

AUDIZIONE DELLA COMMISSIONE SUL PROGRAMMA DI LAVORO DELLA COMMISSIONE EUROPEA 2014

INTERVENTO DI CONFINDUSTRIA EMILIA-ROMAGNA

10.02.2014

La sessione dell'Assemblea dedicata alle politiche europee e all'attività della Commissione è per noi un'occasione importante per portare all'attenzione della società emiliano-romagnola le politiche europee: da un lato per avvicinare le politiche alle imprese e ai cittadini della nostra regione, dall'altro per portare le nostre esigenze e i nostri bisogni, attraverso di voi, all'Unione europea.

Ciò è particolarmente vero in un momento di grande importanza per le istituzioni europee: il semestre di Presidenza italiana alle porte, l'elezione del nuovo Parlamento e la nomina della nuova Commissione. Il passaggio elettorale sarà particolarmente importante per riaffermare, anche in campagna elettorale, il valore e l'apporto dell'Europa alla crescita della nostra società contrastando la spinta di euroscetticismo che in molti paesi si farà sentire (UK, Francia, Germania, Olanda e Italia).

Confindustria sta elaborando un proprio Manifesto per le elezioni europee che intende essere un contributo di proposta alla nuova legislatura comunitaria nell'auspicio di un più continuo e stretto rapporto tra i nostri parlamentari e il territorio.

In apertura riteniamo utile però informare la Commissione del quadro relativo alla Programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali per evidenziare come persistano una serie di nodi ancora irrisolti nelle relazioni tra lo Stato e le Regioni che rischiano di rendere estremamente complessa la programmazione delle Regioni riducendone l'efficacia e l'impatto positivo sull'economia. Ci riferiamo in particolare al tema dei PON, ai loro obiettivi e all'ammontare delle risorse coinvolte, ed alla puntuale identificazione (non richiesta dalla UE) di allocazione di risorse non solo tra gli obiettivi tematici ma tra singole azioni a livello nazionale, con l'effetto di limitare fortemente le possibilità di scelta ed autonomia delle politiche regionali. A ciò si aggiunge ancora il tema dell'inclusione nel patto di stabilità interno del cofinanziamento regionale.

Il punto principale della riflessione odierna riguarda le politiche economiche dell'Unione Europea concentrate in questi anni sul rigore dei conti pubblici e sulla stabilità monetaria. È ormai evidente che la politica del rigore, senza essere adeguatamente accompagnata da politiche per lo sviluppo e la crescita, abbia in questi anni soffocato l'economia reale e la crescita europea. L'Area Euro è

quella, tra le grandi aree globali, a registrare i tassi di crescita più bassi (non solo nei Paesi in maggior difficoltà come l'Italia).

Nonostante l'adozione della strategia Europa 2020, focalizzata sui temi dello sviluppo e della crescita sostenibile, l'attenzione della politica economica dell'Unione è rimasta focalizzata sul rispetto dei vincoli monetari. Ciò in parte è il risultato dell'assetto istituzionale della UE che può esercitare un controllo effettivo sulle politiche monetarie ma non su quelle fiscali, lasciate all'autonomia dei singoli stati membri.

Solo di recente, sotto la spinta dell'urgente necessità di sostenere l'economia reale, la Commissione ha avviato un percorso di definizione di politiche per la crescita e l'occupazione che trovano nell'industria manifatturiera (avanzata e sostenibile) il pilastro fondamentale: l'industrial compact può rappresentare un punto di snodo nelle politiche europee.

Per queste ragioni, le nostre riflessioni sull'agenda di lavoro della Commissione si concentreranno su alcuni temi in particolare: (1) la politica industriale, (2) la politica ambientale ed energetica, (3) il tema della R&I e degli aiuti di stato.

1. PARTIRE DALL'INDUSTRIA PER RILANCIARE L'UNIONE EUROPEA

Proprio dall'industria manifatturiera deve ripartire con decisione la crescita economica dell'Europa. [Lo sviluppo dell'industria, concentrata in alcune aree regionali, è il pilastro centrale della strategia europea.](#) Siamo oggi tra l'altro nella fase di avvio della Programmazione dei Fondi Strutturali (la Commissione ha incrementato le risorse per le regioni della competitività) e di Horizon 2020 (in cui sempre più la ricerca tecnologica è al servizio delle imprese e del mercato).

Il punto è far comprendere alla Commissione e alle Istituzioni Europee, a partire dal tema della concorrenza e degli aiuti di stato, che la sfida globale è tra Europa e altre Macro Aree mondiali (l'Asia, il Nord America) e non tra Paesi europei. Ciò vale ad esempio per le politiche commerciali della UE, nell'ambito del WTO.

A livello europeo, diverse politiche influenzano direttamente la competitività industriale; per questa ragione, è essenziale ribadire l'importanza di un approccio integrato di tutte le politiche europee – energia, clima, ambiente, commercio, concorrenza, ricerca e innovazione, istruzione, accesso ai finanziamenti per le PMI – ed operare per sviluppare sinergie più forti, dirette ad integrare al meglio la competitività industriale e ad assicurare che tali politiche siano sviluppate ed attuate per sostenere la re-industrializzazione dell'Europa.

Dopo gli sforzi compiuti nel corso di questi ultimi tre anni attraverso le comunicazioni sulla politica industriale del 2010 e del 2012, la nuova comunicazione "Per un Rinascimento industriale europeo" presentata il 22 gennaio 2014 dal Vice presidente della Commissione europea Antonio Tajani ha il merito di sottolineare la centralità del manifatturiero e l'importanza di avanzare nell'attuazione di un approccio integrato di politica industriale in seno all'UE. La Commissione ha

richiamato l'urgenza per l'Europa di dare un segnale chiaro del proprio sostegno della reindustrializzazione e della volontà di operare a favore di un contesto competitivo per l'industria.

Serve ora un vero e proprio Industrial Compact con misure concrete, perché il rilancio della crescita e dell'occupazione si assicura solo attraverso un vero e deciso rilancio del manifatturiero, che passi attraverso un approccio complessivo, coerente e coordinato in grado di garantire che tutte le politiche europee siano concepite ed attuate in modo da promuovere e non ostacolare la competitività delle imprese.

- **In questo senso, appare necessario definire una nuova governance industriale che assicuri un cambio di passo rispetto alla situazione attuale nel concepimento e nella definizione dell'insieme delle politiche.**

Il ruolo del Consiglio Competitività come garante della competitività industriale deve essere significativamente rafforzato al fine di assicurare che tutte le iniziative politiche e tutte le proposte legislative siano finalizzate alla crescita. Anche a livello di Consiglio europeo, è importante definire un orientamento politico sui temi dell'industria e della competitività.

Le politiche e gli strumenti di Smart Regulation rivestono inoltre un ruolo cruciale nella definizione delle condizioni atte a promuovere la competitività dell'industria lungo l'intera catena del valore. Gli oneri ed i costi normativi e burocratici che discendono dalla legislazione europea sono spesso troppo elevati e gravano pesantemente sulle imprese, specialmente su quelle di piccole e medie dimensioni, mettendo a rischio la loro capacità di competere sui mercati mondiali.

- **Per il mondo dell'industria, al contrario, è necessario che l'ambiente normativo sia chiaro e coerente e garantisca la massima certezza giuridica.**

È quindi fondamentale proseguire con le iniziative già avviate a livello UE, rendendo più efficaci gli strumenti di regolamentazione intelligente; in particolare, occorre rafforzare l'azione tanto sul fronte delle valutazioni di impatto e dei test di competitività sulle nuove proposte legislative, quanto su quello dei controlli di idoneità e della semplificazione della legislazione vigente.

2. POLITICHE ENERGETICHE, CLIMATICHE E AMBIENTALI REALISTICHE, COERENTI ED EFFICACI

Le politiche energetiche, climatiche e ambientali europee dovranno essere perseguite rimettendo al centro la competitività, oltre che la sostenibilità, dell'industria europea.

- **Gli obiettivi europei dovranno essere perciò essere realistici e tenere conto delle opportunità tecnologiche dei diversi settori industriali, senza limitarne le prospettive di crescita ma al contrario sostenendo il loro impegno ad adattarsi ai cambiamenti attraverso strumenti normativi e finanziari adeguati.**

Sarà indispensabile, quindi, rafforzare anche il sostegno allo sviluppo e alla diffusione di nuove tecnologie per fare in modo che l'industria europea sia al passo con la loro rapida espansione nei

Paesi terzi. Lo scopo principale nella definizione degli strumenti politici dovrà essere quello di stimolare le imprese a diventare più sostenibili per mantenere il più possibile la produzione, l'occupazione, il know-how e gli investimenti in Europa.

In materia di energia e lotta ai cambiamenti climatici, le sfide davanti a noi sono enormi: il completamento efficace del mercato interno dell'energia e la decarbonizzazione dell'economia dovranno essere perseguiti assicurando alle industrie energia a prezzi e costi competitivi, per recuperare il divario con i nostri maggiori concorrenti sul mercato globale.

- **Sul fronte della politica ambientale, è necessaria una razionalizzazione e semplificazione dell'esteso e complesso quadro normativo europeo, che negli ultimi anni è cresciuto a dismisura e ha generato costi economici e amministrativi aggiuntivi per le imprese.**

In questo campo, più che l'adozione di nuove normative, sarà invece essenziale assicurare un quadro stabile, coerente ed efficiente nel tempo, in modo da facilitarne l'implementazione da parte degli Stati Membri.

- **Le iniziative in materia di politica energetica, climatica e ambientale dovranno essere coerenti tra loro ed evitare il moltiplicarsi di oneri sulle imprese.**

E' necessario che siano accompagnate da attente valutazioni dei costi complessivi, solide analisi dei costi e dei benefici e da una considerazione approfondita sullo scenario globale, evitando il più possibile approcci unilaterali, che già penalizzano l'industria europea e sarebbero insufficienti a raggiungere gli obiettivi globali.

La Commissione Europea effettuerà nei prossimi mesi un monitoraggio sistematico delle politiche nazionali in materia di rinnovabili sulla base di alcuni indicatori specifici e potrà adottare misure specifiche laddove necessario.

L'Emissions Trading Scheme, che rappresenta il principale pilastro della politica energetica europea, dovrà essere riformato allo scopo di ristabilire un equilibrio tra domanda e offerta di quote di emissione, a seguito di un accumulo di quote sul mercato dovuto alla crisi economica e degli impatti degli obiettivi energetici (fonti rinnovabili, efficienza energetica). Per quanto riguarda infine, i settori esposti a rischio di carbon leakage, la Commissione ha deciso di mantenere validi i criteri stabiliti nell'attuale Direttiva ETS. L'effetto di una revisione dei criteri nella definizione della lista dei settori e prodotti a rischio di carbon leakage, rischia di mettere fuori mercato alcuni settori/prodotti cruciali, con gravi ripercussioni economiche anche per il sistema produttivo italiano.

3. R&I PER LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE EUROPEE E AIUTI DI STATO

Il nuovo programma di finanziamento Horizon 2020 è allineato agli obiettivi di crescita della Strategia Europa 2020 e, grazie al forte accento posto sulla dimensione dell'innovazione, aprirà la strada ad una più ampia penetrazione nel mercato di prodotti e servizi innovativi. Appare

ugualmente positivo che il rafforzamento degli investimenti orientati al mercato sia stato identificato come uno dei quattro ambiti di intervento della politica industriale europea.

- **Tema fondamentale in questo ambito è quello relativo alle normative sugli Aiuti di stato, tutte focalizzate ad assicurare il rispetto assoluto della libera concorrenza tra i Paesi UE ma che non consentono ad esempio di sostenere gli investimenti, in particolare delle grandi imprese (fondamentali per le politiche di attrattività).**

Tale situazione è particolarmente penalizzante per l'Italia che a questi limiti, aggiunge una pressione fiscale ordinaria elevatissima.

In questo contesto, anche la politica sugli aiuti di Stato può sicuramente dare un contributo importante agli obiettivi di Europa 2020, purché preveda strumenti flessibili, di facile accesso e con effetti decisivi per il comune interesse. Purtroppo la riforma del regime de minimis e quella sugli aiuti di stato a finalità regionale hanno finito nuovamente per penalizzare le nostre imprese rispetto ai Paesi concorrenti.

La riforma degli aiuti R&I è in linea con obiettivi e strumenti di Horizon 2020 e se ne condivide l'impostazione complessiva. La bozza di revisione delle Linee guida è sicuramente apprezzabile nelle novità inserite rispetto alla disciplina vigente, ma prevede anche alcuni aspetti sui quali sarebbe utile intervenire, tra questi segnaliamo in particolare:

L'attuale disciplina comunitaria sugli aiuti di stato alla R&I dispone che gli aiuti possono essere ammessi solo se comportano un effetto di incentivazione. Il Draft della DG Competition, confermando tale condizione generale, prevede condizioni addizionali per l'aiuto individuale.

In particolare, la bozza dispone che lo Stato Membro, per comprovare tale effetto, deve fornire anche informazioni di scenario controfattuale. Al riguardo viene ora specificato che tale scenario controfattuale può consistere nell'assenza di un progetto alternativo o riferirsi ad un progetto alternativo portato avanti totalmente o parzialmente al di fuori della UE.

L'attuale disciplina comunitaria sugli aiuti di stato alla R&D&I dispone che – ferma l'esigenza di comprovare l'effetto di incentivazione degli aiuti – questi non possono superare un tetto in termini di intensità di aiuto (modulato per tipologia di attività e dimensioni dell'impresa).

Il "Draft framework for State aid for R&D&I" della DG Concorrenza innova in materia prevedendo riguardo alla "proporzionalità degli aiuti" che: come condizione generale gli aiuti non devono superare un tetto in termini di intensità di aiuto (ESL); come condizione aggiuntiva, l'aiuto non deve superare i "net extra costs", che risultano dal confronto del valore attuale netto (NPV) dell'investimento realizzato con l'aiuto pubblico e del valore attuale netto del progetto controfattuale quale sarebbe senza l'aiuto.

- **Si ritiene che l'introduzione del metodo di calcolo "net extra cost", che peraltro non è supportato da argomentazioni da parte della Commissione, non sia oggettivamente giustificato e crei una situazione di incertezza e complessità che è opportuno evitare.**

Oltre tutto si creano le condizioni per una potenziale riduzione dei finanziamenti pubblici.

Positivo l'innalzamento delle soglie di notifica e la proposta di intervento sulle intensità di aiuto e sulle relative maggiorazioni.

- **Tuttavia si evidenzia che, nel caso di aiuti per l'innovazione dei processi e organizzazione nei servizi la percentuale di aiuto risulta aumentata per le piccole imprese (dal 35 al 50%) e per le medie (dal 25 al 50%), mentre resta invariata per le grandi imprese al 15%.**

Per quanto si condivida pienamente che il ruolo delle piccole e medie imprese sia di vitale importanza per il processo di sviluppo del sistema produttivo italiano ed europeo, e che quindi occorra supportarle con aiuti più consistenti, si ritiene che il medesimo intervento incentivante potrebbe essere applicato anche alle grandi imprese, in caso di loro collaborazione con le PMI.

Considerando in particolare la struttura delle PMI italiane si evidenzia necessità di chiarire che:

- **tra i costi del personale impegnato nei progetti possa essere considerato anche quello relativo al titolare/amministratore/socio, esclusivamente per la parte di effettivo impiego nel progetto di R&S oggetto dell'agevolazione e comunque fino ad un massimo del 10% del costo complessivo del progetto.**

Al momento, infatti, la disciplina europea contempla espressamente solo i costi di "ricercatori, tecnici e altro personale ausiliario purché impiegati per il progetto di ricerca", senza chiarire l'ammissibilità o meno dei costi di personale sopra indicati per cui si potrebbe prevedere una compartecipazione "in kind".

In conclusione, le aree manifatturiere dell'Europa, oggi in grande tensione per gli effetti della competizione internazionale, sono il punto su cui costruire una prospettiva di crescita e di sviluppo economico e sociale: sono l'asset principale, accanto alle grandi aree metropolitane, su cui si fonda la competitività dell'Europa. La sfida è naturalmente quella di fare industria manifatturiera avanzata nel quadro di una società evoluta e moderna.

Le imprese devono poter trovare nell'Europa una base per competere a livello internazionale ed in questo senso è importante che tutte le normative, ad esempio per l'innovazione, l'ambiente e la sostenibilità, siano indirizzate allo sviluppo e alla competitività del sistema economico.