



CONFINDUSTRIA

**COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

Audizione preliminare all'esame del Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98
DISPOSIZIONI URGENTI PER LA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA

AUDIZIONE CONFINDUSTRIA

--

11 luglio 2011

INDICE

1. Introduzione e sintesi	3
2. Controllo e riduzione della spesa pubblica	6
2.1 Riduzione dei costi della politica e degli apparati amministrativi	6
2.2 Razionalizzazione e monitoraggio della spesa pubblica	6
2.3 Pubblico impiego, sanità, assistenza, previdenza, scuola, patto di stabilità Interno	8
3. Interventi in materia di entrate	10
4. Interventi per lo sviluppo	13
5. Mezzogiorno	15

1. Introduzione e sintesi

Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio a nome di Confindustria per averci dato la possibilità di condividere con Voi alcune considerazioni su questo importante provvedimento.

Dopo quanto è accaduto la settimana scorsa, in particolare nella giornata di venerdì, e ancora questa mattina, non è più possibile affermare che l'Italia sia immune dai rischi finanziari che hanno colpito altri paesi europei. Nella percezione dei mercati e nei resoconti della stampa internazionale l'Italia è un paese potenzialmente a rischio. Il differenziale di rendimento fra i titoli italiani e quelli tedeschi ha raggiunto un record dall'avvio dell'euro, oltre i 250 punti. L'aumento è stato sensibile e concentrato in pochissimi giorni. Segno che i mercati hanno percepito, a ragione o a torto, un rilevante peggioramento delle prospettive economiche e finanziarie dell'Italia.

Dobbiamo impegnarci a far sì che questo giudizio sia rovesciato e che ciò avvenga nel giro di pochi giorni.

Per questo riteniamo che si debba esprimere subito da parte di tutti l'impegno ad approvare rapidamente la manovra. Eventuali modifiche non ne debbono alterare i saldi.

Se non usciamo rapidamente dal mirino della speculazione gli spread potrebbero aumentare ancora. Peraltro anche il livello attuale, se protratto nel tempo, comporta un onere insostenibile per i conti pubblici, che supera quello dell'intera manovra di cui stiamo discutendo oggi e che ne vanificherebbe in larga misura gli effetti positivi. Lo spread pesa anche sul costo dei finanziamenti delle banche e delle imprese. E' una vera e propria tassa sugli investimenti.

La situazione attuale è stata paragonata a quella del 1992. Osserviamo che i rischi cui siamo esposti oggi sono notevolmente più gravi di quelli di allora perché allora non era preclusa la via d'uscita della svalutazione della moneta. Tale via d'uscita fu utilizzata, sotto la pressione dei mercati, ed ebbe l'effetto di rilanciare la competitività internazionale delle nostre imprese e di sostenere la crescita del PIL nel momento in cui si varavano manovre di bilancio fortemente restrittive.

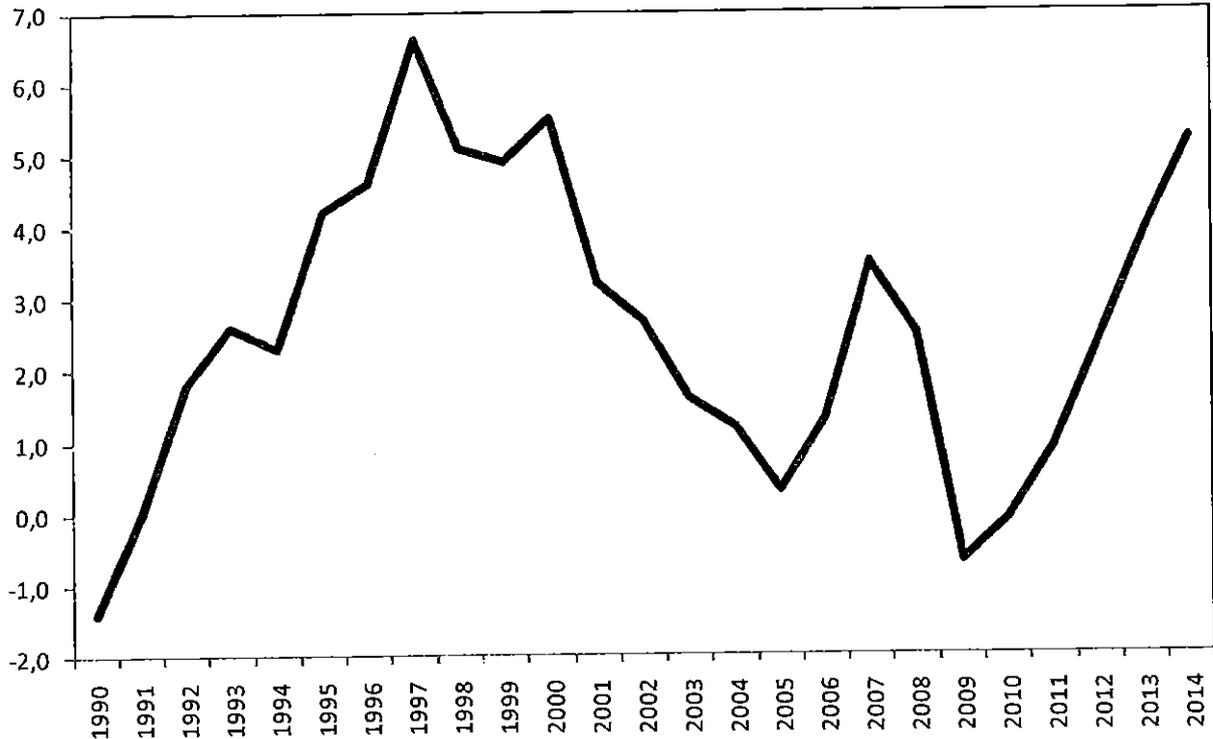
Oggi questa via d'uscita non è in alcun modo immaginabile. Ma il deficit di competitività del Paese è molto forte e si traduce in tassi di crescita del PIL che a stento raggiungono l'1 per cento, nella contrazione da 63 miliardi nel 2008 a 39 nel 2010 del surplus nell'interscambio di manufatti, in un disavanzo delle partite correnti che supera il 4% del PIL.

In questo contesto, l'obiettivo del pareggio di bilancio del 2014 è ambizioso, ma può essere colto, è alla nostra portata. Osserviamo al riguardo che ciò che impatta sulla vita dei cittadini e delle imprese è il saldo primario, ossia al netto degli interessi, e che tale saldo dovrebbe raggiungere nel 2014 un livello già sperimentato dal nostro paese in anni non lontani (*si veda grafico allegato*). Segnatamente, nello scenario definito dal Governo, il saldo primario dovrà essere attivo per 5,2 punti di Pil nel 2014. Si tratta di un livello inferiore a quelli registrati nella seconda metà degli anni novanta.

La sfida può riuscire solo se sugli obiettivi e sugli strumenti per raggiungerli viene coagulato il più vasto consenso tra le forze politiche e soprattutto tra le forze sociali e i cittadini. E' indispensabile, infatti, l'apporto di tutti per l'approvazione delle misure e soprattutto per la loro rapida e più efficace attuazione.

Quel consenso e quella partecipazione richiedono due presupposti: la chiarezza e la trasparenza nel delineare i provvedimenti e le loro motivazioni; il contributo non simbolico da parte dei protagonisti della politica stessa.

Saldo primario in rapporto al PIL



*Dal 2011 DEF, scenario programmatico.

Il primo presupposto della condivisione viene messo in dubbio quando vengono dati messaggi contraddittori circa la gravità della situazione e quando la politica, in ogni sua componente, dimostra ancora un tasso di litigiosità che va ben al di là della normale dialettica tra e dentro gli schieramenti.

Una litigiosità che stride con il senso di responsabilità e l'unità di intenti dimostrata dalle parti sociali nel momento in cui, superando profonde contrapposizioni, hanno siglato l'accordo interconfederale del 28 giugno.

Occorre spiegare agli italiani come stanno le cose. Occorre un messaggio chiaro ed univoco, come nei momenti più gravi e solenni della nazione.

Non aiuta la condivisione delle misure, e genera sfiducia negli operatori finanziari, anche la confusione sul loro contenuto e sul loro ammontare che le ha circondate per alcuni giorni. A tutt'oggi, ben poco si sa su come verranno reperite le risorse mancanti rispetto all'obiettivo (15 miliardi su 40 nel 2014). Andrebbero rapidamente chiariti i motivi delle discrepanze fra la tabella di sintesi distribuita dal Ministero dell'Economia e i conti ufficiali allegati alla relazione tecnica: due miliardi nel 2011 e sei nel 2012. E' importante sapere se queste risorse sono già incluse nella manovra.

Riguardo al contributo della politica, si tratta di dare al Paese il concreto messaggio che la politica è vicina ai cittadini chiamati a sacrifici non fini a se stessi ma per gettare le basi di una crescita più robusta e duratura. L'aver demandato a una Commissione il compito di determinare i livelli medi europei dei compensi di cariche elettive e istituzionali per uniformarvi quelli italiani a valere dalla prossima legislatura è sicuramente un passo inedito, ma non ha quella rapidità di intervento che il quadro d'insieme e il distacco tra politica e cittadini richiederebbero.

La manovra contenuta nel decreto che oggi discutiamo compie un primo e importante passo verso il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2014, l'obiettivo che lo stesso Governo si è dato di fronte all'Europa e ai mercati finanziari. I tagli di spesa appaiono ragguardevoli e richiederanno un'azione protratta e coerente nel tempo, supportata

dalla massima determinazione politica. Auspichiamo che i tagli di spesa non vengano messi in discussione, nella loro entità complessiva, nel passaggio parlamentare.

Al riguardo ricordiamo che nel Documento di Economia e Finanza il Governo aveva dichiarato di voler agire esclusivamente dal lato della spesa. In realtà, un terzo delle misure inserite nel solo decreto legge è costituito da maggiori entrate. Fra queste, segnaliamo l'aumento dell'Irap su banche e assicurazioni, che incomprensibilmente si estende anche alle holding industriali, e certamente si scaricherà sulla clientela. Una parte delle minori uscite potrebbe tradursi in aggravii per i contribuenti, se in questa direzione muoveranno gli enti locali per compensare i tagli ai trasferimenti, anche grazie alla maggiore capacità impositiva concessa dal federalismo fiscale.

Un ulteriore aumento della pressione fiscale deriverà dalla parte di manovra mancante al raggiungimento dell'obiettivo del pareggio nel 2014 (15 miliardi) se essa sarà demandata alla riforma fiscale e dell'assistenza. Ciò implicitamente indica che questa riforma non avverrà a invarianza di gettito, ma con un incremento della pressione fiscale, pari a quasi un punto di Pil.

Noi riteniamo che aumenti delle tasse siano di ostacolo alla crescita economica. Riteniamo che i maggiori incassi derivanti dall'azione di contrasto all'evasione debbano tradursi, sia pure gradualmente, in riduzione delle aliquote. Altrimenti la pressione fiscale complessiva raggiungerebbe livelli non sopportabili.

Dal punto di vista della crescita, appaiono apprezzabili gli interventi a favore dei fondi di venture capital, nonché alcune norme volte a ridurre i tempi della giustizia civile.

Condividiamo l'idea di intervenire sull'ICE per rafforzare la promozione delle imprese italiane all'estero, ma riteniamo che il testo attuale debba essere migliorato.

Non è presente, al contrario di quanto lascia intendere la rubrica dell'articolo 27 del decreto, un regime fiscale di favore per i giovani imprenditori: la norma in questione è piuttosto volta a ridurre, con finalità anche antievasive, il numero dei contribuenti minimi.

I tagli delle risorse da destinare allo sviluppo del Mezzogiorno e delle altre aree deboli del Paese operati dal DL sembrano muoversi in controtendenza rispetto all'esigenza più volte ribadita dal Governo di intervenire con urgenza nei territori a più alto potenziale di crescita.

Non vi è pressoché nulla per quanto riguarda le liberalizzazioni. La delega sulle professioni è stata stralciata.

Alcune norme potranno avere effetti notevolmente negativi sugli investimenti privati e quindi sul Pil anche nel breve periodo.

Scoraggiano gli investimenti la prevista revisione del regime fiscale degli ammortamenti (con un gettito maggior atteso di ben 1,3 miliardi nel 2014) e l'allungamento a ben cento anni dell'ammortamento degli investimenti effettuati dai concessionari. Quest'ultima norma è particolarmente dannosa perché è una tassa sugli investimenti privati in infrastrutture, una delle poche componenti della domanda che possono sostenere la crescita del Pil. Ciò avviene proprio quando gli investimenti pubblici vengono ridotti, direttamente, con una probabile ulteriore riduzione dei fondi FAS, e indirettamente, mediante la diminuzione dei trasferimenti agli enti locali che verosimilmente si tradurranno in tagli alle spese in investimento oltre che in maggior ricorso a entrate aggiuntive.

Scoraggiano altresì gli investimenti alcune misure contenute nell'articolo 17 relativo alla sanità. Il decreto proroga a tutto il 2012 il blocco delle azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie pubbliche delle regioni sottoposte a piani di rientro e commissariate, laddove invece, anche in coerenza con la nuova direttiva europea sui tempi di pagamento, occorrerebbe accelerare i pagamenti verso i fornitori delle pubbliche

amministrazioni. E prevede che il superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera sia posto in buona parte a carico delle imprese interessate, con un onere previsto di ben 800 milioni. La misura riguarderà soprattutto le imprese produttrici di farmaci innovativi utilizzati prevalentemente in ambito ospedaliero.

Queste misure configurano una maggiore incertezza del quadro regolatorio che è una delle principali ragioni per le quali l'Italia ha scarsa capacità di attrarre investimenti dall'estero.

2. Controllo e riduzione della spesa pubblica

2.1 Riduzione dei costi della politica e degli apparati amministrativi

Tra le misure di contenimento della spesa pubblica rientrano quelle relative alla riduzione dei costi della politica e degli apparati amministrativi. Si tratta di una scelta necessaria e da lungo tempo richiesta da Confindustria.

Sono previsti tagli e riduzioni ai trattamenti economici applicabili ai titolari di cariche elettive e di incarichi di vertice in istituzioni, enti o organismi sia statali che territoriali, con l'obiettivo di livellarli alla media dei trattamenti applicati a casi analoghi nei Paesi dell'Area Euro, nonché alle dotazioni di alcuni organi politici e amministrativi. E' inoltre prevista la riduzione del 10% del contributo ai partiti politici previsto dalla legge n.157/1999.

L'attuazione di tali misure, tuttavia, è rinviata nel tempo. Si tratta invece di interventi importanti, la cui efficacia dovrebbe essere immediata ed estesa anche ai trattamenti economici già determinati alla data di entrata in vigore del DL, ma esclusi dal suo ambito di applicazione. Occorre poi anche fissare principi comuni a livello statale e regionale.

Inoltre, se davvero con il taglio dei contributi ai partiti si intende restituire agli importi versati natura di rimborso, il taglio dovrebbe essere più consistente.

Sicuramente opportune appaiono la concentrazione in un'unica data nell'arco dell'anno delle consultazioni elettorali (cd. *election day*), la limitazione dell'utilizzo dei voli di Stato e delle auto di servizio, i tagli anche ai benefit riconosciuti dopo la cessazione dell'ufficio a favore di qualsiasi titolare di cariche o incarichi pubblici. Anche qui l'auspicio è che l'attuazione sia rapida.

È positiva, in quanto istituisce una forma di controllo diffuso delle partecipazioni pubbliche, la disposizione che prevede che entro tre mesi dalla sua entrata in vigore tutti gli enti e gli organismi pubblici dovranno pubblicare sui loro siti istituzionali l'elenco delle società di cui detengono quote di partecipazione, anche minoritaria, indicando anche se, nell'ultimo triennio dalla pubblicazione, tali società hanno raggiunto il pareggio di bilancio.

2.2 Razionalizzazione e monitoraggio della spesa pubblica

Dagli interventi sulle spese delle amministrazioni pubbliche - articoli da 10 a 15 del decreto - sono stimati risparmi cumulati di spesa di quasi 6 miliardi al 2014 (1 miliardo nel 2012; 4,4 nel 2013, cioè 3,4 aggiuntivi rispetto al 2012; circa 6 nel 2014, cioè 1,6 aggiuntivi rispetto al 2013).

Sul piano del metodo della formazione delle scelte di bilancio, e con l'obiettivo di superare il criterio della spesa storica, viene ripresa e affidata alla Ragioneria generale dello Stato la procedura della cosiddetta *spending review*. Dal 2013, i risultati di tali analisi e proposte metodologiche verranno utilizzati dalle Amministrazioni centrali dello Stato per proporre al MEF accordi triennali, da inserire nella legge di stabilità o nei DDL

collegati, contenenti norme volte a realizzare il superamento della spesa storica e la graduale convergenza verso gli obiettivi identificati nelle analisi.

Si tratta di misure rilevanti, a cui vengono collegati (art. 11) precisi obiettivi quantitativi di riduzione strutturale delle spese dei ministeri, riduzione che nel 2014 sarà pari a 5 miliardi di euro.

L'obiettivo è ripartito per i singoli ministeri secondo una tabella allegata al decreto. La maggior parte dei tagli dovrebbe riguardare le disponibilità del Ministero dell'Economia e delle Finanze (circa 1,4 miliardi rispetto al tendenziale al 2014) e del Ministero per lo sviluppo economico (circa 2 miliardi). **Solo con la presentazione della legge di stabilità, nel cui ambito i ministeri sono tenuti a indicare il dettaglio delle riduzioni, sarà possibile verificare gli interventi concretamente proposti, ma va segnalato che molti dei programmi di spesa di tali ministeri riguardano il sistema produttivo.**

Nel caso in cui non venissero conseguiti gli obiettivi di riduzione di spesa, verranno corrispondentemente ridotte le dotazioni finanziarie dei singoli ministeri a tale preciso scopo precedentemente accantonate dal MEF.

Da tali riduzioni sono esclusi il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, le risorse destinate alla ricerca, all'istruzione scolastica e al finanziamento del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, il Fondo Unico per lo Spettacolo e le risorse destinate alla manutenzione ed alla conservazione dei beni culturali nonché, limitatamente all'anno 2012, il Fondo per le aree sottoutilizzate.

E' previsto il rafforzamento dei processi di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi secondo un piano predisposto dal MEF (art. 11, commi 1, 2, 3, 8). Le disposizioni relative a tale rafforzamento si applicano anche agli enti del SSN.

Altre misure di rilievo sul piano finanziario sono la riduzione del Fondo a sostegno dell'economia reale, della quale si dirà più avanti nel paragrafo dedicato agli interventi riguardanti il Mezzogiorno, e una rigorosa ridefinizione della gestione dei residui (i termini di perenzione vengono tutti portati a due anni) con un effetto positivo stimato in 500 milioni. Si ricorda che l'abbreviazione (nel 2007) a 3 anni dei residui in conto capitale ha prodotto notevoli problemi e ritardi di pagamento per numerose voci di spesa, soprattutto agevolazioni e appalti.

Apprezzabile, ma insufficiente rispetto a tale diffuso e grave problema, è la misura per l'estinzione dei crediti verso ministeri maturati al 31 dicembre 2010, con una disponibilità fino a 2 mld di euro.

Da tempo Confindustria ha evidenziato la necessità di **razionalizzare il sistema promozionale italiano all'estero** che è caratterizzato da troppi soggetti, una confusione di ruoli e una dispersione delle risorse allocate. A tal fine abbiamo suggerito la creazione di una rete unitaria all'estero sotto il coordinamento del Ministero degli Affari Esteri.

L'ICE nel 2011 ha un budget promozionale di poco superiore a 31 milioni a fronte di costi di funzionamento di ben oltre il doppio. Il crescente disagio espresso dalle imprese associate per tale situazione si è manifestato alle nostre Assise Generali di Bergamo, dove l'86% dei partecipanti si è espresso per una privatizzazione gestionale dell'Istituto.

Quelli che a nostro giudizio restano gli obiettivi della riforma sono:

1. una maggiore efficacia delle azioni di promozione industriale all'estero attraverso una più stretta integrazione con gli indirizzi di politica estera economica del Paese e con le conseguenti azioni di diplomazia d'affari;
2. una maggiore efficienza complessiva del sistema della promozione per sostenere gli sforzi di internazionalizzazione delle imprese. Tale obiettivo va perseguito attraverso la soppressione della attuale rete nazionale dell'ICE, una decisa razionalizzazione degli uffici ICE nei Paesi UE e la conseguente riallocazione alla

rete estera delle risorse finanziarie ottenute da tale riorganizzazione per favorire il suo potenziamento;

3. una gestione unitaria del sistema della promozione attuata dal Ministero degli Affari Esteri coadiuvato da una Cabina di Regia posta sotto il suo diretto coordinamento con funzioni di indirizzo strategico e pianificazione delle attività, che preveda una qualificata presenza dei rappresentanti del sistema delle imprese e delle banche.

La proposta del Governo tiene conto soltanto parzialmente di queste richieste e presenta delle criticità cui va posto rimedio:

- innanzitutto, essa non prevede il reperimento delle necessarie risorse finanziarie per il potenziamento della promozione all'estero, lasciando invariata l'allocazione destinata a questo fine. La prevista soppressione dell'ICE non contempla infatti che le risorse acquisite dallo scioglimento della rete nazionale vengano destinate, nemmeno in parte, a tali attività;
- non risolve il problema del coordinamento unitario, affidando i poteri di indirizzo e di vigilanza ai due Ministeri dello Sviluppo Economico e degli Affari Esteri - con quest'ultimo a capo delle azioni da svolgersi all'estero - a scapito della necessaria unitarietà dell'azione del sistema paese;
- in terzo luogo, è a rischio la realizzazione delle attività programmate per l'anno in corso e verosimilmente di quelle del prossimo anno, poiché la soluzione identificata per garantire continuità alla gestione corrente, che verrebbe rilevata dal MISE nelle more dell'adozione del decreto, presenta problemi relativi alla capacità di un'amministrazione pubblica di dare attuazione al regime di co-finanziamento con il settore privato per la realizzazione delle attività di promozione. Già oggi le associazioni e le imprese contribuiscono ai programmi promozionali per circa 25 milioni di euro e pagano per servizi resi ulteriori 7 milioni di euro. Si tratta della "ministerializzazione" degli oltre 600 dipendenti attualmente impiegati dall'ICE.

Confindustria ritiene che sia necessaria una gestione unitaria, attuata dal Ministero degli Affari Esteri, che non deve soltanto provvedere alla integrazione delle strutture ICE all'estero all'interno delle Ambasciate, ma anche dotarsi di una entità operativa in Italia, che potrebbe anche assumere la forma di una Agenzia di scopo.

Tale Agenzia sarebbe chiamata a svolgere - in maniera più snella ed efficiente di quanto fatto finora e con una dotazione di personale minore di quella attualmente in forza all'ICE presente in Italia - le funzioni di interfaccia con il sistema delle imprese, a svolgere i necessari compiti di gestione operativa ed amministrativa ed a dare attuazione ai piani promozionali annuali attraverso l'implementazione funzionale degli accordi stabiliti con le imprese secondo gli indirizzi strategici definiti dalla Cabina di regia.

E' tuttavia cruciale che tali funzioni vengano riprese senza che l'attività corrente venga interrotta. A tal fine andrebbe valutata attentamente l'opportunità che la soppressione dell'ICE avvenga in concomitanza con l'insediamento di questa nuova struttura, convogliando al suo interno le necessarie risorse umane e strumentali attualmente disponibili presso la sede centrale dell'ICE.

2.3 Pubblico impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, scuola, patto di stabilità interno

Gli interventi su personale, welfare e spesa locale costituiscono una parte rilevante del decreto con risparmi di spesa stimati in 6,4 miliardi nel 2013 e 12,7 nel 2014, vale a dire che pesano per un terzo sulla riduzione di disavanzo che il DL dovrebbe recare nel 2013 (17,9 miliardi) e per la metà sulla medesima riduzione prevista nel 2014 (25,4 miliardi).

La massima parte dei risparmi sono attesi da due soli comparti: finanza locale (4 miliardi nel 2013 e 6,8 miliardi nel 2014) e sanità (2,6 miliardi nel 2013 e 5,1 nel 2014). Considerando che la sanità è di competenza delle Regioni, la stretta sulla spesa locale è rilevante. D'altro canto non va dimenticato che, tolta la scuola e la previdenza, la gran parte della spesa pubblica è gestita dagli enti di governo locale.

La correzione della spesa sanitaria è in linea con l'introduzione dei costi e del fabbisogno standard nel settore sanitario prevista, a partire dal 2013, dal decreto legislativo 68/2011 attuativo del federalismo fiscale regionale.

Il governo della crescita della spesa sanitaria pubblica deve essere sempre più una priorità dell'azione di Governo. In questo senso, stabilire gli obiettivi di crescita della spesa in coerenza con il quadro macroeconomico e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica è condivisibile.

Sul piano delle misure è corretta la scelta dell'introduzione di forme di compartecipazione alla spesa. Per una loro piena efficacia, sarà però opportuno rivedere con trasparenza le regole relative ai sistemi di esenzione.

Destano invece forte perplessità alcuni interventi verso il settore privato.

In particolare, si penalizzano ancora una volta con meccanismi di pay-back le imprese del settore farmaceutico su una tipologia di spesa, la farmaceutica ospedaliera, di piena "competenza" regionale. Oltre alla penalizzazione, quindi, si creano i presupposti per una deresponsabilizzazione delle Regioni.

Si conferma, inoltre, fino a tutto il 2012 in maniera non tollerabile il blocco delle azioni esecutive nelle Regioni commissariate eliminando ingiustificatamente i diritti delle migliaia di imprese fornitrici/creditrici con una misura introdotta come "transitoria" nel 2010.

Ma il problema maggiore rimane, in ogni caso, quello della "gestione" dei disavanzi qualora le Amministrazioni regionali non dovessero centrare gli obiettivi programmatici di contenimento della spesa stabiliti dalla manovra.

In tale scenario – che è ragionevole ritenere probabile, viste le vicende dei piani di rientro di questi ultimi anni e riguardanti un numero crescente di Regioni – si confermerebbe la prospettiva già pesantemente in atto dell'aumento della tassazione locale su cittadini ed imprese, prospettiva che determinerebbe un annullamento dei benefici fiscali di riduzione dell'Irap stabiliti dal decreto legislativo sul federalismo fiscale e anche previsti nella delega fiscale presentata dal Governo.

In materia di **pensioni** gli interventi più rilevanti sono un blocco di due anni dell'indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il minimo (blocco parziale per le pensioni tra 3 e 5 volte il minimo; blocco totale per quelle pari o superiori a 5 volte il minimo). Da questo intervento sono attesi minori spese nette (al netto cioè del conseguente minor prelievo Irpef) per 420 milioni nel 2012 e 680 nel 2013 e nel 2014.

Rilevanti sul piano del principio, ma evidentemente con effetti finanziari a breve di scarsa entità, sono l'anticipazione di un anno del previsto aggancio automatico dell'età di pensionamento all'evoluzione della speranza di vita e una assai graduale equiparazione a 65 anni dell'età pensionabile delle donne (con inizio nel 2020 e termine nel 2032). A parità tendenziale di contribuzione e di prestazioni, l'allungamento della speranza di vita richiede necessariamente un proporzionale allungamento del periodo di vita lavorativa. **Una maggior decisione in questa direzione sarebbe auspicabile e forse anche preferibile a interventi sull'indicizzazione.**

Dalla spesa per stipendi del **pubblico impiego** sono previsti risparmi per 570 milioni nel 2014. Dovrebbero venire da una serie di interventi - da definire nel concreto - di cui sono indicate le linee generali.

L'intervento sul **Patto di stabilità** richiederà uno sforzo consistente agli enti territoriali che si aggiunge a quello imposto dal DL 78/2010. Dal 2012 gli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni sono definiti mediante "accordi". Viene operata una redistribuzione degli obiettivi tra enti virtuosi e enti non virtuosi (suddivisi in quattro classi di virtuosità). Solo per il 2012 si prevede la possibilità di ridurre il contributo alla manovra richiesto agli enti virtuosi per un impatto negativo sull'indebitamento netto e sul fabbisogno nel limite massimo di 200 milioni.

Complessivamente, il taglio a regioni ed enti locali ammonta a 3,9 miliardi nel 2013 e a 6,8 miliardi annui nel 2014 e successivi. Se si escludono gli interventi per il trasporto pubblico locale estesi anche a quello ferroviario (art. 21), si tratta di riduzioni cospicue, che possono avere impatti fortemente negativi sulle economie locali. Stante la strutturale difficoltà a contenere la dinamica della spesa corrente, è elevato il rischio che gli interventi programmati si risolvano da un lato nell'aumento della pressione fiscale e tariffaria e dall'altro in una ulteriore contrazione della spesa per investimenti.

Al fine di evitare che ciò accada assume particolare rilievo il meccanismo di funzionamento del patto. In questo senso andrebbero messe a punto regole in grado di favorire allo stesso tempo la riduzione della spesa improduttiva e l'incremento della spesa per investimenti. In virtù del peso crescente assunto dalla politica comunitaria di coesione nel finanziamento delle politiche di sviluppo e delle difficoltà di pervenire ad un pieno utilizzo delle relative risorse, Confindustria ritiene che sia necessario assicurare la progressiva esclusione dal patto del cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali europei (cd. "nettizzazione") a fronte di una corrispondente riduzione della spesa corrente.

Per la **scuola**, è prevista una razionalizzazione della rete (non potrà esservi un dirigente scolastico in scuole con meno di 500 alunni), basata su criteri di efficienza e managerialità e vengono introdotti elementi di premialità e flessibilità nella gestione delle Risorse Umane. Questo è un aspetto che Confindustria apprezza particolarmente.

Per quanto riguarda l'**università** è escluso dalle previsioni di riduzione delle spese dei Ministeri e del monitoraggio della spesa pubblica, il Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università, che però è già stato decurtato di 300 milioni per il 2012 dal Documento di Economia e Finanza. Mancano inoltre indicazioni sui criteri di attribuzione del finanziamento premiale alle università virtuose e la previsione di incremento progressivo della quota premiale, lo scorso anno al 7%, ma da Confindustria richiesta al 20%.

3. Interventi in materia di entrate

Dagli interventi in materia di entrate tributarie (articoli 23, 27, 39 del decreto) sono stimati effetti di riduzione del disavanzo per quasi 6,5 miliardi al 2014 (4 miliardi nel 2012, 7 miliardi nel 2013). A ciò vanno aggiunte le entrate derivanti dalle disposizioni in materia di giochi, per un totale complessivo di oltre 7 miliardi al 2014 (4,5 miliardi nel 2012, 7,5 miliardi nel 2013).

Tra le misure di entrate non tributarie vi è anche l'intervento (art. 25) sul contesto normativo in cui si iscrive la gara per le frequenze radio elettriche con il rischio di cambiamenti anche retroattivi, che maturerebbero quindi durante la procedura di gara stessa, di cui sono stati già pubblicati bando e disciplinare e per la quale sono previsti adempimenti entro questo luglio. Non appare inoltre realmente garantita la disponibilità delle frequenze che le tv locali devono liberare a favore degli operatori mobili entro il 1 gennaio 2013, mentre gli operatori dovranno sostenere esborsi anticipati rispetto al momento di possibile fruizione del bene. La relazione tecnica prudenzialmente non imputa alla norma effetti finanziari perché al momento non quantificabili, dato che le maggiori entrate dipenderanno dall'effettivo risultato delle gare.

L'incremento di entrate tributarie è perseguito con interventi di diverso tenore. Misure che comportano un aggravio di prelievo **variando aliquote o basi imponibili** con un maggior gettito complessivo stimato in 4,7 miliardi al 2014 (4,9 miliardi al 2013 e 2,8 miliardi al 2012). Gli interventi più rilevanti sono costituiti da:

- gli aumenti dell'imposta di bollo (2,4 miliardi al 2014);
- la revisione dei coefficienti di ammortamento (1,3 miliardi al 2014);
- la maggiorazione dell'IRAP per banche, assicurazioni, ma anche holding industriali (480 milioni al 2014);
- l'allungamento a 100 anni del periodo di ammortamento dei beni in concessione (480 milioni al 2014);
- le modifiche al riporto delle perdite (269 milioni al 2014);
- la ritenuta al 5% sui finanziamenti verso veicoli esteri (94 milioni al 2014).

Vi sono poi **misure antievasione** per un importo stimato complessivo di 1,1 miliardi al 2014. Ne fanno parte le disposizioni in materia di studi di settore (art. 23, co. 28); la revisione del regime agevolato dei c.d. contribuenti minimi (art. 27); le disposizioni concernenti l'ampliamento della platea dei soggetti destinatari delle richieste di indagini finanziarie (art. 23, co. 24-27); l'obbligo di indicare il codice fiscale dei difensori negli atti degli organi giurisdizionali (art. 23, co. 48-50); l'obbligo per gli enti finanziari di comunicare all'Agenzia delle entrate le transazioni effettuate dai loro clienti con carte di pagamento (art. 23, co. 41); la revoca d'ufficio delle partite IVA inattive da tre anni (art. 23, co. 22-23).

Diversi interventi **anticipano/accelerano gettito** per un importo complessivo di 940 milioni al 2014. Si tratta dell'eliminazione dell'obbligo di prestare garanzia fideiussoria, bancaria o rilasciata da confidi, per accedere agli istituti definatori della pretesa tributaria (accertamento con adesione, acquiescenza all'accertamento e conciliazione giudiziale) per importi superiori a 50.000 euro (art. 23, co. 17-20); degli interventi in materia di razionalizzazione dei procedimenti di irrogazione delle sanzioni (art. 23, co. 29); degli interventi in materia di giustizia tributaria ed in particolare dell'introdotta sistema di conciliazione obbligatoria per le controversie fiscali di valore fino a 20.000 euro (art. 39, co. 9); delle modifiche al codice civile sui privilegi sui crediti tributari vantati dall'erario (art. 23, co. 37-40).

Vi sono infine interventi che **spostano gettito**, anticipando entrate al 2011 per 536 milioni e prevedendo una corrispondente contrazione negli anni successivi. La misura maggiormente significativa è quella volta ad estendere anche alle partecipazioni di controllo la disciplina di riallineamento dei maggiori valori iscritti in bilancio a seguito di aggregazioni aziendali prevista dal 2008, ma solo per marchi, avviamento e altre attività immateriali.

Non vi è dubbio che da questo insieme di misure deriva un sensibile aggravio del prelievo sulle imprese. Positivi possono ritenersi gli interventi volti a contrastare fenomeni di evasione o di frode, nonché le misure volte a contenere gli oneri a carico delle imprese – come l'eliminazione dell'obbligo della garanzia per l'accesso agli istituti deflativi – o ancora le disposizioni che ampliano le situazioni nelle quali la disciplina di riallineamento dei valori civili/fiscali può essere applicata, nonché, infine, l'introduzione della ritenuta al 5% sugli interessi corrisposti a soggetti esteri per il pagamento di interessi ed altri proventi su prestiti obbligazionari emessi dallo stesso veicolo estero che ha il pregio, soprattutto, di fare chiarezza su situazioni spesso oggetto di contestazioni da parte degli Uffici. Diverse tuttavia sono le scelte che destano gravi perplessità.

- La generale **revisione dei coefficienti di ammortamento**. La revisione sarà attuata con un prossimo regolamento, ma viene sin da ora stabilito che l'intervento porti ad un aggravio di prelievo per le imprese pari a 750 milioni di euro a regime (1,3 miliardi il primo anno, il 2014, per effetto del gioco degli acconti). **E' invece necessario che tale revisione tenga conto della riduzione della vita economica di molti beni strumentali e che per il resto non comporti aggravii per le imprese.**
- **Inoltre è allungato a 100 anni il periodo di ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili alla scadenza di una concessione con un effetto in termini di maggior gettito stimato in 124,8 milioni di euro annui (218 per il primo anno, il 2012).** La misura rischia di stravolgere completamente il quadro di riferimento finanziario dei progetti sostenuti dalla finanza di progetto e dal partenariato pubblico-privato. E' una disposizione che andrebbe soppressa in attesa di una rivisitazione dell'intera disciplina, anche europea, in materia di concessioni.
- **L'incremento dell'aliquota IRAP per il settore bancario e assicurativo non potrà non avere effetti negativi anche sulla clientela. Inoltre, dato il mancato coordinamento normativo, la norma si estende anche alle Holding Industriali.** E' una distorsione che va corretta, poiché tali imprese oltre ad avere regole di tassazione IRAP proprie, svolgono una attività di impresa oggettivamente estranea al settore bancario e assicurativo.

Sarebbe anche opportuno integrare quanto previsto dal DL sviluppo laddove stabilisce il termine di 180 giorni entro cui il giudice cautelare deve esprimersi sull'istanza di sospensione delle azioni esecutive. Non essendo tale termine perentorio, sarebbe preferibile reintrodurre il principio secondo cui, qualora il contribuente presenti l'istanza di sospensione dell'esecutività dell'avviso di accertamento impugnato, l'Amministrazione non possa procedere all'esecuzione forzata fino alla data di emanazione del provvedimento cautelare. In tal modo, nelle more del giudizio della Commissione Tributaria Provinciale sull'istanza di sospensione, il patrimonio del contribuente non può essere aggredito.

L'eliminazione del limite temporale al riporto delle perdite (5 anni) va incontro alle imprese che avendo maturato ingenti quantità di perdite non riescono ad utilizzarle con i redditi prodotti nei 5 anni successivi; tuttavia, va puntualmente definita la disciplina transitoria.

Una valutazione degli interventi sulle entrate previsti dalla manovra finanziaria non dovrebbe evidentemente prescindere da quel che si farà in materia di **riforma fiscale. Secondo le intenzioni espresse dal Governo una parte rilevante- 15 miliardi su 40 - della manovra correttiva al 2014 sarà coperta dalle misure di riforma del sistema fiscale e assistenziale su cui il Governo chiederà una delega, già resa nota in forma provvisoria.**

Il rischio è quindi che la riforma fiscale non sia realizzata a saldo zero ma si traduca in un aumento del prelievo fiscale di cui è ancora incerta l'entità.

Evidentemente è difficile una valutazione di interventi di cui si conoscono solo le linee generali e di una delega che non è stata ancora formalmente presentata al Parlamento ma dovrebbe esserlo nei prossimi giorni. Tuttavia sono utili alcune riflessioni.

La bozza di legge delega enuncia l'intenzione di ridurre l'area delle detrazioni o deduzioni dal reddito personale imponibile, concesse per finalità considerate meritevoli, come la previdenza integrativa. Il welfare contrattuale rappresenta una realtà di grande spessore ed in forte crescita. Esso costituisce il secondo pilastro dello stato sociale ed è finanziato con risorse contrattuali private. I benefici fiscali attualmente esistenti contribuiscono ad indirizzare dette risorse private verso strumenti bilaterali che garantiscono forme di tutela a milioni di lavoratori.

Poiché, come si dirà più avanti, la parte sviluppo del decreto contiene un insieme eterogeneo di misure, il Governo potrebbe anticipare alcune delle misure pro crescita previste nella bozza di delega fiscale. Si pensi al meccanismo di tassazione agevolata dei nuovi apporti di capitale, che favorirebbe la patrimonializzazione delle imprese industriali e sosterebbe le banche che devono ricapitalizzarsi per rispettare i parametri di Basilea 3 e anche alla detassazione strutturale della parte di retribuzione collegata alla produttività, che nel decreto in esame viene solo prorogata di un anno.

4. Interventi per lo sviluppo

Il Titolo II del decreto, recante "Disposizioni per lo sviluppo", contiene un insieme eterogeneo di misure relative, in particolare, a contrattazione aziendale, regime dei contribuenti minimi, rete dei carburanti, collocamento, fondi di venture capital, infrastrutture, banda larga, patrimonio immobiliare pubblico, giustizia civile, tributaria e contenzioso previdenziale.

Delude l'assenza di misure di liberalizzazione in materia di servizi professionali. Nella regolamentazione di questo settore permangono, infatti, ancora forti restrizioni, con conseguenti effetti negativi in termini di qualità ed efficienza dei servizi prestati alle imprese.

Le misure inizialmente ipotizzate andavano nella direzione auspicata sia dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che da Confindustria, in quanto volte a rimuovere i principali ostacoli alla modernizzazione delle professioni regolamentate e al miglioramento della qualità dei servizi. Tali previsioni, sebbene inserite in un disegno di legge delega e, quindi, soggette ad attuazione in tempi molto lunghi, avrebbero potuto contribuire significativamente all'apertura del mercato dei servizi professionali alla concorrenza.

Va tuttavia riconosciuto che alcune delle scelte compiute risultano comunque positive e condivisibili.

In particolare, la proroga per un altro anno della **detassazione e la decontribuzione dei salari di produttività** rappresenta un segnale positivo, ma per esprimere un giudizio compiuto e comprendere se le risorse da stanziare saranno adeguate bisognerà attendere il previsto provvedimento attuativo del Governo. Inoltre, va rilevato come la richiesta delle parti sociali, confermata nel recente accordo interconfederale di giugno, sia di rendere strutturali queste misure.

L'art. 29 liberalizza ulteriormente l'attività di intermediazione nel mercato del lavoro svolta da particolari soggetti (università, scuole secondarie ma anche le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) riducendo e semplificando i requisiti necessari per poter svolgere la mediazione tra domanda ed offerta di lavoro.

Positiva appare anche **l'agevolazione fiscale prevista a favore dei partecipanti a fondi d'investimento** che investano la maggior parte dei loro capitali in imprese che si trovino nelle fasi di sperimentazione, costituzione, avvio dell'attività nonché nelle prime fasi di sviluppo del prodotto.

Sono da condividere e vanno nella giusta direzione gli interventi in materia di **giustizia civile** diretti a deflazionare il numero delle cause che affluiscono presso i tribunali, smaltire l'arretrato pendente e incentivare la produttività dei giudici.

Si tratta di interventi importanti, alcuni dei quali rappresentano un primo passo verso una gestione più moderna e meritocratica degli uffici (riconoscimento di maggiori poteri ai Capi degli uffici e incentivazione dei magistrati più produttivi), altri, invece, orientati

all'obiettivo di risolvere situazioni patologiche ed emergenziali (contenzioso previdenziale e assistenziale).

A quest'ultimo riguardo, non è condivisibile la scelta di stralciare dal testo del DL le norme relative al contenzioso derivante dalla violazione dei termini di ragionevole durata del processo (cd. Legge Pinto), che erano state inserite in una prima versione del provvedimento. Si tratta, infatti, di misure necessarie per affrontare una ulteriore patologia che aggrava il carico di lavoro delle Corti d'Appello.

Mancano, inoltre, misure strutturali di riforma organica e, in particolare, di riorganizzazione della geografia degli uffici giudiziari e specializzazione dei magistrati, su cui Confindustria ormai da tempo richiama l'attenzione e che è urgente affrontare per conseguire un sistema efficiente anche nel lungo periodo.

Positive inoltre le disposizioni in materia di contenzioso previdenziale e assistenziale e quelle in materia di giustizia tributaria. Quanto a quest'ultima appaiono in particolare condivisibili le misure in tema di rafforzamento delle cause di incompatibilità dei giudici tributari e quelle relative all'ampliamento della componente togata delle commissioni tributarie.

Va apprezzata la norma sulla razionalizzazione della rete distributiva dei carburanti, frutto peraltro di una lunga fase di confronto tra Governo e operatori del settore, ma sarebbe utile allungare, da 1 a 2 anni, il termine per l'adeguamento alle nuove disposizioni da parte degli impianti esistenti. Risultano di interesse, sebbene andranno valutate nella loro concreta attuazione, le disposizioni sulla banda larga e quelle in materia di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

Accanto agli aspetti apprezzabili sopra indicati va segnalato che ve ne sono altri che suscitano perplessità o preoccupazione.

Non è presente, al contrario di quanto lasciano intendere la rubrica e l'incipit dell'articolo 27 del decreto, un regime fiscale di favore per i giovani imprenditori: la norma in questione è piuttosto volta ridurre, con finalità anche antievasive, il numero dei contribuenti minimi.

Viene previsto un piano di interesse nazionale per la realizzazione di una **infrastruttura nazionale di telecomunicazioni** destinata a rendere disponibile l'accesso veloce a internet con una connessione superiore a 30 MB/s a tutti i cittadini (e almeno al 50% di essi a 100 MB/s), come previsto dagli obiettivi dell'Agenda digitale europea. Il piano è predisposto dal MSE con il concorso di imprese ed enti proprietari di reti e impianti di telecomunicazione fissa o mobile. A fronte della positiva volontà posta dalla norma di realizzare un'importante infrastruttura su cui si discute da diverso tempo e sulla quale era stato previsto un primo finanziamento di 400 milioni, poi ridotti a 100 e non ancora utilizzati, va ricordato che il concorso tra imprese ed enti (tra i quali si era prevista anche la partecipazione della CDP) e la possibilità di utilizzare la riprogrammazione dei Fondi europei sono presupposti piuttosto lunghi e difficili da realizzare.

Si prevede il rafforzamento dei poteri dell'ufficio di **regolazione del settore ferroviario** attualmente incardinato nel MIT. L'ufficio resterà comunque al Ministero, anche se dotato di autonomia organizzativa e contabile, nei limiti delle risorse economico-finanziarie assegnate, e dovrà annualmente riferire al Parlamento. A capo dell'ufficio è prevista la designazione di un "soggetto", scelto tra persone dotate di indiscussa moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore dei servizi ferroviari, nominato con decreto del presidente del Consiglio, su proposta del Ministro delle Infrastrutture. Rispetto alle notevoli esigenze di regolazione dei servizi ferroviari, si tratta di una soluzione molto limitata e poco efficace.

5. Mezzogiorno

I tagli delle risorse da destinare allo sviluppo del Mezzogiorno e delle altre aree deboli del Paese operati dal DL sembrano muoversi in controtendenza rispetto all'esigenza più volte ribadita dal Governo di intervenire con urgenza nei territori a più alto potenziale di crescita. E prima ancora che si disponga di un quadro complessivo (anch'esso più volte annunciato dal Governo) delle risorse nazionali e comunitarie da indirizzare al riequilibrio territoriale.

Se, infatti, il Fondo per le Aree Sottoutilizzate - allocato nella missione Sviluppo e riequilibrio territoriale del Ministero dello Sviluppo Economico - è escluso per il 2012 dalle riduzioni delle dotazioni di ciascun Ministero (per un ammontare cumulato di 9,5 miliardi di euro nel triennio), a partire dal 2013 anche questo Fondo potrà essere assoggettato a riduzione. Tra il 2012 e il 2014 la riduzione di spesa del Ministero dello Sviluppo Economico è pari a 3,9 miliardi di euro, circa il 40% di tutte le riduzioni di spesa a carico dei Ministeri. Al momento non è possibile stimare la riduzione a carico del FAS, rinviata alla prossima legge di stabilità: tuttavia, è opportuno ricordare che in precedenti esperienze (DL 112/2008) fu proprio la missione Sviluppo e riequilibrio territoriale, in cui è ricompreso il FAS a contribuire maggiormente alla riduzione delle altre dotazioni del MISE.

Si aggiunga che è prevista una riduzione (pari a 3,6 miliardi di euro) della dotazione del Fondo economia reale presso la Presidenza del Consiglio, uno dei tre Fondi in cui è articolata la quota nazionale del FAS. Il Fondo era stato rifinanziato dal DL 78/2009 e dal DL 78/2010, per interventi a finalità sociale, con i proventi dell'innalzamento dell'età pensionabile delle lavoratrici pubbliche. In pratica, viene tagliato l'intero rifinanziamento.

Contrariamente a quanto indicato nelle prime bozze di DL, non è più previsto il rifinanziamento del Fondo per le Infrastrutture strategiche, ma viene costituito il Fondo per le Infrastrutture Ferroviarie e Stradali, con una dotazione di 4.930 milioni di euro fino al 2016. Il Fondo verrà finanziato prioritariamente con le risorse già assegnate a progetti del Programma delle Infrastrutture Strategiche e non utilizzate. Da notare che il Fondo opera sull'intero territorio nazionale, non presentando, al contrario del Fondo per le Infrastrutture strategiche finanziato dal FAS, il vincolo dell'85% delle risorse da destinare al Mezzogiorno.

Una disposizione del DL sulla quale può essere espresso un giudizio positivo è quella riguardante il monitoraggio dei fondi strutturali e del Fondo per lo Sviluppo e la coesione (come verrà denominato il FAS a partire dal 2014). La Conferenza Stato Regioni svolgerà, con cadenza almeno semestrale, una apposita sessione per la coesione territoriale, alla quale partecipano le parti sociali: in particolare, la sessione verificherà l'avanzamento degli interventi strategici e proporrà modifiche procedurali per migliorare qualità, rapidità ed efficacia della spesa. I Presidenti delle Regioni meridionali presenteranno in quella sede una relazione sui risultati conseguiti, con particolare riferimento ai Contratti Istituzionali di Sviluppo. La valutazione della norma è positiva, perché da attuazione agli indirizzi del Piano per il Sud, ed in particolare risponde alla esigenza di coordinamento delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione dei programmi, creando di fatto una Cabina di Regia, più volte sollecitata da Confindustria, aperta alla partecipazione delle parti sociali.