



Commissioni riunite Industria e Ambiente

Senato della Repubblica

Decreto Legge 91/2014 recante “Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l’efficientamento energetico dell’edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea”

Audizione del Direttore Generale di Confindustria

Marcella Panucci

Roma, 1 luglio 2014

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni sul decreto-legge recante interventi urgenti in materia di competitività.

Prima di entrare nel merito e di esporre il punto di vista di Confindustria sul provvedimento, consentitemi una breve riflessione sul contesto in cui si innesta il decreto.

Il livello di produzione industriale si è ridotto di quasi il 24% e in alcuni settori di oltre un terzo rispetto ai picchi pre-crisi. Particolarmente colpito è il comparto delle costruzioni, dove il gap è tuttora del 43%.

Gli investimenti sono crollati di quasi il 28%. Le persone a cui manca il lavoro sono arrivate a 7,7 milioni (+3,7 milioni dall'inizio della crisi).

I segnali di ripresa restano timidi e impongono di attuare riforme strutturali che intensifichino la capacità dell'Italia e dell'Europa di crescere e creare nuova occupazione.

Tra le misure strutturali più urgenti, l'ultimo Consiglio europeo ha individuato la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, la riforma dei mercati di prodotti e servizi, il miglioramento del contesto imprenditoriale e degli strumenti a sostegno della ricerca e dell'innovazione, l'agevolazione nell'accesso ai finanziamenti.

Nonostante questo clima di incertezza e fragilità, tra le imprese si inizia però a percepire una maggiore fiducia.

A dispetto del quadro economico sfavorevole, l'Italia resta la seconda Nazione industrializzata d'Europa e l'ottava nel Mondo. Siamo i quinti esportatori mondiali di beni manufatti. Abbiamo conservato integre molte filiere e abbiamo, quindi, le carte in regola per puntare a un manifatturiero forte e dinamico, capace di trascinare l'intera economia, come è avvenuto nel secondo dopoguerra.

Ma per avere un'industria più forte e far ripartire il Paese dobbiamo azionare la leva della competitività che, oltre ai fattori di costo, si impernia sul ruolo degli investimenti, pubblici e privati.

Tra il 2007 e il 2013, gli investimenti in Italia sono caduti di 3,2 punti di PIL. Questa diminuzione ha riguardato anche gli altri paesi avanzati, ma da noi hanno agito fattori ulteriori, specifici e aggravanti: la persistente e pronunciata flessione dei consumi interni, la caduta degli investimenti pubblici (crollati in termini reali tra il 2009 e il 2013 di oltre il 30%), la diminuzione della redditività (scesa ai minimi storici), l'inaridimento del canale di finanziamento bancario e l'incertezza

aggiuntiva generata dal quadro politico, in particolare nel periodo dall'estate 2011 alla primavera 2014.

I minori investimenti hanno inciso negativamente sulla crescita, sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta.

Occorre pertanto rimettere in moto gli investimenti pubblici, attivando subito le risorse già disponibili e concentrandole sulle opere già avviate o su quelle immediatamente cantierabili.

Per far questo va rivisto il Patto di stabilità interno, così da permettere ai Comuni di utilizzare le risorse che hanno in bilancio. Inoltre, vanno utilizzati rapidamente i fondi per la coesione sociale, che costituiscono una fonte importantissima da sfruttare.

Insieme a questo, per rilanciare la competitività sono determinanti gli investimenti privati, cui va assegnato un ruolo centrale, perché è difficile ipotizzare una ripresa sostenuta dell'economia italiana senza mettere in campo strategie e politiche in grado di stimolarli.

Per centrare questo obiettivo, lo Stato è chiamato a ripristinare condizioni di fiducia per sbloccare l'iniziativa privata.

Il provvedimento che discutiamo oggi va in questa direzione.

Il rilancio degli investimenti privati rappresenta, infatti, il comune denominatore di molte delle misure che lo compongono, a partire dal credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali, passando per gli interventi volti a rafforzare la struttura patrimoniale delle imprese e ad ampliare la loro base di finanziamento.

In tal senso, il decreto-legge può rappresentare un passo importante nella costruzione di una nuova politica industriale, capace di rispondere alle reali esigenze delle imprese e accompagnare i primi, seppur deboli, segnali di ripresa.

Esso si articola lungo un ampio ventaglio di interventi, in larga parte frutto di scelte che sembrano rispondere a una visione di lungo respiro. Sosteniamo, infatti, da tempo la necessità di misure fiscali premianti per le imprese che decidono di reinvestire gli utili nell'ammmodernamento del processo produttivo e di un quadro regolamentare che favorisca l'accesso delle PMI al mercato del capitale di rischio.

Rispetto a questo giudizio, appaiono però in netta controtendenza le scelte operate in materia di energia, che denotano un'impostazione non in linea con gli indirizzi espressi in sede europea e con l'obiettivo di definire un vero e proprio *Industrial Compact*, come in più occasioni autorevoli esponenti del nostro Governo hanno sostenuto.

Su questo punto tornerò più avanti.

Ci tengo però fin d'ora a ribadire un punto centrale per Confindustria: l'esigenza che il Governo persegua un unico, coerente disegno di politica economica e industriale, le cui misure siano tra loro coordinate e indirizzate all'obiettivo di rilanciare le attività economiche, ripartendo dall'industria.

Disegno spesso disatteso dagli ultimi Governi, che hanno in molti casi seguito una visione poco coerente, motivata da esigenze "emergenziali" di finanza pubblica e da necessità di individuare coperture, colpendo in modo pesante il tessuto produttivo del Paese.

Un esempio recente: il taglio del 5% del controvalore dei contratti in essere per forniture di beni e servizi alle PA previsto dal Decreto Irpef. L'ennesimo taglio lineare a carico delle imprese, già gravate dai ritardi di pagamento delle PA e da precedenti analoghi tagli, che non tiene conto delle consistenti riduzioni ai margini di redditività che le imprese stanno già da anni affrontando.

È questo il motivo per cui Confindustria auspica che il decreto-legge oggi all'esame possa rappresentare il primo segnale di una chiara inversione di tendenza, che consenta di delineare politiche coraggiose, fatte di scelte calibrate e durature nel tempo.

Dobbiamo ora assicurare stabilità a questo percorso, per creare le condizioni più favorevoli affinché le imprese italiane riprendano il cammino degli investimenti in Italia e gli investitori esteri guardino con maggiore interesse al nostro Paese.

Peraltro, a differenza del passato, va registrato con favore il fatto che la maggior parte delle misure contenute nel decreto-legge è da subito efficace e che il rinvio a provvedimenti attuativi risulta contenuto. Circostanza, questa, che dovrebbe scongiurare il rischio di norme "manifesto" e di riforme che rimangono inattuato.

Va poi evidenziato che l'efficacia del provvedimento dipenderà anche dalla consapevolezza delle imprese in ordine alla necessità di rafforzare la propria struttura patrimoniale per diventare più grandi, più efficienti e più capitalizzate.

Il nostro auspicio è che il dibattito parlamentare possa costituire l'occasione per rafforzare l'impianto delle misure, valorizzando quelle più significative per la competitività del sistema imprenditoriale e apportando i correttivi necessari a superare alcune criticità.

Entrando nel merito dei contenuti, mi soffermerò in questa sede solo su alcune delle misure contenute nel provvedimento, rinviando al documento che lasciamo agli atti della Commissione per un'analisi più approfondita.

Inizio da una delle previsioni più qualificanti del decreto-legge, che risulta certamente d'ausilio alla ripresa degli investimenti e al rafforzamento della capacità produttiva delle imprese, vale a dire il credito di imposta per l'acquisto di macchinari e apparecchiature strumentali.

Si tratta di un intervento che si affianca ad altri strumenti di sostegno agli investimenti, a cominciare dalle agevolazioni previste dalla c.d. nuova Sabatini per l'acquisto di beni strumentali, che hanno registrato un ampio interesse da parte delle imprese. Infatti, nei primi tre mesi di operatività, sono state presentate oltre 4.000 domande di accesso, per un ammontare di finanziamenti richiesti pari a 1,3 miliardi di euro.

Tornando al credito d'imposta, rileviamo però che la capacità di produrre uno *shock* sugli investimenti appare ridimensionata non solo dal ristretto ambito oggettivo delle misure, ma anche dal rinvio al 2016 della fruizione del beneficio fiscale e dall'aver limitato l'intervento ai soli investimenti effettuati entro il 30 giugno 2015.

Pertanto, per rafforzare la portata della misura, sarebbe opportuno:

- riconsiderare l'esclusione dall'agevolazione degli investimenti di importo unitario inferiore a 10 mila euro, tenuto conto peraltro che i macchinari e le apparecchiature comprese nella divisione 28 della tabella Ateco potrebbero avere un prezzo inferiore a tale soglia;
- estendere l'ambito temporale dell'agevolazione agli investimenti effettuati entro il 31 dicembre 2015;
- avvicinare il momento della fruizione del beneficio fiscale a quello in cui si effettua l'investimento.

Apprezzabili anche le misure di rafforzamento dell'ACE che, convertendo il beneficio in credito di imposta compensabile con l'IRAP, incentivano la patrimonializzazione delle imprese, ovviando ai limiti riscontrati nell'utilizzo di questo strumento per ragioni congiunturali legate alla bassa redditività delle imprese.

Altrettanto positiva è l'introduzione della c.d. "Super Ace", volta a incentivare la quotazione, la cui efficacia è però subordinata alla preventiva autorizzazione della Commissione Europea. L'ambito applicativo della misura andrebbe però esteso anche a beneficio delle imprese che decidano di quotarsi sui mercati non regolamentati, come l'AIM Italia, che registrano un crescente interesse da parte degli operatori a bassa capitalizzazione.

Il nostro giudizio è positivo anche sulle semplificazioni regolamentari volte ad agevolare e promuovere l'accesso al mercato dei capitali di rischio, in particolare da parte delle piccole e medie imprese.

Tra queste, una delle più rilevanti è l'introduzione della possibilità di emettere azioni a voto multiplo a favore di azionisti stabili, al fine di incentivare la presenza di investitori di lungo periodo e ovviare alla tradizionale ritrosia delle imprese familiari italiane a quotarsi per il timore di perdere il controllo.

Si tratta di un intervento innovativo, che Confindustria suggeriva da tempo e che dovrà essere oggetto di un'attenta riflessione, specie al fine di rafforzarne la portata.

Da segnalare anche le misure in tema di OPA e di partecipazioni rilevanti e reciproche che, rendendo più flessibili gli assetti proprietari, potranno avere effetti non trascurabili sulle politiche di investimento delle imprese. Vanno sempre nell'ottica di promuovere l'afflusso di capitali le previsioni che rendono più flessibili i criteri di calcolo per la liquidazione delle azioni quotate in caso di recesso e dimezzano il termine per l'esercizio del diritto d'opzione per tutte le società.

Si muovono lungo una direzione auspicata da Confindustria, rafforzando l'azione di riforma avviata nel 2012, le misure finalizzate ad ampliare la base di finanziamento delle imprese.

Al riguardo, sono positivi gli interventi che eliminano le restrizioni fiscali esistenti per le emissioni obbligazionarie da parte delle imprese non quotate. In particolare, il riferimento è alle misure volte

a eliminare le incongruenze normative che penalizzavano le operazioni di *private placement* e scoraggiavano gli operatori stranieri a investire in Italia per vincoli regolamentari e contabili.

Sempre in tema di rafforzamento degli strumenti di accesso al credito, è apprezzabile la scelta di consentire alle compagnie di assicurazione, società di cartolarizzazione e OICR l'erogazione diretta di finanziamenti alle imprese, facilitando la concessione di credito a lungo termine.

Per rafforzare l'impianto di questa disciplina, sarebbe opportuno prevedere che il Fondo di Garanzia per le PMI intervenga anche a copertura della quota di finanziamenti concessa da assicurazioni e società di cartolarizzazione e, di conseguenza, rifinanziare il Fondo stesso.

Allo stesso modo, va nella direzione di un'effettiva liberalizzazione del mercato dei capitali, la soppressione delle ritenute per gli interessi corrisposti a finanziatori esteri. Si tratta di una misura importante diretta a eliminare la distorsione che frenava il ricorso al mercato dei capitali esteri, in quanto le imprese italiane erano costrette ad accollarsi le ritenute operate sugli interessi corrisposti e non recuperate dai finanziatori esteri.

È positiva anche la norma che, per rafforzare il supporto all'export e all'internazionalizzazione, prevede che la garanzia dello Stato per rischi non di mercato possa operare direttamente in favore di SACE. Ciò consentirà di finanziare operazioni a lungo termine anche in paesi non OCSE, permettendo alle imprese italiane di cogliere nuove opportunità nei mercati più promettenti.

Anche nel capitolo ambiente è presente una misura per il rilancio degli investimenti a tutela del territorio, che potrà avere effetti molto positivi anche per il recupero industriale di importanti aree del nostro Paese. Si tratta della nuova procedura semplificata per le operazioni di bonifica dei siti industriali contaminati. Sono trascorsi più di 15 anni dall'introduzione della regolamentazione sulle bonifiche, ma i risultati sono ancora scarsi o insussistenti. Ciò è dovuto soprattutto alla complessità di regole e procedure che risultano di fatto inapplicabili sia per gli operatori che per gli amministratori. La nuova norma dovrebbe consentire di superare tale criticità e agevolare il rilancio degli investimenti in queste aree.

È importante quindi che non venga depotenziata durante il percorso di conversione.

Sempre in materia ambientale, non posso eludere la questione SISTRI, che il provvedimento affronta in modo molto marginale. Temiamo che poche semplificazioni non bastino per risolvere i molti problemi che le imprese e le stesse amministrazioni coinvolte denunciano. Per questo,

abbiamo sottoposto all'attenzione del Ministro Galletti un documento di cento pagine che spiega perché e dove si deve intervenire per rimediare ai difetti progettuali e correggere le numerose distorsioni normative e regolamentari. Inoltre, riteniamo che, fino a quando le semplificazioni non saranno concretamente attuate e le contraddizioni normative risolte, l'obbligatorietà del SISTRI, anche contributiva, debba essere sospesa.

Evidenzio, infine, che l'abrogazione della norma di interpretazione autentica in materia di prededucibilità dei crediti sorti in occasione o in funzione del concordato preventivo risolve un'incongruenza normativa che, pur puntando a scoraggiare fenomeni di abuso nell'utilizzo del predetto istituto, rischiava di pregiudicarne la piena funzionalità. Sul punto, non posso però non sottolineare l'incoerenza di un processo legislativo che richiede di intervenire, in senso esattamente contrario, su una norma introdotta pochi mesi fa. Più in generale, il tema dell'utilizzo "abusivo" dei concordati in bianco merita di essere monitorato con attenzione, anche in vista di correttivi ulteriori rispetto a quelli già introdotti lo scorso anno dal decreto "del fare", in quanto continuiamo a ricevere segnalazioni in questo senso da parte delle imprese.

In questo quadro di sostanziale apprezzamento dell'impostazione del provvedimento, gli elementi di maggiore criticità riguardano le misure in tema di energia.

Pur condividendo, infatti, l'obiettivo di diminuire il costo delle bollette energetiche per le PMI, non possiamo non sottolineare che il decreto si limita a redistribuire gli oneri parafiscali tra diverse categorie di consumatori senza incidere sui fattori strutturali che determinano un così elevato *gap* di competitività rispetto agli altri *partner* europei.

Dobbiamo anzi evidenziare come il complessivo indebolimento di tutti gli strumenti di politica industriale (impianti di cogenerazione realizzati all'interno di reti interne di utenza e SEU), che in questi anni avevano consentito ai settori energivori e più esposti alla concorrenza internazionale di ridurre il differenziale di costo dell'energia con i loro *competitor*, insieme agli interventi che agiscono in modo retroattivo sugli impegni assunti dallo Stato con gli operatori privati, appaiano in netta controtendenza sia con gli orientamenti della Commissione europea e degli altri Paesi industrializzati, sia con l'obiettivo del Governo di rilanciare la manifattura e attrarre e mantenere gli investimenti esteri.

Occorre poi evidenziare che il notevole ampliamento della platea dei beneficiari - consumatori a media e bassa tensione con potenza superiore ai 16,5 KW - rischia di vanificare l'obiettivo della riduzione delle bollette del 10% per le imprese interessate. Infatti, sulla base dei dati presentati nella conferenza stampa del Governo, il risparmio di 1,5 miliardi dovrebbe essere ripartito tra una platea di oltre 700 mila imprese.

Il provvedimento sembra pertanto privilegiare una distribuzione a pioggia di piccoli vantaggi a fronte di un indebolimento della competitività di settori importanti per il sistema manifatturiero come quello siderurgico, della carta, della ceramica e della chimica, del cemento, delle fonderie e dell'*automotive*.

Va inoltre considerato che nei prossimi mesi saranno adottati i nuovi obiettivi in materia di *emission trading* (ETS), per i quali la Commissione ha previsto un raddoppio degli attuali *target* al 2020. È quindi importante valutare l'impatto delle misure taglia bollette, oltre che con riferimento ai nuovi investimenti nella *green economy*, anche con riguardo alle misure di tutela dei settori a rischio di delocalizzazione.

Su questi temi, che riteniamo strategici per la competitività del sistema industriale, ci auguriamo che il Parlamento possa apportare alcune modifiche al decreto-legge e che possa proseguire un costruttivo dialogo con il Ministero dello Sviluppo Economico sulle modalità attuative della strategia per il taglio delle bollette. In quella sede chiederemo al Governo di adottare provvedimenti che riconducano il costo dell'energia per i settori manifatturieri ai livelli degli altri Paesi europei.

In conclusione, riteniamo che il decreto-legge sulla competitività rappresenti un importante banco di prova per la costruzione di una nuova politica industriale.

Le imprese non faranno mancare il proprio contributo, anche nella fase di conversione in legge, nella consapevolezza di trovare nel Parlamento e nel Governo interlocutori attenti e sensibili.

L'auspicio è che tutti, responsabilmente, dimostrino di perseguire con determinazione l'interesse generale del Paese.

Grazie per l'attenzione.