta di imprese di piccola e piccolissima dimensione, la cui natalità rafforza la caratteristica principale del tessuto produttivo meridionale, che resta composto nella quasi totalità di micro e piccole imprese (il 99% delle imprese meridionali ha meno di 49 addetti), e rende ancora più urgente un intervento per irrobustirne le caratteristiche.

Per la prima volta dall'inizio della crisi, torna positivo il fatturato anche delle imprese classificate come piccole (+0,6 nel 2015 rispetto all'anno precedente): e cresce, sebbene su numeri contenuti, anche il fatturato delle imprese a partecipazione estera (+6% nel 2015 rispetto all'anno precedente), a conferma del potenziale di attrattività dei territori meridionali.

Segnali positivi per il manifatturiero sono, poi, confermati dall'andamento dell'export: nei primi nove mesi del 2016 è stato pari a 29,7 miliardi di euro. Confrontando i dati (cumulati) del III trimestre 2016 con quelli dello stesso periodo dell'anno precedente, l'export nel Mezzogiorno (senza i prodotti petroliferi raffinati) registra un notevole aumento (+9,6%). Se si depura, insomma, il dato della manifattura dall'effetto del perdurante calo degli idrocarburi, significa che sono numerosi i comparti che vedono migliorare la propria *performance* sui mercati internazionali: dall'automotive all'agroalimentare, dalle apparecchiature alla farmaceutica.

Tornano a crescere, ma ancora con estrema lentezza, anche gli investimenti in linea con quelli del resto del Paese (+0,8%): soprattutto, ciò

avviene nell'anno (2015) in cui più basso è stato il volume di agevolazioni concesse (860 milioni di euro) e di agevolazioni erogate alle imprese meridionali (meno di 1,3 miliardi di euro).

Continua, ma anch'esso a passo lento, il miglioramento dell'occupazione. Rispetto al III trimestre dell'anno precedente, poco meno di metà dei nuovi posti di lavoro creati si riferisce al Mezzogiorno (111 mila): viene così superata la soglia "psicologica" dei 6 milioni di occupati, ma il tasso di occupazione al Sud resta pari al 44%, con un ritmo ancora largamente insufficiente a recuperare gli effetti della crisi. L'utilizzo degli strumenti di sostegno al reddito si è stabilizzato ai livelli pre-crisi, ma resta ancora elevata la disoccupazione (18,6%), soprattutto quella femminile (20,7%), e ancor di più quella giovanile (47,4%). Preoccupa soprattutto la frenata registrata nei mesi più recenti: nel III trimestre l'occupazione meridionale torna, infatti, a calare dello 0,2% rispetto al trimestre precedente. Bene dunque la riproposizione di una misura di sgravio per le assunzioni a tempo indeterminato nel 2017, per rafforzare queste tendenze e migliorare il clima di fiducia, che segna anch'esso un lieve rallentamento rispetto ad un anno fa.

Migliora, ma non per tutti, l'accesso al credito, con significative difformità a seconda dei territori e delle tipologie di imprese: salgono, infatti, gli impieghi (+0,7%), soprattutto verso le famiglie, mentre variano in maniera non uniforme per territorio gli impieghi verso le imprese, anche per effetto dell'andamento delle sofferenze, che hanno superato i 40 miliardi di euro.

Proseguono i segnali positivi nel settore turistico, con un'ulteriore crescita dei turisti stranieri e della loro spesa (250 milioni in più), così come della fruizione di spettacoli e beni culturali. Lo stesso incremento del traffico nelle infrastrutture portuali e aeroportuali meridionali conferma l'attrattività crescente di tali territori: gli aeroporti del Sud, con una crescita del segmento passeggeri del 3,4% (e una forte componente internazionale); i porti meridionali, con buone *performance* grazie alle crociere (quasi 3,5 milioni di unità) e al ramo commerciale.

Il profilo del Mezzogiorno alla fine del 2016 è, dunque, quello di un'area tornata timidamente alla crescita, ma nella quale il ritmo con cui tali segnali

si affermano ne rendono solo parzialmente percepibile la consistenza, sia presso i cittadini (soprattutto i più giovani), sia presso le stesse imprese.

La lentezza con la quale i valori perduti con la crisi vengono recuperati si conferma decisiva: sono ancora 330mila gli occupati in meno rispetto al 2007, mentre il rischio di povertà è talmente elevato (soprattutto tra i giovani: il 46,8% dei giovani tra i 20 e 29 anni è considerato a rischio) che tornano a crescere anche le persone che rinunciano alle cure (13,2%, ben più della media nazionale), e si ferma la crescita dei giovani che decidono di proseguire gli studi.

Una robusta accelerazione dei processi di crescita, già a partire dai primi mesi del 2017, è dunque urgente e decisiva, e deve avere al centro l'impresa meridionale. Il 2017 è infatti un anno chiave, per far attecchire anche al Sud la strategia di "Industria 4.0"; per far decollare la nuova programmazione 2014-20 dei Fondi strutturali; per accelerare l'attuazione dei Piani attuativi del Masterplan e i connessi investimenti pubblici e privati; per migliorare l'accesso al credito ed agli strumenti finanziari; per rafforzare le tendenze occupazionali in atto.

Il provvedimento attualmente all'esame del Parlamento può dunque essere l'occasione per contribuire a tale accelerazione. Tuttavia, nella sua attuale impostazione il decreto-legge risponde a esigenze contingenti e specifiche, per cui, per centrare tale obiettivo, dovrebbe essere arricchito con misure di più ampio respiro e a più alto impatto sull'economia del Mezzogiorno.

Per questo motivo, l'analisi e le proposte che seguono sono rivolte, principalmente, ad aspetti ulteriori rispetto a quelli contenuti nel provvedimento, sulle quali riteniamo di richiamare l'attenzione della Commissione.

Nell'ambito del decreto legge, meritano un cenno le misure dedicate a ILVA, con cui il Governo affronta alcune questioni procedurali considerate necessarie per favorire la transizione dalla gestione commissariale al mercato. Senza entrare nel merito delle scelte di oggi, che sono la conseguenza di quelle fatte a suo tempo, Confindustria non può che ribadire in questa sede la strategicità di ILVA per l'economia nazionale e, in

questa ottica, sollecitare la più ampia convergenza, anche istituzionale, affinché il percorso individuato per restituire il Gruppo e lo stabilimento tarantino al mercato e alla piena efficienza venga completato nel più breve tempo possibile. Il tutto, chiaramente, salvaguardando e tenendo insieme le esigenze occupazionali e le tutele sul fronte ambientale e sanitario, ma anche le legittime aspettative delle imprese dell'indotto.

Tornando alle proposte volte ad ampliare il perimetro del provvedimento, intendiamo mettere in evidenza due temi, uno legato agli investimenti delle imprese private, uno alla maggiore efficacia dell'azione pubblica.

Per quanto riguarda il primo tema, come si ricorderà, la legge di stabilità 2016 ha introdotto un credito di imposta in favore delle imprese che, indipendentemente dalla dimensione e dalla forma giuridica assunta, per gli anni dal 2016 al 2019 effettuano investimenti in beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive situate nelle zone ammissibili delle regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo).

L'agevolazione spetta a tutti i soggetti titolari di reddito d'impresa che, dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2019, investono in macchinari, impianti e attrezzature "nuovi", e strumentali rispetto all'attività esercitata dall'impresa beneficiaria, nell'ambito di un progetto di investimento rivolto ai territori del Mezzogiorno e relativo alla creazione di un nuovo stabilimento, all'ampliamento di uno esistente, alla diversificazione della produzione o a un cambiamento significativo del processo produttivo aziendale (dunque non per interventi di mera sostituzione di beni).

La dotazione finanziaria a copertura dell'agevolazione è pari a 617 milioni di euro per ciascun anno del periodo 2016-2019, di cui 250 milioni annui (con riferimento alle agevolazioni concesse alle piccole e medie imprese) a valere sulle risorse dei fondi strutturali del PON "Imprese e competitività 2014-20" e dei PO FESR delle regioni del Mezzogiorno, e la restante parte a valere sulla quota del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione destinata al Mezzogiorno.

Sulla base delle prime anticipazioni disponibili, emergerebbe un utilizzo caratterizzato da un discreto numero di richieste ma di importo estremamente ridotto, con conseguente limitato tiraggio della misura.

In estrema sintesi, emergono quattro principali criticità legate a tale ridotto utilizzo:

*1) Base di calcolo penalizzante per le imprese investitrici*

Essendo il beneficio calcolato sul costo complessivo dei beni acquisiti al netto degli ammortamenti fiscali dedotti nel periodo di imposta per beni appartenenti alle medesime categorie di quelli oggetto dell'investimento (macchinari, impianti e attrezzature), sia pure con esclusione degli ammortamenti relativi ai beni oggetto dell'agevolazione, la misura penalizza le aziende che stanno già ammortizzando gli investimenti realizzati negli anni precedenti: ciò fa sì che la base su cui calcolare l'agevolazione sia ristretta, e di conseguenza l'incentivo meno efficace.

*2) Livelli di aiuto insufficienti*

La norma varata dalla legge di stabilità del 2016 non utilizza tutto il massimale autorizzato dalla Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale per le regioni meridionali per il periodo 2014-20: per le cinque regioni con deroga 107.3.a (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia), il massimale teoricamente utilizzabile è pari al 25% ESL per le grandi imprese, con maggiorazioni del 10% per le medie e del 20% per le piccole imprese.

La norma attualmente in vigore limita, invece, l'aiuto al 10% per le grandi Imprese, al 15% per le medie, e al 20% per le piccole imprese, risultando meno attrattivo di quanto sarebbe teoricamente possibile. Peraltro, questa scelta rende la misura "spiazzata" da altre misure di incentivazione che sfruttano pienamente il massimale concesso, quali quelle, ad esempio, in via di pubblicazione relative alla programmazione 2014-20 dei fondi strutturali europei. Anche nelle zone con deroga 107.3.c delle tre regioni rimanenti (Abruzzo, Molise e Sardegna) il massimale risulta solo parzialmente sfruttato, in particolare per le piccole e medie imprese.

In più, non tiene conto della modifica della Carta degli aiuti a finalità regionale che, dal primo gennaio 2017, riconosce l'intero territorio della regione Sardegna come ammissibile della deroga ex art. 107.3.a del Trattato.

### 3) *Possibilità di cumulo eccessivamente restrittive*

La normativa nazionale, inoltre, prevede il divieto di cumulo del credito d'imposta con gli aiuti *de minimis* e con altri aiuti di Stato che abbiano ad oggetto gli stessi costi. Anche questa disposizione si presenta, nella norma in oggetto, più restrittiva rispetto a quanto concesso dalla normativa comunitaria. La regola comunitaria, infatti, prevede che, in relazione agli stessi costi ammissibili, sia possibile il cumulo tra due misure di aiuto fino all'intensità o all'importo più elevati applicabili da ciascun regolamento che rappresenta la base normativa di ciascuna agevolazione.

### 4) *Rischio di non utilizzo dei fondi strutturali*

Un basso livello di tiraggio della misura rischia di vanificare l'opportunità concessa dalla Commissione europea che, per la prima volta, ha autorizzato l'Italia a finanziare parzialmente con fondi strutturali una misura di agevolazione automatica.

In particolare, è opportuno ricordare che il collegamento della misura con la Strategia di Specializzazione Intelligente la rende pienamente utilizzabile nell'ambito della nuova programmazione 2014-20.

Da questo punto di vista, più si riesce a dimostrare l'efficacia nell'utilizzo di fondi strutturali europei di una misura automatica come quella in oggetto, più si potrebbe con maggiore facilità provare ad estendere l'utilizzo di tale modalità in altri territori e su altre tematiche.

Liberare questa importante misura fiscale dagli elementi di freno che al momento la caratterizzano rappresenta, pertanto, uno degli obiettivi per creare condizioni idonee a favorire gli investimenti al Sud. A questo proposito, il Governo ha annunciato che sta lavorando ad una modifica della misura, che confidiamo venga tempestivamente proposta proprio nel

percorso di conversione legislativa del presente decreto-legge e condivisa dal Parlamento.

Un credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, appositamente rafforzato per sostenere investimenti innovativi, potrebbe dunque integrare, nella sostanza e nella forma (in particolare per gli investimenti di media dimensione) gli altri strumenti di agevolazione operanti nelle regioni meridionali, grazie a numerose caratteristiche positive.

Rappresenta, infatti, una tipologia di incentivo contraddistinta da un importante aspetto di trasparenza, in quanto applicabile solo ad imprese che effettivamente realizzano investimenti e che in tal modo possono ridurre il *global tax rate*: al contempo, è uno strumento capace di garantire automaticità nella erogazione, e dunque di ridurre gli oneri amministrativi, supportando imprese forti e innovative, indipendentemente dai settori di appartenenza. In tal senso, è in linea con l'attuale politica di bilancio.

È uno strumento ad impatto immediato, che potrà favorire indirettamente, se opportunamente rafforzato, la crescita dell'occupazione da parte dei privati, contribuendo ad evitare l'insorgere di rilevanti questioni sociali al Sud.

È uno strumento mirato, perché sostiene gli investimenti ad alta intensità di capitale, soprattutto per la fascia più dinamica di imprese che realizzano investimenti. In questo senso, una misura opportunamente rafforzata ben si integrerebbe con i Contratti di Sviluppo, per gli investimenti superiori a 20 milioni di euro, e con gli interventi finanziati dai fondi strutturali europei e con la Legge Sabatini (per gli investimenti di piccole e medie dimensioni).

Infine, il rafforzamento della misura, oltreché auspicabile, appare sostenibile anche dal punto di vista finanziario, essendo ancora ampiamente disponibili gli stanziamenti determinati dalla legge di stabilità 2016.

Per il complesso di tali ragioni, riteniamo che gli aspetti sui quali si dovrebbe intervenire al fine di rafforzare il Credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno riguardino:

- la rimozione del vincolo di calcolo al netto degli ammortamenti (precedentemente introdotto con il presumibile fine di tenere sotto controllo la spesa);
- l'aumento dell'intensità di aiuto, innalzando il massimale fino al massimo consentito, pari (nelle regioni in ritardo) al 25% ESL per le grandi imprese, al 35% per le medie e al 45% per le piccole imprese e, nelle zone ammissibili delle regioni in transizione, al 10% per le grandi imprese, al 20% per le medie e al 30% per le piccole ;
- la rimozione dei vincoli non necessari alla possibilità di cumulo;
- l'estensione delle zone ammissibili e delle intensità di aiuto per la regione Sardegna.

Per quanto riguarda il secondo punto, ovvero la maggiore efficacia dell'azione pubblica, è stato precedentemente ricordato come il 2017 sia un anno di particolare importanza, costituendo, di fatto, il momento della effettiva attuazione di numerosi interventi previsti dai Patti attuativi del Masterplan per il Mezzogiorno e dai Programmi Operativi dei Fondi strutturali europei.

Grazie soprattutto alla chiusura della programmazione 2007-13, il 2015 ha visto, infatti, la spesa in conto capitale tornare per la prima volta a crescere nel Mezzogiorno dopo lunghi anni di flessioni ininterrotte. Tale andamento ha contribuito in maniera significativa ai positivi risultati in termini di crescita dell'economia meridionale. Per tornare verso i valori precrisi, tale tendenza deve tuttavia irrobustirsi in fretta, grazie alle risorse europee e nazionali della nuova programmazione, andando anche al di là degli obiettivi di spesa previsti nell'ambito del "*performance framework*" 2014-20 (2,5 miliardi di euro) e dai Patti attuativi del Masterplan.

Per raggiungere questo risultato, il miglioramento strutturale dell'azione pubblica nel Mezzogiorno assume una importanza decisiva.

Le misure di rilancio dell'economia meridionale non possono, infatti, prescindere da iniziative concrete a supporto della semplificazione burocratica e della capacità amministrativa, in modo da facilitare i nuovi investimenti in termini di riduzione di atti, tempi e costi.

In proposito, la Commissione europea ha più volte evidenziato che il rafforzamento della capacità amministrativa degli attori coinvolti nella programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) riveste un'importanza cruciale per il buon esito delle politiche di sviluppo.

Nonostante gli sforzi e alcuni progressi, le *performance* della PA nel Mezzogiorno restano ancora carenti in termini di razionalizzazione ed efficienza organizzativa, come confermano anche recenti analisi<sup>1</sup>.

In tale contesto, andrebbero pertanto attuati senza ritardo i Piani di Rafforzamento Amministrativo previsti nell'ambito delle politiche di coesione 2014-2020, che costituiscono uno strumento indispensabile per il miglioramento dell'azione delle amministrazioni pubbliche nelle regioni meridionali.

Al contempo, l'implementazione della recente riforma della PA (c.d. Riforma Madia) può rappresentare l'occasione per un sostanziale ammodernamento degli uffici pubblici nel Mezzogiorno. Questo processo riformatore si basa, infatti, su una "visione nuova" della PA che – come ha evidenziato il Consiglio di Stato – "mette al centro il destinatario del servizio pubblico e non l'apparato che fornisce il servizio medesimo".

Nell'ambito di questo cambiamento normativo ma anche culturale, andrebbe valorizzato il ruolo delle Regioni nella promozione dello sviluppo delle attività produttive e di raccordo tra lo Stato e gli enti locali.

La nostra proposta è, quindi, di costituire nelle Regioni in ritardo ed in quelle in transizione una "*task force regionale per la semplificazione*", coordinata dal Presidente della Regione o da un suo delegato, composta da esperti di elevata professionalità, anche estranei alla pubblica amministrazione e supportata da personale tecnico-amministrativo appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione.

La *task force*, che agirebbe in stretto contatto con l'Agenzia per la Coesione e con il Dipartimento della Funzione Pubblica, dovrebbe, da un

---

<sup>1</sup> <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2015-pa-economia/index.html>;  
[http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2015/2015\\_10\\_27\\_linee.pdf](http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2015/2015_10_27_linee.pdf)

lato, favorire la collaborazione tra le amministrazioni per far sì che trovino concreta attuazione le recenti misure di semplificazione, a partire dalla nuova disciplina della conferenza di servizi.

Dall'altro, essa dovrebbe esercitare poteri sostitutivi in caso di inerzia da parte delle pubbliche amministrazioni regionali e locali nel rilascio di provvedimenti autorizzativi relativi, ad esempio, all'insediamento o all'ammodernamento di impianti industriali di medio-grandi dimensioni.

A questa attività di supporto tecnico dovrebbe affiancarsi un sistema di segnalazione aperto alle associazioni rappresentative del mondo imprenditoriale, le quali dovrebbero poter evidenziare alla *task force* questioni di particolare rilevanza, anche di natura interpretativa, o blocchi procedurali che impediscano la conclusione dei procedimenti.

Questa interlocuzione favorirebbe il consolidarsi di indirizzi di carattere generale, tali da garantire certezza e celerità all'azione degli operatori economici e dei funzionari pubblici.

In conclusione, riteniamo che il provvedimento, così integrato, possa concretamente favorire l'auspicata accelerazione dei processi di crescita dell'economia meridionale, rendendo più robusti e soprattutto stabili i primi segnali di miglioramento registrati negli ultimi mesi.

Vi ringrazio.