



Assemblea biennale dell'Assonime
13 giugno 2013

Relazione
del Presidente Maurizio Sella

Relazione del Presidente Maurizio Sella

1

Autorità, Colleghi, Signore e Signori,

Prendo la parola con una certa emozione, chiamato a presiedere la più antica associazione d'impresa, l'Assonime che da oltre un secolo lavora al servizio delle imprese e delle istituzioni per promuovere buone regole per il mercato e un ambiente favorevole all'impresa, che ha saputo conservare e rafforzare nel tempo le sue altissime competenze tecniche e lo spirito di servizio. Strumento di difesa dell'interesse generale delle imprese, mai di interessi particolari, mai con connotazioni politiche di parte. Sarò affiancato in questo compito dal professor Innocenzo Cipolletta, già vice-presidente nella precedente gestione, che proporrò come vice-presidente vicario. Conterò sull'opera preziosa del direttore generale Stefano Micossi e della sua selezionata squadra di dirigenti.

Il mio ringraziamento va anzitutto a voi, cari Colleghi, per la fiducia che mi avete accordato; al presidente Abete, che mi consegna un organismo sano, solido nei conti, nella qualità del personale e nella reputazione; ai suoi vice-presidenti, primo tra tutti Elio Catania; ai componenti del Comitato di presidenza; ai presidenti e ai componenti dei gruppi di lavoro di Giunta, ai componenti degli organi direttivi, che raccolgono il *gotha* dell'industria e della finanza italiana e che si sono spesi per arricchire le scelte e le politiche dell'Associazione.

Un caldo ringraziamento devo anche al personale tutto, patrimonio ricchissimo dell'Associazione che mi impegno a valorizzare e rafforzare.

Un ringraziamento particolare per essere qui con noi oggi va al presidente della Corte Costituzionale Franco Gallo, al vice-presidente del Senato Linda Lanzillotta, al Ministro dell'Economia e delle Finanze Fabrizio Saccomanni, l'interlocutore naturale dell'Associazione nelle istituzioni, e alle numerose autorità presenti.

L'economia italiana

Quando è scoppiata la crisi finanziaria l'Italia era particolarmente vulnerabile, con l'economia quasi ferma dall'anno 2000 e gravata da un debito pubblico opprimente che soffocava ogni margine di manovra. Per questo la crisi finanziaria mondiale ha avuto effetti più gravi sull'economia italiana che negli altri paesi industriali. Tra il 2008 e il 2012 da noi il PIL è sceso di 7 punti percentuali, più che in Spagna e Portogallo, mentre in Francia è rimasto stazionario e in Germania è aumentato del 3,5 per cento. Solo la Grecia ha sofferto più di noi, avendo perso oltre un quinto del

PIL, ma partendo da una situazione di autentico dissesto finanziario.

I problemi dell'economia italiana vengono da lontano, dal ristagno della produttività. Le cause non sono ignote, ma le preclusioni ideologiche, l'inefficienza del nostro bipolarismo di coalizione, che consente di vincere le elezioni ma non di governare, la scarsa accettazione delle esigenze dell'economia di mercato non hanno consentito di affrontarle in modo risolutivo.

La prima malattia, evidente e gravissima, sta nel mercato del lavoro: un mercato dualistico nel quale poco più di dieci milioni di lavoratori troppo protetti coesistono con quasi altrettanti lavoratori, includendo gli irregolari, con un grado di protezione molto minore, fino a forme estreme di precariato. Persistenti divergenze tra salario e produttività si sono accumulate nel sistema, scoraggiando le assunzioni e l'investimento in capitale umano.

Il tasso di occupazione femminile è tra i più bassi del mondo avanzato. Il settore pubblico spicca per la protezione più forte, alla quale corrispondono prestazioni molto diseguali e mediamente poco efficienti; mentre gli aumenti salariali hanno ecceduto per anni quelli del settore privato, scaricandone il costo nella forma di aumenti d'imposta sul settore privato aperto alla concorrenza. Per questo, è importante che l'aggiustamento in corso, grazie al blocco delle retribuzioni pubbliche, non sia seguito da un nuovo rimbalzo allo scadere del blocco.

La strada verso l'unificazione del mercato del lavoro e l'aumento dei tassi di occupazione – che l'Europa e le istituzioni internazionali indicano come massima priorità – è stata imboccata, grazie al nuovo sistema di contrattazione negoziato tra le parti sociali, che nell'industria può spostare quote crescenti della contrattazione dal livello nazionale a quello aziendale. Le politiche attive del lavoro, le misure di sostegno alla famiglia per facilitare il lavoro femminile, la flessibilità d'ingresso e il rafforzamento dei collegamenti tra formazione e lavoro attraverso l'apprendistato possono aiutare.

Ma deve essere affrontato il problema centrale di spostare la protezione dai posti di lavoro alle persone, secondo quel modello di *flexi-security* – che negli ultimi vent'anni ha riportato i paesi del nord Europa su tassi di crescita vicini al 3 per cento – del quale il nuovo meccanismo dell'ASPI, per la tutela della disoccupazione, costituisce solo un primo tassello. Inoltre, bisogna trovare i mezzi per rafforzare l'investimento nella scuola, in particolare le scuole tecniche, e nell'università: sapendo che vi è un serio problema di qualità, che richiede scelte difficili per premiare il merito e battere l'egualitarismo. Anche le imprese dovranno aumentare l'investimento nella formazione, l'Assonime coadiuverà.

La seconda grave malattia riguarda l'inefficienza del settore pubblico, con una presenza pubblica nell'economia del tutto sproporzionata e con risultati troppo inferiori rispetto alle risorse investite. Non basta contenere la spesa, come pure dovremo continuare a fare se vogliamo ridurre i carichi fiscali opprimenti che soffocano l'impresa e il lavoro. Occorre intervenire in profondità per modificare gli assetti organizzativi e gestionali; orientare l'azione delle amministrazioni alla tutela degli interessi dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese, invece che alla perpetuazione del potere burocratico; snellire drasticamente le leggi e le procedure per poter avere decisioni rapide e prevedibili, perché basate su criteri chiari e regole semplici.

Soprattutto, occorre liberare il sistema amministrativo dall'occupazione sistematica da parte dei partiti politici, che spesso distorce la scelta degli uomini, l'assegnazione dei contratti di appalto e fornitura, l'indicazione delle direzioni strategiche, con gravi costi per l'economia.

Una lotta decisa all'evasione fiscale è essenziale per reperire risorse, che dovranno servire per ridurre la pressione fiscale; combattendo l'evasione fiscale e la corruzione, si crea un ambiente economico favorevole all'impresa. Anche la politica può ritrovare prestigio e credibilità, ed esercitare appieno la responsabilità di dare una guida al Paese nella crisi più profonda dal secondo dopoguerra, se si mostrerà capace di porre al centro l'interesse generale, abbandonando la rincorsa a prebende e a facili guadagni. Sta qui il vero antidoto all'antipolitica.

La terza malattia è la mancanza di concorrenza. In troppi comparti, la difesa dell'esistente continua a prevalere sull'apertura dei mercati alle nuove iniziative e al nuovo capitale, italiano e estero. La frusta della concorrenza spinge le imprese a contenere i costi e a innovare più e meglio di mille sussidi; ma gli ostacoli restano consistenti a ogni livello e l'azione delle amministrazioni, soprattutto locali, tende più ad assecondare gli interessi costituiti che a incoraggiare le nuove iniziative. Cruciale è in questo contesto il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle autorità settoriali nel riprendere con vigore l'azione di promozione della concorrenza, appannata nell'ultimo decennio. Assonime è impegnata a dare il proprio attivo contributo alla definizione di migliori regole per il funzionamento del mercato.

Il nuovo Governo è partito bene, riportando serenità in un quadro politico lacerato e concentrando i suoi interventi sull'emergenza economica. Certamente è indispensabile che continui con grande urgenza. La scelta di non cedere alle sirene di chi voleva rompere gli impegni con l'Europa ha prodotto i primi frutti: l'Italia sta uscendo dalle strettoie della procedura per disavanzi eccessivi.

Questa scelta responsabile apre lo spazio per mobilitare i fondi strutturali ancora non spesi – che sono oltre il sessanta per cento del totale, a sei mesi dalla fine del periodo di programmazione settennale europeo 2007-2013 – per riprendere a investire nel nostro sistema infrastrutturale, sfruttando l'esclusione della quota nazionale di quegli investimenti dal limite del 3 per cento del disavanzo, di cui ora potremo beneficiare. Ma la prima condizione per poter spendere quei fondi è la capacità di concentrare le risorse su grandi progetti credibili con valore aggiunto europeo e di attuarli rapidamente: due cose nelle quali le nostre amministrazioni, soprattutto regionali, sono state nel passato drammaticamente carenti.

Serve un piano straordinario per l'occupazione, orientato soprattutto ai giovani e alle donne, del quale si iniziano a delineare i contorni: una maggiore flessibilità d'ingresso al lavoro, sostenuta anche dall'allargamento dell'apprendistato; una moratoria fiscale e contributiva per le nuove assunzioni; forme contrattuali e sostegni specifici alle famiglie per favorire il lavoro femminile. Questi interventi si possono effettuare con risorse limitate, tratte anche dal fondo sociale europeo. Sperando che la Ragioneria dello Stato abbandoni finalmente – anche alla luce delle nuove formulazioni dell'articolo 81 della Costituzione introdotte con il *Fiscal Compact* – il criterio formale che richiede di trovare copertura anche a incentivi fiscali che non

implicano alcuna minore entrata rispetto agli andamenti correnti.

Servono, infine, azioni mirate per migliorare la situazione di liquidità e del credito alle imprese. Il Governo sta meritoriamente accelerando la liquidazione dei crediti scaduti delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni, che in massima parte non implica aumenti dell'indebitamento netto del settore pubblico, perché i debiti derivano da spese già iscritte in precedenza nei bilanci pubblici. Auspichiamo che si possa procedere al più presto alla liquidazione di tutti i debiti pregressi.

La liquidità del sistema bancario può essere accresciuta anche da altri interventi: consentendo, ad esempio, di portare al rifinanziamento della BCE crediti cartolarizzati alle PMI, in un quadro nel quale le sofferenze crescono rapidamente per il cattivo andamento dell'economia. La capacità delle banche di erogare credito sarebbe accresciuta dal miglioramento e della semplificazione della disciplina di deduzione delle svalutazioni sui crediti.

Il Governo potrebbe valutare, in questo contesto, la possibilità di firmare un memorandum d'intenti con le autorità europee, con l'obiettivo di creare le condizioni per il nostro Paese per facilitare la ripresa dell'economia. Ciò non richiederebbe condizioni addizionali per la nostra politica economica, ma potrebbe accelerare la discesa dei tassi di interesse sul debito pubblico e la ripresa del credito influenzando le aspettative: sia creando le condizioni per l'intervento della BCE sul mercato secondario delle nostre obbligazioni, sia consentendo l'accesso, in caso di bisogno, al Meccanismo Europeo di Stabilità finanziaria. Con questi interventi, il credito potrebbe tornare a fluire al sistema delle imprese, ma soprattutto migliorare la sua qualità e facilitare la ripresa della domanda di credito. Gli investitori esteri sarebbero incoraggiati a rientrare sui nostri mercati azionari e obbligazionari in misura consistente.

La fiscalità d'impresa

Nel biennio 2011-2012 abbiamo assistito in materia tributaria a numerosi interventi normativi volti principalmente a consolidare lo stato dei conti pubblici; un consolidamento che purtroppo è avvenuto soprattutto attraverso l'aumento della pressione fiscale, anziché con la riduzione della spesa.

Nel breve periodo, il Governo è chiamato anzitutto a sciogliere il nodo aggrovigliato dell'IMU: la decisione di sospendere il pagamento della rata di giugno sulle prime case apre la strada, nelle intenzioni del Governo, a una revisione complessiva dell'imposizione immobiliare che può portare buoni frutti, purché prevalgano misura e ragionevolezza.

Sul tema alcuni punti fermi si possono intanto stabilire. In primo luogo, la pressione fiscale sulla casa nel nostro Paese non è elevata anche dopo i recenti aumenti - commisurandosi intorno all'1 per cento del PIL, rispetto a oltre il 2 per cento in Francia e in Giappone, oltre il 3 negli Stati Uniti e nel Regno Unito. In secondo luogo, la pressione dell'imposta sulla prima casa delle famiglie a basso reddito è moderata: secondo i dati del MEF, si tratta in media di circa 190 euro all'anno per le famiglie con redditi dichiarati fino a 26.000 euro, 267 euro tra i 26.000 e i 55.000 euro di reddito. Terzo, l'imposta già prevede una esenzione di 200 euro per la pri-

ma casa, aumentata di 50 euro per ogni figlio convivente (fino a un massimo di 400 euro) ed è fortemente progressiva sulle seconde e terze case, con ulteriori aggravii per la case possedute all'estero. Ulteriori esenzioni d'imposta costano molto al bilancio pubblico, mentre migliorano solo marginalmente la situazione economica delle famiglie.

Queste considerazioni ci portano a ritenere che non sia questo il fronte principale sul quale cercare di ridurre i carichi d'imposta; molto meglio sarebbe concentrare le scarse risorse sulla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e le misure per l'occupazione. Inoltre, l'IMU è l'imposta più adatta per finanziare le spese comunali: per la corrispondenza dell'imposta ai benefici forniti alla proprietà dai servizi locali e per la facilità dell'accertamento. Meglio sarebbe ridarla ai comuni e cancellare i trasferimenti dallo Stato.

Molti dubbi solleva anche la nuova imposta sulle transazioni finanziarie, nata da malintesi intenti punitivi della "speculazione", che invece finisce per colpire i risparmiatori e i prenditori finali di fondi sul mercato dei capitali. Come è noto, in Italia l'imposta è stata limitata, dopo un acceso dibattito, agli acquisti di azioni e ai relativi derivati; gli effetti avversi sulle transazioni già si manifestano, cosicché il gettito previsto difficilmente sarà realizzato.

Ora si profila all'orizzonte l'analogha imposta europea, che colpirebbe indistintamente tutte le transazioni finanziarie con un gettito stimato dalla Commissione europea in oltre 50 miliardi di euro per l'intera Unione. L'ipotesi che un simile gettito possa essere raccolto senza effetti sul rendimento del risparmio e sul costo finale dei finanziamenti è difficile da accettare. Soprattutto l'imposta si applicherebbe solo a 11 paesi, tra i quali l'Italia, mentre il Regno Unito, sede della principale piazza finanziaria europea, resterà fuori. L'effetto più probabile sarebbe un enorme trasferimento dell'attività d'intermediazione fuori dall'area di applicazione della tassa. Dunque, è un'idea sbagliata e autolesionista. Per questo motivo Assonime ha sottoscritto, insieme a tutte le maggiori associazioni d'impresa, una lettera nella quale s'invita il Governo a recedere dall'iniziativa. Rinnovo qui l'invito al Ministro Saccomanni a volerci ascoltare.

Quanto ai redditi d'impresa, il carico d'imposta è ormai elevatissimo, anche nel confronto internazionale, purtroppo lo spazio per ridurlo nel breve termine è scarso. Tra le misure introdotte dagli ultimi Governi, particolare importanza assumono quelle di deduzione dell'IRAP assolta sul costo del lavoro e di detassazione del salario di produttività. Appena le circostanze lo permetteranno, quest'ultima dovrebbe essere estesa e resa permanente con effetti benefici sull'occupazione e sulla crescita. Positiva ci sembra anche l'introduzione dell'ACE, che premia le imprese che rafforzano il capitale. Serve uno sforzo maggiore per cercare di semplificare un sistema fiscale reso complesso e disarticolato da un decennio di interventi *ad hoc* e senza una logica d'insieme.

Le imposte speciali che si applicano sul settore energetico e su banche e assicurazioni sono il caso più eclatante e dovrebbero essere rimosse. Analogamente, il nostro Paese rappresenta un *unicum* nel panorama internazionale poiché vi convivono imprese che determinano l'imponibile dal bilancio redatto con i principi contabili nazionali e altre con i principi IAS. A ciò si collega il rischio concreto che

l'amministrazione finanziaria possa vedere l'esistenza di tali divergenze come fonte di arbitraggi elusivi, peggiorando ancora la certezza del diritto. A livello internazionale si dovranno necessariamente trovare regole coordinate per la tassazione del reddito d'impresa, partendo dalla definizione di basi imponibili comuni, al fine di contrastare l'erosione delle basi imponibili consentita dai disallineamenti delle legislazioni fiscali nazionali.

Nel medio termine occorre intervenire per alleggerire e semplificare il sistema fiscale e garantire affidabilità e stabilità al rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuenti. Già prima dell'avvento del Governo Monti, Assonime aveva avanzato una sua proposta volta a realizzare un riequilibrio dei carichi d'imposta più favorevole al lavoro e all'impresa, oltre che un sistema di tassazione più semplice e neutrale, in un contesto di riduzione della spesa pubblica e della pressione fiscale. L'idea resta valida e andrebbe ripresa, quando le condizioni generali della finanza pubblica saranno meno proibitive.

La lotta all'evasione deve continuare a mantenere alta priorità nell'azione del Governo. Vediamo con favore l'idea di costituire un fondo nel quale far confluire i frutti della lotta all'evasione, destinandolo a riduzioni delle imposte. Sarebbe un segnale forte poiché impegnerebbe il Governo se non sui tempi, almeno sui modi della discesa delle imposte.

La normativa antielusiva costituisce uno dei fattori di maggiore criticità nel nostro sistema fiscale. Come è noto, al centro del sistema sta il giudizio discrezionale dell'amministrazione finanziaria, in sede di accertamento, sul cd. abuso del diritto, cioè l'assenza di valide ragioni economiche extrafiscali per le operazioni d'impresa. Questo istituto ha tolto ogni certezza al rapporto tributario, esponendo l'impresa a revisioni fiscali difficili da prevedere per molti anni dopo la chiusura del periodo d'imposta; ha danneggiato la competitività internazionale del nostro Paese e allontanato gli investitori esteri.

Assonime si è adoperata perché la delega fiscale in discussione da tempo chiarisse proprio questo aspetto, fissando i principi e i confini dell'intervento anti-elusivo. Ci rallegriamo, pertanto, della decisione del Governo di riprendere la delega e portarla rapidamente all'approvazione. Ci pare anche che debba essere ripensato il sistema sanzionatorio, oggi caratterizzato – contrariamente a quanto accade in altri paesi industrializzati – da uno sproporzionato ricorso alle sanzioni penali anche in assenza di frodi.

La crisi finanziaria e le nuove regole europee

La crisi finanziaria, esplosa con il fallimento di Lehman Brothers, nel settembre 2008, ha fatto emergere importanti carenze nel sistema regolatorio, in parte dovute alle diversità tra le diverse giurisdizioni, e ha messo in moto un processo imponente di revisione delle regole, guidato dagli Stati Uniti e dall'Unione europea. Il Consiglio per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Board*), ha correttamente identificato le priorità comuni: principalmente le regole sul capitale delle banche, i mercati *over the counter* e le infrastrutture per l'integrità di mercato, le agenzie di *rating* e i revisori, gli investitori più rischiosi (*hedge funds* e *private equity*), i meccanismi di remunerazione.

Mentre sui principi di fondo è rimasta una concordanza sostanziale, la moltiplicazione degli interventi regolatori ha generato, nel tempo, problemi crescenti di coerenza della disciplina d'insieme, sia tra le due sponde dell'Atlantico, sia all'interno delle due giurisdizioni.

Il Regno Unito, in particolare, ha seguito una strada per molti versi autonoma, soprattutto nella regolazione delle banche, più simile a quella statunitense che a quella europea. Di qua e di là dell'Atlantico si discute se sia necessario imporre alle banche la separazione strutturale tra alcune o tutte le attività di banca d'investimento e quelle *retail* di raccolta dei depositi e prestito commerciale. L'attuazione degli accordi di Basilea incontra difficoltà e resistenze tra le giurisdizioni nazionali, anche per la notevole differenziazione che esse consentono nei requisiti effettivi di capitale.

La crisi del debito sovrano dell'eurozona ha di nuovo mutato il gioco, soprattutto in Europa, dove il Consiglio europeo ha, in pochi mesi, raggiunto l'accordo su un nuovo sistema unico di vigilanza sulle banche dell'eurozona, ma aperto a tutti i Paesi dell'Unione, affidato alla Banca centrale europea, che dovrebbe partire nel 2014. La decisione risponde all'esigenza immediata di spezzare il circolo vizioso che si era instaurato tra le crisi del debito sovrano e quelle bancarie nella periferia dell'eurozona.

La ragione di fondo dell'unione bancaria, tuttavia, è un'altra: si tratta di rimuovere dal sistema l'azzardo morale determinato dalle garanzie nazionali, esplicite o implicite, che le banche non saranno lasciate fallire. Questo obiettivo richiede la centralizzazione anche dell'assicurazione dei depositi e delle procedure di risoluzione delle banche che non possono più reggersi da sole. Le procedure di risoluzione, a loro volta, devono garantire che le perdite derivanti dalla liquidazione di una banca ricadano, nell'ordine, sugli azionisti e sui creditori della banca. Ovviamente, questa impostazione implica un mutamento, anche culturale, rispetto alla situazione attuale che potrà esser compiuto solo gradualmente.

Il mercato finanziario italiano

Il sistema finanziario italiano è strutturalmente caratterizzato dal ruolo dominante delle banche nel finanziamento delle imprese, mentre i canali di finanziamento non bancario sono da sempre poco sviluppati. Le banche italiane sono state coinvolte solo marginalmente nei fenomeni di sovraesposizione al mercato dei capitali in conto proprio (inclusi i prodotti strutturati e i derivati) e dei mutui di scadente qualità, che hanno spinto molte banche internazionali vicino all'insolvenza; esse sono state anche capaci di rafforzare i patrimoni in misura rilevante, sotto la guida della Banca d'Italia.

La crisi di fiducia nell'eurozona ha mutato profondamente la situazione, conducendo prima all'inaridirsi dei finanziamenti dall'estero, attraverso i canali bancari e non bancari; poi, mentre quelle tensioni iniziavano a diminuire, al forte peggioramento delle sofferenze, per la durata e la profondità della recessione. Il credito alle imprese ne ha sofferto, anche per la minor domanda; il prolungarsi di queste condizioni può influenzare il sistema bancario nel sostegno alle imprese.

8

Anche la Borsa si è fortemente ridimensionata nei valori e si è inaridita come fonte di mezzi finanziari. In rapporto al PIL, la capitalizzazione di borsa è scesa sotto il 25 per cento, valore ben più basso che in Francia e Germania, per non parlare del Regno Unito. Il numero di società quotate è ridisceso al di sotto di 250, un valore dal quale non riusciamo ad allontanarci di molto quando l'andamento dei corsi è favorevole, e verso il quale ricadiamo inesorabilmente quando le borse vanno male. In effetti, raramente il mercato di borsa viene utilizzato come canale di finanziamento di nuove iniziative o di aggregazione; più spesso vi si fa ricorso per rafforzare le strutture finanziarie dopo forti aumenti dell'indebitamento, o per agevolare la regolazione dei rapporti azionari e i passaggi generazionali all'interno delle famiglie imprenditoriali.

Si pone dunque il problema dello sviluppo di canali alternativi di finanziamento dell'investimento con capitale di rischio e altri canali a medio e lungo termine. Il problema è al centro dell'attenzione della Commissione europea, che ha recentemente pubblicato un Libro Verde in materia. Anche in Italia vi sono segnali positivi di una nuova attenzione al problema: segnatamente, le recenti modifiche legislative che hanno allentato alcuni vincoli all'emissione di obbligazioni e hanno semplificato l'emissione di cambiali finanziarie, in modo da consentire lo sviluppo di fondi di debito che possano erogare risorse raccolte presso investitori istituzionali e altri investitori. Interessanti iniziative sono allo studio anche per ampliare lo spazio per la cartolarizzazione dei crediti delle banche verso le imprese, sviluppando un mercato che in Italia finora non c'era. Si dovrebbe ampliare lo spazio per finanziare le *start up* con capitale di rischio e, più in generale, per lo sviluppo del *private equity*.

A distanza di quindici anni dalla sua emanazione, la pietra miliare del sistema regolamentare del nostro mercato dei capitali resta il Testo Unico della Finanza (TUF). Il TUF fu concepito come una disciplina quadro da riempire con normative secondarie, più facilmente adattabile alle mutevoli situazioni del mercato e all'autonomia statutaria degli emittenti. In seguito però, anche dietro la spinta degli scandali finanziari del decennio scorso, è stato appesantito da molteplici interventi che, pur giustificabili in sé, ne hanno peggiorato la linearità del disegno. Basti ricordare la legge sul risparmio del 2005, con disposizioni in quel momento estranee al diritto comunitario; i ripetuti interventi in materia di OPA; e poi il voto di lista, le operazioni con parti correlate, l'azione di concerto, le partecipazioni rilevanti, le quote di genere; per non parlare delle nuove norme di provenienza comunitaria sugli abusi di mercato, il prospetto, la MIFID, ora oggetto di nuove revisioni.

La disciplina secondaria spesso contiene una disciplina più stringente di quella prevista in sede europea, in contrasto con i principi generali della buona regolamentazione, volta a promuovere condizioni competitive. I tavoli di semplificazione lodevolmente avviati dalla CONSOB per semplificare e riordinare il sistema emerso da questa autentica tempesta normativa hanno finora prodotto risultati limitati.

Sarebbe utile una tregua legislativa e regolamentare, della quale si potrebbe invece approfittare per un'opera di semplificazione generale della disciplina in essere a partire dal TUF, chiamando a collaborare, come 15 anni fa, il Ministero dell'Economia, le autorità di vigilanza, studiosi e operatori del mercato.

In questo contesto, una novità positiva è stata l'autodisciplina delle società quo-

tate. L'autodisciplina aveva trovato spazio, per la prima volta nel nostro Paese, nella cornice delineata dal TUF; la prima versione del Codice di *Corporate Governance* fu infatti approvata nel 1999 e poi modificata ripetutamente in risposta all'evoluzione delle pratiche migliori sulle principali piazze finanziarie. L'ultima versione del Codice è del dicembre 2011 e presenta nuove raccomandazioni sul funzionamento e la composizione del consiglio di amministrazione e il sistema dei controlli. I rapporti annuali sull'applicazione del Codice da parte delle società quotate, pubblicati da Assonime e Emittenti Titoli, testimoniano di un continuo miglioramento nel comportamento delle società quotate, fino ai tassi correnti di conformità con le raccomandazioni superiori al 90 per cento. Gli esercizi di autovalutazione, avviati in attuazione delle raccomandazioni del Codice, indicano che la buona *governance* migliora l'efficacia del governo societario.

La disciplina dei controlli societari

L'alluvione normativa cui i mercati finanziari sono stati esposti negli ultimi anni ha condotto a creare nuovi presidi di controllo, a seguito di scelte legislative talora dettate da spinte emotive, invece che a rafforzare quelli già esistenti. Vi è da chiedersi se questa struttura piuttosto barocca non necessiti di una rivisitazione da parte del legislatore. Le crisi bancarie e aziendali che si sono succedute sui mercati hanno anche mostrato che le società, non solo nel settore finanziario, hanno bisogno prima di tutto di amministratori ben in grado di comprendere il *business* aziendale e i rischi ad esso correlati. Un rilievo particolare assume la qualità degli amministratori indipendenti, i cui criteri di scelta non sono sempre apparsi all'altezza dei principi normativi e di autodisciplina. Sono utili, in questo senso, le iniziative di formazione degli amministratori, cui contribuiscono anche, con un'iniziativa congiunta, Assonime e Assogestioni.

Il sistema societario tradizionale, con consiglio di amministrazione e collegio sindacale, rimane il modello di riferimento del nostro ordinamento; in questo modello, il perno dei controlli esterni alla gestione è rappresentato dal collegio sindacale, che nel tempo ha visto evolvere il proprio ruolo e ampliare le proprie competenze. Probabilmente, i tempi sono maturi per consolidare in quest'organo tutta l'attività di controllo sulla legalità e l'adeguatezza dei sistemi e delle procedure organizzative. Un passo nella direzione del consolidamento – accogliendo suggerimenti avanzati in un Rapporto dell'Assonime – è stato compiuto con la norma che consente, ma non impone, all'organo di controllo di svolgere le funzioni dell'organismo di vigilanza sull'attuazione della disciplina 231/2001.

La disciplina sulla responsabilità penale dell'impresa della legge 231/2001 ha attribuito rilevanti responsabilità alle imprese per la prevenzione di reati e ha imposto alle stesse di dotarsi a tal fine di assetti organizzativi adeguati, identificando e monitorando le aree di rischio nell'attività aziendale. Ne sono derivati positivi effetti di miglioramento della consapevolezza degli amministratori dei loro obblighi e di rafforzamento dei presidi aziendali contro i comportamenti illeciti, in particolare per le imprese che lavorano a stretto contatto con le amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, il progressivo espandersi dei reati coperti dalla disciplina a fattispecie molto distanti da quelle originarie – con l'inclusione delle discipline ambientali e del lavoro, o delle norme anti-riciclaggio, anti-mafia e anti-terrorismo – ha caricato

le imprese di adempimenti burocratici sempre più onerosi e ha snaturato la stessa disciplina. Una conseguenza non secondaria è la perdita di efficacia dei modelli agli occhi della magistratura, che stenta a vederli come condizione esimente dalle responsabilità; di conseguenza, si è ridotta anche la fiducia delle imprese nei modelli organizzativi di prevenzione.

La disciplina 231 richiede un ripensamento profondo, per riportarla alla funzione originaria e anche per raccorderla con l'evoluzione delle regole sui controlli societari e la responsabilità d'impresa dell'ultimo decennio. Si tratta di un'esigenza molto sentita dal mondo imprenditoriale, che auspica un recupero di funzionalità della disciplina e, insieme, un maggiore equilibrio tra esigenze di legalità e esigenze di certezza sugli effetti nell'applicazione.

Le regole sulla crisi d'impresa

Dal 2006 ad oggi, con un percorso per tappe, è stato introdotto nella normativa italiana un sistema moderno di regole sulla crisi delle imprese, che pone il nostro ordinamento all'avanguardia.

Si è così affermato anche nel nostro Paese il principio per cui la migliore tutela del ceto creditorio si realizza, invece che attraverso la disgregazione dei beni del debitore, con la conservazione dell'attività e dell'azienda, sulla scorta del ben noto modello del *Chapter 11* americano. Favorire la continuità aziendale risponde a un interesse generale dell'intero sistema economico, ma anche a quello dei creditori, che alla fine possono meglio soddisfare le proprie pretese grazie alla sopravvivenza del valore d'impresa. Inoltre, si è favorita l'emersione precoce delle crisi aziendali, consentendo di evitare in molti casi il ricorso alla procedura fallimentare.

L'efficacia dei nuovi istituti si è trovata a confrontarsi con un contesto economico di grandissima crisi. Diventa ancora più necessario e urgente disporre di strumenti agili ed efficienti; il fattore tempo diventa un elemento essenziale per la migliore gestione delle crisi.

È necessario agire presto e, per poterlo fare, depositare tempestivamente un'istanza al tribunale che sospenda le pretese dei creditori, dipendenti inclusi, per prendere sotto quell'ombrello protettivo le decisioni di ristrutturazione che possono salvare l'impresa o le sue parti migliori. È questa la finalità principale che ha guidato le recenti modifiche delle procedure, in particolare gli istituti del concordato anticipato (c.d. in bianco) e del concordato con continuità aziendale, che rappresentano oggi un punto di forza per favorire l'attività di ristrutturazione in Italia.

Le nuove procedure sono in vigore dal settembre 2012, un periodo limitato per una valutazione compiuta. I dati Cerved registrano, insieme all'incremento dei fallimenti, inevitabile conseguenza della crisi, un notevole aumento delle procedure diverse dal fallimento (+13 per cento): in particolare, il forte incremento dei concordati preventivi (+76 per cento), pur sempre riferiti a una base di partenza molto contenuta. I dati confermano che i nuovi istituti agevolano l'emersione precoce del dissesto dei conti dell'impresa.

Molte sono le critiche alle nuove procedure, che segnalano estesi fenomeni di sfruttamento abusivo: si utilizzano le procedure per liberarsi dei debiti e riparti-

re. Molte imprese chiedono correttivi alle nuove procedure, che vedono come uno strumento di distorsione della concorrenza.

Si tratta di una questione spinosa, perché non possiamo disperdere i benefici delle nuove procedure, ma allo stesso tempo non si può eludere la domanda di frenare gli abusi. Naturalmente, non può parlarsi di abuso laddove i debiti vengano sospesi, ma venga contestualmente avviato un processo di ristrutturazione aziendale secondo i canoni della legge. Il vero abuso si verifica quando la procedura viene utilizzata per sfuggire alle responsabilità verso i creditori.

La procedura già contiene alcuni presidi: le attestazioni dei professionisti sulla fattibilità del piano di ristrutturazione, assistite da aggravate responsabilità, anche penali; il vaglio del tribunale, che può rifiutare di ammettere alla procedura l'azienda che manchi di un piano credibile; il voto dei creditori sul piano di ristrutturazione, che altrimenti non può essere omologato. Non si tratta di deboli presidi; ovviamente, essi funzionano se le parti coinvolte, in primo luogo i professionisti che attestano i piani, si comportano secondo buona fede e correttezza. Il giudice ha poteri importanti di prevenzione degli abusi, che potrebbe usare più incisivamente.

I presidi possono essere consolidati a difesa dei creditori e dei concorrenti, ma è importante che questi interventi non blocchino o invertano il cambiamento. Assonime ha contribuito con le sue proposte al miglioramento di questa normativa e sta proponendo modifiche tese a limitare gli abusi. Per impedire un uso disinvolto del concordato in bianco si potrebbe rafforzare il controllo del giudice sul procedimento, anticipando la nomina del commissario giudiziale. Si potrebbero altresì rafforzare le tutele dei creditori con obblighi informativi aggiuntivi e con la previsione della facoltà per il giudice di disporre subito l'audizione dei creditori. In generale per l'istituto del concordato preventivo si potrebbero rafforzare le maggioranze per l'ammissione alla procedura.

Semplificare la burocrazia

Per rilanciare la crescita occorre rendere l'Italia un luogo più attraente per investire e per lavorare, fermando l'uscita delle imprese e la fuga dei giovani di talento.

Negli ultimi anni sono state adottate varie misure di semplificazione amministrativa, alcune di natura settoriale, altre orizzontali. Tra le prime, ricordo l'eliminazione del documento programmatico per la sicurezza in materia di *privacy*, il rafforzamento dello sportello unico per l'edilizia e l'autorizzazione unica ambientale per le PMI.

Occorre non interrompere lo sforzo e procedere con lena, in attuazione degli impegni europei, per ridurre gli oneri ingiustificati in tutti i settori dell'attività economica. Resta attuale l'idea che il Governo presenti con cadenza annuale al Parlamento i nuovi interventi di semplificazione e riferisca sui risultati ottenuti.

Quanto alle misure orizzontali, l'obiettivo di limitare le autorizzazioni ai casi in cui sono strettamente giustificate dall'interesse pubblico, di dare certezza sulle regole e di assicurare la conclusione dei procedimenti amministrativi in tempi certi e ragionevoli non è stato raggiunto. Laddove siano coinvolti rilevanti investimenti, istituti quali il silenzio assenso, la denuncia di inizio d'attività o la SCIA non forni-

scono una sufficiente certezza alle imprese: occorre un provvedimento espresso. La situazione è complicata dall'intreccio delle competenze a livello centrale, regionale e locale che risulta dall'attuale Titolo V della Costituzione.

Inoltre, si riscontra tra le amministrazioni un'attitudine diffusa a utilizzare ogni strumento a disposizione per frapporre ostacoli alle nuove iniziative, invece di assecondarle. Il criterio da seguire dovrebbe essere quello di evitare di ostacolare l'attività d'impresa, salvo che vi siano specifiche giustificazioni di interesse pubblico.

Il principio dell'accertamento d'ufficio, in base al quale le pubbliche amministrazioni non possono chiedere ai cittadini documenti già in loro possesso o disponibili presso altre amministrazioni, resta largamente disatteso; chi protesta vede i suoi procedimenti arrestarsi. La realizzazione di banche dati di interesse nazionale a cui le amministrazioni possono rivolgersi per ottenere la documentazione, quale la banca dati istituita di recente presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, e la definizione delle modalità operative per l'accesso *online* possono dare un impulso concreto a un migliore rispetto dell'obbligo.

Per evitare il prolungarsi dei procedimenti amministrativi la normativa ha previsto un ampio ricorso ai poteri sostitutivi, nonché sanzioni disciplinari e pecuniarie a carico dei soggetti inadempienti. Ma serve anche un nuovo approccio, in cui le amministrazioni e il settore privato cooperino in modo costruttivo, nell'interesse della collettività, per definire e attuare una politica pubblica locale, regionale e nazionale volta a rilanciare la crescita e l'occupazione.

Diffusi comportamenti scorretti nell'area di confine tra il pubblico e il privato, ad esempio in tutto il comparto degli appalti e delle forniture pubbliche, hanno aumentato i costi e minato la fiducia nell'azione pubblica. Per ricostituirla, è indispensabile dare segnali chiari sul fronte della prevenzione e della repressione delle patologie. In questo senso, le misure contro la corruzione e per la trasparenza introdotte dalla legge n. 190/2012 e dai connessi decreti legislativi possono favorire una nuova impostazione dei rapporti tra pubblico e privato. Vanno rafforzate, come ci chiede anche l'Unione europea, in quegli aspetti che indeboliscono la punibilità dei reati, in primis la definizione del reato di concussione e le prescrizioni troppo brevi. Assonime contribuirà con le proprie proposte.

Buone istituzioni per il mercato

L'esperienza degli anni recenti indica chiaramente che per migliorare il quadro in cui si svolge l'attività d'impresa gli interventi normativi non bastano. Troppo spesso le leggi non vengono applicate per la mancanza dei provvedimenti attuativi o la resistenza degli apparati burocratici.

Una norma importante è quella che vieta il *gold plating*, ossia l'introduzione di vincoli aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle direttive europee, salvo che l'amministrazione dimostri sulla base di elementi concreti che tali vincoli aggiuntivi sono necessari. Questa disposizione sinora risulta ampiamente trascurata; la cultura politico-amministrativa tende ad approfittare di ogni veicolo legislativo di passaggio per aggiungere surrettiziamente nuove barriere. Occorre rispettare come principio generale il fatto che tali interventi peggiorativi non siano più consentiti.

Altre disposizioni che richiedono un impegno penetrante e prolungato di attuazione sono contenute nei decreti legge n. 138/2011, n. 201/2011 (cosiddetto Salvaitalia) e n. 1/2012 (cosiddetto Crescitalia), che hanno introdotto nel nostro ordinamento il principio generale di libertà dell'attività d'impresa, in linea con l'impostazione della direttiva europea sui servizi nel mercato interno. Ma i regolamenti attuativi dello Stato non sono ancora stati approvati. Auspichiamo che il Governo completi, in questo, l'azione avviata dal Governo precedente. Serve anche un monitoraggio pressante dell'attuazione a livello regionale e locale, dove si annidano in massima parte le restrizioni normative e amministrative della concorrenza.

Uno strumento che può svolgere un ruolo importante nella rimozione delle restrizioni ingiustificate è il nuovo potere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di ricorrere in giudizio contro gli atti amministrativi e i provvedimenti di qualsiasi pubblica amministrazione che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato (articolo 21-bis della legge n. 287/1990).

Sul piano istituzionale, la riforma più importante è la revisione dell'articolo 117 della Costituzione. Dalle attuali formulazioni sono derivate grandi incertezze sulla responsabilità ultima delle decisioni pubbliche e defatiganti conflitti o mediazioni tra i diversi livelli di governo. La paralisi delle decisioni per i grandi progetti infrastrutturali nasce principalmente qui. È necessario e urgente riportare alla competenza legislativa esclusiva dello Stato quelle materie per le quali il funzionamento del mercato richiede regole unitarie a livello nazionale, quali l'ordinamento della comunicazione e le grandi reti. In linea con un disegno di legge costituzionale presentato nell'ottobre del 2012, si dovrebbe anche riformulare il ruolo della legislazione dello Stato nelle materie di competenza concorrente: l'intervento legislativo del Parlamento nazionale dovrebbe essere sempre legittimo quando è volto a garantire l'unità economica e giuridica del Paese.

Il buon funzionamento della giustizia è essenziale in un quadro istituzionale favorevole all'attività economica. Il passato Governo ha adottato misure importanti per razionalizzare e rendere più efficiente l'organizzazione del sistema giudiziario, ma le resistenze all'attuazione delle riforme restano fortissime. Come ha detto recentemente il Presidente della Repubblica: "il Paese ha oggi grande bisogno di punti di solido riferimento nella capacità di vigilanza e d'intervento della magistratura in nome e a tutela della legalità".

Sono stati istituiti tribunali specializzati in materia di impresa: occorre ora assicurare che operino in modo efficiente, con risorse adeguate. È importante, più in generale, investire nella formazione dei giudici nel diritto europeo e nelle materie relative al funzionamento del mercato.

Le autorità amministrative indipendenti costituiscono un fondamentale presidio delle politiche per il mercato e la crescita. Negli ultimi anni sono state attribuite alle autorità esistenti nuove competenze sul servizio idrico e sul settore postale, e sono stati compiuti alcuni passi di razionalizzazione delle strutture, in particolare nel settore finanziario e assicurativo. Speriamo in un rapido avvio dell'attività dell'Autorità dei trasporti.

In un nostro Rapporto del 2012 abbiamo indicato alcune misure puntuali che potrebbero essere utili per migliorare il quadro giuridico in materia di autorità in-

dipendenti. Occorre rafforzare i meccanismi di raccordo istituzionale tra le autorità indipendenti e il Parlamento per assicurare che quest'ultimo sia un interlocutore istituzionale stabile e attento, migliorare l'apertura e la trasparenza dei meccanismi di nomina, razionalizzare il quadro delle competenze. Il finanziamento delle autorità ricade sempre più sulle spalle del mercato: a questo sviluppo dovrebbero corrispondere la massima trasparenza e un rafforzamento dei controlli sull'efficiente impiego delle risorse.

Il nostro Paese è ancora caratterizzato da una presenza diffusa di società controllate o partecipate da soggetti pubblici; molte si sono sviluppate a livello regionale e locale, secondo le stime oltre 7000 società. Questo fenomeno ha generato dissipazioni e inefficienze, nonché diffuse violazioni dei principi comunitari in tema di appalti e concessioni. La presenza pubblica a livello locale nelle società di capitali andrebbe strettamente limitata, come richiedeva una disposizione della legge finanziaria per il 2008. Anche la scelta circa le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali dovrebbe essere guidata dall'esigenza di utilizzare in modo efficiente le risorse pubbliche. Attraverso ben strutturate procedure di gara, si può assicurare in modo trasparente il migliore impiego dei fondi pubblici per la prestazione di servizi d'interesse generale.

Promuovere l'innovazione e l'economia digitale

L'Italia deve presentarsi come un contesto molto favorevole all'innovazione: in tal senso, è opportuno aderire rapidamente al nuovo sistema europeo dei brevetti e ratificare l'accordo internazionale sul Tribunale unificato in tale materia.

Lo sviluppo dell'economia digitale è una delle linee fondamentali per la promozione della crescita economica, creando nuove opportunità e migliorando la vita quotidiana dei cittadini. Tale sviluppo richiede regole adeguate di protezione dei diritti degli individui coinvolti, ma anche la creazione di una infrastruttura affidabile per la tutela della qualità e la correzione dei torti, strumenti senza i quali la fiducia dei consumatori non potrà consolidarsi.

Su questi temi, muoversi secondo logiche meramente nazionali è insufficiente: occorre una prospettiva europea e internazionale, che tenga pienamente conto dell'esigenza di assicurare l'interoperabilità dei sistemi nazionali. Bisogna disporre di regole giuridiche efficaci per la tutela della *privacy* e della proprietà intellettuale, al tempo stesso idonee a consentire lo sviluppo delle transazioni *online*. È indispensabile realizzare le infrastrutture di rete a banda ultra-larga e promuovere soluzioni tecnologiche avanzate, anche attraverso le politiche di standardizzazione. Gli utenti devono potere accedere a strumenti di identificazione e di pagamento *online* semplici, sicuri e interoperabili. In questa prospettiva, è essenziale assicurare la piena attuazione della *Single European Payments Area* (SEPA) nei tempi previsti, entro il febbraio 2014.

L'Agenda digitale italiana identifica correttamente gli obiettivi, in linea con gli indirizzi europei, ma mancano ancora molti provvedimenti attuativi. È importante assicurare la piena operatività della neo-istituita Agenzia per l'Italia digitale.

Autorità, Colleghi, Signore e Signori,

per riportare il nostro Paese a buoni ritmi di crescita serve un'azione determinata, articolata su molti fronti e continua nel tempo. È la sola ricetta per sconfiggere la disoccupazione e ridare un futuro ai nostri figli. Le priorità sono note, le ha di nuovo ribadite la Commissione europea nelle sue raccomandazioni all'Italia nel momento in cui ha proposto di chiudere la procedura per disavanzi eccessivi.

Abbiamo sprecato molto, troppo tempo a litigare e dividerci tra fronti contrapposti. Il Governo Letta ci offre un quadro, seppur ancora fragile, nel quale affrontare in un clima più sereno le scelte importanti per rimettere in corsa l'Italia. La partenza è stata buona: la direzione e la scelta delle priorità sono quelle giuste. Attendiamo con trepidazione l'annunciato "decreto del fare" con le misure per l'occupazione e la semplificazione. Assonime lavorerà a fianco delle imprese associate e delle istituzioni con forte impegno, per quanto è nelle sue capacità, per migliorare le condizioni del mercato e fare più facilmente impresa nel nostro Paese.

Sottolineo, in conclusione, due punti fermi.

Primo, per l'Italia non c'è un futuro di successo fuori dall'euro e dall'Unione europea. Chi mette in discussione il punto espone il Paese a rischi gravissimi.

Secondo, non ho dubbi sulla capacità degli italiani. Dopo tanto pessimismo e tanta attesa è giunto il momento in cui dobbiamo sapere risollevarci, investire, crescere rapidamente.

Si sa cosa va fatto. Dobbiamo farlo con energia, determinazione, entusiasmo e azione corale, con responsabilità, con la gioia di fare bene per portare a casa risultati. Non abbiamo davanti difficoltà insormontabili: le competenze, le energie e le risorse per superarle ci sono tutte.

Vi ringrazio per l'attenzione.