



CONFINDUSTRIA

**Audizione Presidente Confindustria  
sul decreto legge 1° luglio 2009, n. 78**

*Commissioni riunite Bilancio e Finanze  
Camera dei Deputati*

*9 luglio 2009*

## **Premessa**

La situazione economica è ancora difficile, pur se non mancano alcuni segnali di miglioramento nello scenario internazionale e nelle attese degli operatori.

Gli interventi in esame possono rappresentare un contributo rilevante per dare ossigeno al nostro sistema produttivo.

Ci sembra inoltre che nello scegliere i punti qualificanti dell'intervento di urgenza il Governo abbia condiviso l'importanza di alcuni temi che Confindustria ha indicato come prioritari in questi mesi: la necessità di un forte sostegno agli investimenti, il nodo del credito, l'accelerazione dei pagamenti della pubblica amministrazione, il costo dell'energia, la coesione sociale.

Questo apprezzamento generale naturalmente non esime da un'analisi e da una valutazione delle singole misure. L'obiettivo che dobbiamo porci è come renderle, se possibile, ancora più efficaci e meglio fruibili dalle imprese.

**Potenziamento ammortizzatori sociali (art. 1)** Il decreto anticrisi prevede diverse misure per il mantenimento dell'occupazione.

- Per gli anni 2009 e 2010, previo accordo sindacale in sede ministeriale, sarà possibile per le imprese realizzare progetti di formazione o riqualificazione per i lavoratori in cig. Ai lavoratori spetterà, in aggiunta al trattamento di cassa integrazione, la differenza tra quest'ultimo e la normale retribuzione. Il relativo importo è a carico del datore di lavoro.
- Rifinanziate con 25 milioni di euro per l'anno 2009 le proroghe a 24 mesi del trattamento straordinario di integrazione salariale in caso di crisi aziendale per cessazione di attività.
- Per gli anni 2009 e 2010, per i contratti di solidarietà, viene incrementato dal 60% all'80% l'ammontare del trattamento integrativo del reddito perso a seguito della riduzione dell'orario di lavoro.
- Nel caso in cui il lavoratore in cassa integrazione o in mobilità intenda avviare un'attività economica autonoma, può richiedere l'erogazione in unica soluzione dell'importo residuo del trattamento di integrazione al reddito non ancora fruito. Le misure sono positive anche perché si aggiungono all'insieme degli interventi varati negli ultimi mesi dal Governo e agli strumenti decisi dal Ministro del Lavoro per far fronte alla crisi internazionale. Incentivare la riattivazione dei rapporti di lavoro del personale oggi in cassa integrazione può cogliere quelle situazioni nelle quali l'impresa, anche se in difficoltà, intravede soluzioni di uscita. E ciò al fine di accelerare investimenti tecnologici che richiedono l'immediato adeguamento formativo on the job dei propri dipendenti.

Nel complesso, la coesione sociale è un obiettivo irrinunciabile. Il Governo ha messo a disposizione strumenti e risorse importanti per attenuare l'impatto della crisi sui lavoratori. Rileviamo positivamente l'impegno del Governo a mettere in campo ulteriori strumenti riguardanti in particolare la durata della Cassa integrazione qualora ve ne fosse bisogno.

## **Contenimento del costo delle commissioni bancarie (art. 2 )**

L'intervento sulla commissione di massimo scoperto è condivisibile. L'imposizione di un tetto massimo alle commissioni risolve solo in parte i problemi rilevati dalle imprese.

La percentuale massima fissata dal decreto (pari allo 0,5% trimestrale) in alcuni casi può risultare superiore a quelle recentemente rinegoziate dalle imprese. Come Confindustria intendiamo procedere sulla via della contrattazione con il sistema bancario per ottenere le condizioni migliori possibili per tutte le imprese.

E' necessario sostituire commissioni complesse e spesso opache con commissioni sui fondi messi a disposizione, la cui entità, come ieri sottolineato dal Governatore Draghi, sia però equilibrata, ragionevole e correttamente calcolata.

## **Riduzione del costo dell'energia per imprese e famiglie (art. 3)**

L'articolo 3 contiene una misura pro-competitiva che consente di allineare il costo del gas per i settori energy intensive con i prezzi prevalenti nei principali mercati europei.

In risposta anche alle richieste di Confindustria viene previsto, per l'anno termico 2009-2010, un gas release di 5 miliardi di metri cubi di gas al quale potranno partecipare aziende e consorzi di aziende energy intensive ad un valore di cessione parametrato sui principali mercati europei.

Il meccanismo di allocazione è su base d'asta e i proventi della procedura competitiva saranno retrocessi ai settori identificati sulla base del meccanismo dei mandati di consumo.

Il provvedimento introduce inoltre delle misure di carattere strutturale di grande importanza per il sistema industriale, che verranno attuate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas entro novanta giorni dall'entrata in vigore del Decreto.

Viene riconosciuto il principio di degressività delle tariffe di trasporto sia con riferimento ai coefficienti di utilizzo delle infrastrutture sia con riferimento ai volumi trasportati.

Viene previsto un nuovo regime di bilanciamento per l'uso delle infrastrutture di rete maggiormente flessibile e propedeutico all'avvio di un mercato organizzato del gas naturale.

Viene esteso il servizio di stoccaggio, prerogativa dei soli utenti civili e residenziali, agli utenti industriali e termoelettrici garantendo le condizioni di base per uno sviluppo effettivo del mercato del gas naturale.

## **Sblocco investimenti privati (art. 4)**

L'articolo 4 del decreto anticrisi introduce delle misure straordinarie per rimuovere una delle principali cause delle inefficienze di funzionamento del mercato elettrico italiano, attraverso la nomina di uno o più Commissari della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

La riforma del mercato elettrico voluta da tutte le associazioni confindustriali richiede che il mercato dispieghi le forze competitive su una piattaforma di reti in grado di garantire un adeguato confronto sul piano concorrenziale.

Auspichiamo che tale disposizione possa consentire di superare veti locali e complessità amministrative che finora hanno bloccato lo sviluppo delle infrastrutture elettriche causando, nell'ultimo anno, oltre 1,2 miliardi di costi di congestione per il sistema.

La limitata capacità di dispacciamento ha fatto sì che in molti casi gli impianti più efficienti di nuova generazione non potessero immettere l'energia prodotta in rete con gravi danni economici per gli investitori.

Il provvedimento dovrebbe consentire di sbloccare circa 6 miliardi di investimenti in infrastrutture elettriche, con durata economico-tecnica di 40 anni, senza oneri a carico dello Stato perché completamente auto-finanziati.

### **Detassazione degli utili reinvestiti in macchinari (art. 5)**

La detassazione degli investimenti in macchinari e apparecchiature è una misura di grande importanza che, in una fase ciclica così difficile, serve a sostenere la domanda di importanti settori del nostro sistema produttivo.

Per una piena efficacia del provvedimento sono però fortemente auspicabili alcuni miglioramenti.

***Occorre innanzitutto rivedere il periodo di fruizione.*** La norma dispone infatti che *“L'esclusione dal reddito vale a decorrere dal periodo d'imposta 2010”*. È indispensabile anticipare invece l'effetto positivo dell'agevolazione già a partire dal 2009.

Ciò contribuirebbe a dare ossigeno di liquidità a quelle imprese che nonostante la crisi continuano ad investire.

La misura ha un effetto immediato per le imprese con redditi imponibili positivi. Per le imprese in perdita fiscale, invece, il vantaggio è rinviato ed è subordinato al conseguimento di futuri redditi imponibili.

Per ripristinare una condizione di parità, sarebbe opportuno prevedere che, nei casi in cui l'agevolazione determini una perdita ovvero una maggior perdita fiscale riportabile a nuovo, il beneficio anziché operare come agevolazione in riduzione della base imponibile IRES, operi come credito di imposta da utilizzare in compensazione di altri debiti tributari o contributivi. In tal caso, l'agevolazione sarebbe commisurata al potenziale risparmio ai fini IRES.

***Va ampliata la tipologia dei beni agevolabili.*** I beni per i quali è prevista la detassazione rappresentano una rilevante fascia dei beni di investimento, ma resta comunque esclusa una parte importante degli investimenti in macchinari e apparecchiature effettuati dalle imprese.

Sono esclusi diverse tipologie di beni, fra i quali gli strumenti di precisione e quelli di misurazione e controllo, i mobili e le attrezzature per gli uffici, gli apparati per le telecomunicazioni, per citarne alcuni. Sono inoltre esclusi i veicoli industriali pesanti, che già erano stati esclusi dal bonus rottamazione. Su questo fronte va fatta una attenta valutazione, per evitare di penalizzare settori che pure sono centrali per la tenuta del nostro sistema produttivo.

## **Credito di imposta R&S**

In tema di incentivi agli investimenti, vorrei richiamare il tema del credito di imposta in R&S. Sottolineiamo da tempo la strategicità di questo tema come una delle strade per uscire dalla crisi. Le imprese stanno reagendo bene ma per ampliare e allargare questo processo è indispensabile intensificare l'impegno del Paese assicurando strumenti di supporto certi ed efficaci.

Le imprese hanno risposto positivamente agli strumenti fiscali di incentivo all'attività di ricerca industriale e di sviluppo. Dai primi dati emerge chiaramente che si è riusciti a consolidare e far crescere gli investimenti complessivi e a far emergere molta attività di R&I ma che continua a non essere inclusa nelle statistiche ufficiali.

Per non vanificare questo risultato è indispensabile ripristinare l'automaticità del credito d'imposta in R&S. Il metodo adottato per l'assegnazione dei fondi (il cd. "click day") è aleatorio e scarsamente trasparente.

Sono diverse decine di migliaia le imprese che nei due anni trascorsi hanno avviato (e in molti casi hanno già concluso) progetti di ricerca, confidando nel credito di imposta e che ora, nel giro di pochi secondi, si sono viste negare l'accesso alla agevolazione.

Si tratta di investimenti già realizzati, di impegni già assunti, in piena vigenza di una norma di legge. E' indispensabile, dunque, integrare la dotazione finanziaria della misura per garantire a queste imprese il credito di imposta.

Come si può "chiedere alle imprese di fare la loro parte" quando poi si cambiano continuamente le regole in corso d'opera? E come si può pensare di attrarre investimenti esteri a valore aggiunto se non si offre certezza degli strumenti? (soprattutto quando in molti Paesi vicino a noi, come la Francia, vi sono misure analoghe ben più elevate con chiaro effetto attrattivo). Il Governo deve assicurare copertura a tutte le imprese che hanno creduto nel credito d'imposta ed hanno investito in R&S.

Occorre anche dare piena operatività agli altri strumenti a supporto della R&I fermi da troppo tempo. Solo per citare alcuni casi:

- i) mancano bandi nazionali del Miur dal 2005;
- ii) Industria 2015: sono fermi due programmi, gli altri, già approvati, sono fermi per assenza di norme di rendicontazione.

## **Accelerazione dell'ammortamento sui beni tecnologici (art. 6).**

Si prevede la revisione, entro il 31 dicembre 2009, dei coefficienti di ammortamento dei "beni a più avanzata tecnologia e che producono risparmio energetico", per renderne più rapido l'ammortamento e tenere conto della maggiore incidenza di tali beni nel processo produttivo.

Si tratta di un intervento opportuno, ma che viene sottoposto a una condizione che tendenzialmente ne vanifica i benefici per le imprese.

La revisione deve infatti avvenire a costo zero per l'erario. Il costo dell'adeguamento dovrà infatti essere compensato con un più lungo ammortamento degli altri tipi di bene.

### **Incremento delle compensazioni dei crediti fiscali (art. 10)**

Chiediamo una revisione della norma perché di fatto rinvia a condizioni non prevedibili quell'adeguamento della soglia per le compensazioni, atteso da anni, che in questa fase avrebbe contribuito ad alleggerire i problemi di liquidità delle imprese.

Vengono disposte, a partire dal 1° gennaio 2010, varie restrizioni all'utilizzo del credito in compensazione, restrizioni che, secondo la relazione tecnica, dovrebbero dare un gettito di circa 1 miliardo di euro. Tale gettito non è però destinato alla elevazione del limite di compensazione, peraltro limitata a 700.000 euro. Questa non è certa, ma sarà eventualmente disposta in futuro dal MEF, condizionatamente alle esigenze del bilancio pubblico.

Chiediamo che l'innalzamento del limite annuo dei crediti di imposta compensabili, ad almeno un milione di euro, sia disposto direttamente dalla norma e a partire dalla medesima data prevista per le nuove procedure di compensazione.

### **Indebitamento delle imprese e carico fiscale**

Per migliorare la situazione finanziaria delle imprese, è necessario rivedere l'attuale disciplina della deducibilità degli interessi passivi.

In questa fase congiunturale, tale disciplina andrebbe infatti mitigata. In periodi di scarsa redditività delle imprese e di necessario maggior ricorso all'indebitamento finanziario, i limiti previsti alla deducibilità degli interessi si trasformano in un onere insostenibile, soprattutto per le piccole e medie imprese.

### **Contrasto agli arbitraggi fiscali internazionali (art 13)**

Comprendiamo la finalità antielusiva della norma.

Osserviamo tuttavia che il decreto non prevede una specifica norma di **decorrenza** per le diverse disposizioni; pertanto, è da ritenere che le nuove norme entrino in vigore dal 2009. Ciò è in palese contrasto con quanto previsto dallo Statuto del Contribuente (che sancisce che *"relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono"*). Le nuove disposizioni si dovrebbero applicare a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello di

conversione del decreto legge, per consentire alle imprese di disporre di un congruo termine per riorganizzarsi e tener conto del nuovo contesto normativo.

***Andrebbe poi rivista la condizione che l'attività effettiva della controllata estera deve esplicitarsi nel mercato dello Stato o territorio di insediamento.***

Essa rappresenta un *unicum* nel panorama internazionale e si presta a dubbi di coerenza con le regole del Mercato Unico Europeo. In ogni caso, si penalizza la competitività internazionale delle nostre imprese rispetto a quelle del resto d'Europa.

Andrebbe anche rivista la disposizione volta a colpire attività speculative prive di contenuto imprenditoriale, escludendo dal novero delle cosiddette "*passive income companies*" le società holding e le società che prestano servizi a favore di società del gruppo.

Risulta, infine, opportuno eliminare l'obbligo per il contribuente di interpellare preventivamente l'Agenzia delle Entrate in relazione a tutte le proprie controllate dirette o indirette che, per effetto della nuova norma, ricadranno nel suo allargato ambito di applicazione.

### **Tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni (art. 9)**

Il decreto interviene nuovamente sul tema dei ritardati pagamenti della PA, dopo le misure previste dal decreto "anticrisi" e di cui si è ancora in attesa della piena operatività (in particolar modo, la certificazione dei crediti).

Le disposizioni previste sono condivisibili come lo è sicuramente lo sforzo finanziario che si sta mettendo in campo. Il Ministro Tremonti ha reso noto alla stampa che, ai 5 mld € stanziati con il decreto in esame, si aggiungeranno altri 18 mld € quando sarà approvata la legge di assestamento di bilancio. Queste risorse dovrebbero servire a liquidare i debiti pregressi dei soli Ministeri a tutto il 2008.

I tempi necessari all'approvazione dell'assestamento e poi per l'espletamento delle procedure contabili potrebbero però ridurre sensibilmente l'ammontare dei pagamenti erogabili. E' dunque necessario che l'assestamento del bilancio sia approvato nel più breve tempo possibile e che le Amministrazioni interessate predispongano in anticipo la documentazione necessaria per poter passare all'emissione dei mandati di pagamento.

Per i debiti futuri, invece, l'intervento punta ad evitare la formazione di nuovo indebitamento sia rendendo cogente la verifica che ci sia la copertura al momento dell'impegno di spesa, sia attraverso un'azione di stimolo nei confronti di tutte le Amministrazioni affinché adottino le necessarie misure organizzative.

In linea generale, è certamente significativo ed apprezzabile l'impegno del Governo per intervenire su un problema che non è solo di questi mesi ma si è aggravato nel corso degli ultimi anni.

Si tratta ora di verificare l'effettiva incisività delle disposizioni legislative e di bilancio, soprattutto in relazione allo sblocco dei pagamenti delle forniture di beni e servizi forniti dalle imprese alle amministrazioni pubbliche.

Rimangono poi aperte alcune questioni sulle quali è necessario intervenire.

La più rilevante riguarda il campo di applicazione delle misure.

Come già previsto dalle disposizioni sulla certificazione dei crediti, limitate al solo 2009 ed ai crediti di enti locali e regioni, anche il decreto 78, in particolare nella misura dello sblocco di cassa delle risorse, esclude la sanità.

E' noto, invece, che proprio la sanità rappresenta il settore maggiormente interessato dal fenomeno dei ritardati pagamenti con una diffusione che riguarda l'intero territorio nazionale e non solo le Regioni centro-meridionali.

Sul punto, è comprensibile la prudenza con la quale il Governo si muove in considerazione delle gravi carenze di trasparenza contabile ed amministrativa che, con il passare del tempo, stanno emergendo in maniera preoccupante soprattutto nell'ambito dell'operazione sui piani di rientro.

Ma tale prudenza non può portare a non intervenire sul settore, lasciando alla sola volontà delle Regioni la soluzione al problema.

Sulla sanità occorre un'operazione di trasparenza sui conti e parallelamente avviare, anche in modo graduale, un'azione di regolarizzazione degli impegni contrattualmente presi dalle aziende sanitarie e dalle regioni nei confronti delle imprese.

In tal senso, Confindustria conferma la sua disponibilità a valutare congiuntamente alle Istituzioni soluzioni ad hoc per il settore. La prossima stipula dell'Intesa Stato-Regioni sulla sanità può essere il terreno su cui confrontarci in modo costruttivo.

Infine, si segnala la necessità di evitare il rischio che una non corretta applicazione della specifica norma del decreto riguardante l'obbligo di verifica della copertura al momento dell'impegno di spesa porti di fatto ad un blocco dei contratti di fornitura.

### **Spesa farmaceutica (art. 22)**

Il decreto prevede la riduzione del tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale in valore assoluto per 800 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 e in termini percentuali nella misura del 13,3 per cento del finanziamento pubblico della sanità a decorrere dal medesimo anno 2010. La misura non è condivisibile.

Le difficoltà di intervenire con interventi strutturali di razionalizzazione della spesa pubblica, soprattutto nelle Regioni impegnate sui piani di rientro, spingono ad intervenire ancora una volta con misure di "taglio" della spesa farmaceutica (va ricordato che dal 2001 al 2008 la farmaceutica convenzionata è diminuita del 2,4% e le altre voci di spesa sanitaria sono cresciute del 54,6%), di immediato effetto ai fini delle esigenze di cassa per la finanza pubblica, ma senza tener conto dell'impatto negativo sul sistema produttivo dei farmaci.

Infatti, a fronte di un settore che garantisce ingenti investimenti, anche in ricerca, garantendo così un importante contributo al superamento della crisi economica,

non appare accettabile l'ennesima misura di riduzione della spesa farmaceutica pubblica (dopo la riduzione già realizzata con il decreto "Abruzzo"), misura che modifica radicalmente il quadro di riferimento normativo per imprese ed operatori che avevano programmato gli investimenti.

È necessario ridurre l'impatto negativo della misura sulle imprese del settore farmaceutico anche individuando compensazioni con strumenti di politica industriale riservati al settore.

## **Conclusioni**

**L'impostazione della manovra è nel complesso condivisibile. Molti degli interventi previsti dal decreto sono essenziali per contribuire alla ripresa del nostro sistema economico.**

Oltre ad alcuni miglioramenti su singole norme, credo sia necessario richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento su un tema centrale: **il rafforzamento patrimoniale delle aziende.**

Dalla crisi non si esce senza uno sforzo ulteriore finalizzato alla ricapitalizzazione del nostro sistema produttivo.

Chiediamo un impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti. Dalle imprese, che devono credere nella necessità di rafforzare la struttura patrimoniale per essere più forti nei mercati e nel sistema del credito. Dalle banche, che devono aiutare le imprese in questa delicata fase sia sostenendo gli investimenti che la crescita. Dal Governo e dal Parlamento, che devono realizzare un sistema di regole e di incentivi che favorisca l'afflusso di nuovo capitale in azienda.

Bisogna mettere in campo una serie di misure tra loro coordinate.

Per questo abbiamo chiesto innanzitutto al Presidente del Consiglio di porre nell'agenda del G8 il tema di una **revisione della regolamentazione introdotta con l'accordo di Basilea 2.** Si tratta, almeno per un periodo determinato, di consentire alle banche di adottare criteri di valutazioni meno stringenti e favorire così l'afflusso di credito all'economia.

Oltre ad intervenire sui rating della aziende, è essenziale incentivare sul piano fiscale la ricapitalizzazione delle imprese con **forme di detassazione degli utili reinvestiti e degli apporti di capitale.**

Serve infine il sostegno degli **investitori istituzionali** che, anche grazie al concorso di capitali pubblici e privati, siano in grado di far affluire importanti risorse finanziarie finalizzate al rafforzamento patrimoniale delle aziende.

**L'obiettivo comune deve essere evitare che la crisi faccia perdere al Paese pezzi importanti del suo sistema produttivo.**