



CONFINDUSTRIA

**Commissioni riunite Bilancio
Della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica**

**Indagine conoscitiva sul Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201
recante "Disposizioni Urgenti per la Crescita, l'Equità e il Consolidamento
dei Conti Pubblici"**

**Audizione del Direttore Generale di Confindustria
Prof. Giampaolo Galli**

7 DICEMBRE 2011

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.

Il nostro giudizio sul decreto "Salva Italia" è noto: riteniamo che esso sia assolutamente necessario per evitare scenari potenzialmente gravissimi per l'Italia e per l'intera Europa. Auspichiamo che l'iter di approvazione sia spedito e senza intoppi. Dobbiamo evitare che la determinazione del Paese, un Paese serio e che sa onorare gli impegni e gli obblighi, venga nuovamente messa in dubbio di fronte alle Istituzioni europee e ai mercati.

Ci rendiamo conto che a molti cittadini sono richiesti sacrifici. Ma tutti devono essere consapevoli che un'aggravarsi della situazione finanziaria avrebbe comportato sacrifici e costi sociali ben maggiori. Il rischio non è ancora scongiurato. Per questo, mentre auspichiamo la rapida approvazione del decreto, auspichiamo che il prossimo Consiglio Europeo assuma tutte le decisioni che sono necessarie per rafforzare la governance europea e dare un quadro di certezze all'area dell'Euro. Senza le appropriate decisioni in sede europea rischiano di essere vanificati gli sforzi che diversi paesi stanno compiendo. I cittadini non capirebbero.

Secondo le valutazioni nostre e di quasi tutti i centri di ricerca, l'economia italiana sta entrando in recessione. La produzione industriale arretra. Nel 2012 con tutta probabilità vi sarà una diminuzione del Pil. Questo stato di cose è connesso alla crisi finanziaria e al forte aumento degli spread che hanno generato una caduta della fiducia di imprese e famiglie, nonché un severa restrizione creditizia. Se non si riuscisse a ripristinare la fiducia e a ridurre gli spread, l'economia italiana si avviterebbe in una spirale recessiva ben più grave di quella che abbiamo sperimentato nel 2009. Per questo motivo riteniamo che non abbia senso dire che la manovra è recessiva. Al contrario, se verrà approvata tempestivamente, essa renderà meno difficile l'accesso al credito da parte delle imprese e avrà quindi l'effetto di sostenere il Pil e l'occupazione rispetto ad uno scenario a politiche invariate.

L'aumento della pressione fiscale prodotto da questa manovra è notevole. Avremmo auspicato una maggiore attenzione al taglio delle spese. Ci rendiamo conto però che i tempi erano scaduti e si doveva blindare il bilancio il più rapidamente possibile. Ci aspettiamo che con la *spending review* prosegua il contenimento delle uscite, in modo da poter allentare simultaneamente e corrispondentemente la pressione del fisco.

In positivo, osserviamo che la manovra, specie nelle sue due componenti principali, aumenti di imposte e riforma delle pensioni, sembra caratterizzata da un elevato tasso di realizzabilità. Ed è questa la ragione per cui, pur non essendo di dimensioni complessive maggiori di quelle che la hanno preceduta, è nell'opinione generale percepita come molto incisiva. Questa percezione appare corretta alla luce del fatto che, malgrado gli annunci, negli ultimi anni le riduzioni programmate della spesa sono state assai modeste e sono state realizzate in misura molto parziale. Tenendo conto degli effetti annuali e pluriennali delle diverse manovre, la politica economica ha programmato un aumento di 3,7 miliardi della spesa nel 2008 e una diminuzione di soli 1,2 miliar-

di nel 2009 e di 5,9 miliardi nel 2010. Quanto alle realizzazioni, solo nel 2008, la spesa effettiva è stata inferiore a quella programmata (-12,2 miliardi). Nei due anni successivi, lo sconfinamento è stato pari a 10,1 e 1,2 miliardi. Considerando l'intero decennio, l'aumento programmato della spesa, quale risulta dai documenti ufficiali annuali, è stato dell'11,4%. L'aumento effettivo è stato del 52,3%. Vi sono dunque grandi differenze fra gli annunci, i programmi effettivi, come risultano dai documenti ufficiali, e le realizzazioni. Questi fatti sono ben noti ai mercati e hanno contribuito alla caduta di credibilità dell'Italia.

Il decreto contiene molti provvedimenti in materia di sviluppo. Si tratta di primi passi importanti, cui altri dovranno seguire. Ci riferiamo in particolare alle seguenti misure:

- **Patrimonializzazione delle imprese.** La cosiddetta Ace è una misura importante per migliorare la struttura finanziaria delle imprese, favorirne l'accesso al credito, la crescita dimensionale e gli investimenti.
- **Deduzione Irap lavoro dal reddito d'impresa.** Si tratta di una misura che riduce indirettamente il costo del lavoro, favorisce l'occupazione e la competitività internazionale delle imprese italiane.
- **Irap per giovani e donne.** E' previsto l'ampliamento della deduzione forfettaria dall'Irap a favore delle donne e dei giovani sotto i 35 anni.
- **Sostegno al credito per le PMI.** Viene notevolmente potenziato il Fondo di Garanzia per il credito alle PMI, con l'obiettivo di consentire il raddoppio (da 10 a 20 miliardi) dell'ammontare complessivo dei crediti garantiti. Sono previste misure utili per il rafforzamento patrimoniale dei Confidi.
- **Bonus per ristrutturazioni e efficienza energetica.** E' stato reso strutturale il bonus del 36% per le spese di ristrutturazione e l'efficienza energetica. E' stata prorogata al 2012 la detrazione fiscale per l'efficienza energetica degli edifici. Si tratta di norme utili, anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi europei in materia di cambiamenti climatici. In attuazione del Piano Energetico del giugno 2011, avrebbe potuto essere ampliata la gamma delle tecnologie incluse nell'incentivazione.
- **Infrastrutture.** Si realizzano sensibili miglioramenti nell'assetto finanziario, procedurale e realizzativo del sistema operativo delle opere pubbliche. Si tratta di misure che rispecchiano un recente e proficuo confronto avviato tra imprese e fondazioni scientifico-culturali con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Molto positivo è l'ampliamento del partenariato pubblico-privato (PPP), con una serie di misure (cessione di immobili, anticipazione della gestione nelle concessioni, edilizia carceraria e durata delle concessioni) che potranno favorire sicuramente gli investimenti privati. Anche la definizione di "super-priorità" di intervento infrastrutturale, soprattutto legate all'integrazione con le reti trans-europee, è condivisibile. Ci aspettiamo che si promuova un più sistematico impiego di valutazioni tecnico-economiche che definiscano un quadro di priorità anche sul complesso della programmazione infrastrutturale.
- **Fondi strutturali europei.** Va valutata positivamente la norma che prevede l'esclusione delle risorse del cofinanziamento nazionale dal calcolo del Patto di stabilità interno. La norma dovrebbe facilitare, nelle Regioni del Sud maggior-

mente in ritardo (cd. Obiettivo Convergenza), l'accelerazione della spesa dei fondi europei, e il loro pieno utilizzo. Viene così accolta una richiesta da tempo avanzata dalle Regioni meridionali, che si trovano nella paradossale posizione di avere risorse da spendere per finalità di sviluppo, senza poterle utilizzare per il rischio di sforamenti del Patto. La norma supera i limiti della precedente disposizione della Legge di Stabilità 2011, che subordinava la "nettizzazione" all'accordo tra le Regioni e, soprattutto, all'invarianza dei saldi. Viceversa, la manovra consente l'effettiva spesa di 1 miliardo di euro in più rispetto al tetto di spesa stabilito dal Patto per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014.

- Ice. Positiva è l'istituzione di un'agenzia snella che sostituisce l'ICE con il compito di promuovere l'internazionalizzazione delle imprese. Manca però nel testo del decreto il riferimento alla Cabina di Regia per l'internazionalizzazione e la promozione, organismo già esistente ed operativo, che svolge il compito fondamentale di emanare le linee guida e di indirizzo strategico coordinando l'azione dei diversi Ministeri (MSE e MAE in particolare) e degli altri soggetti interessati.
- Liberalizzazioni. Particolarmente interessante è il "pacchetto" di misure dedicato alle liberalizzazioni col quale si compiono ulteriori e decisivi passi avanti sulla concorrenza e l'apertura dei mercati. In particolare, il decreto apporta alcuni correttivi alle norme in tema di liberalizzazione dei servizi professionali contenute nella Manovra di agosto e nella successiva Legge di stabilità. La Legge di stabilità aveva demandato l'attuazione della riforma a un regolamento governativo. Si tratta di una scelta appropriata, considerata la complessità dell'intervento, a condizione che non si trasformi in un'occasione sprecata, viste le note resistenze che vi si frappongono. Per evitare questo rischio, il decreto prevede che le norme vigenti degli ordinamenti professionali saranno comunque abrogate, anche se il regolamento non dovesse essere emanato entro il termine previsto (13 agosto 2012). Il decreto riscrive anche i principi di liberalizzazione delle attività economiche contenuti nella Manovra di agosto, superando alcune ambiguità per adeguare il nostro ordinamento al diritto UE e per rimuovere gli ostacoli ingiustificati all'accesso e all'esercizio delle attività economiche, fattore essenziale per la crescita. Infatti, vengono abrogati con effetto immediato una serie di vincoli individuati per tipologia (distanze minime, limitazioni geografiche, ecc.) e si stabilisce che i titoli autorizzatori preventivi sono giustificati solo in presenza di esigenze imperative di interesse generale costituzionalmente rilevanti.
- Autorità indipendenti. Positiva è la previsione di un parere preventivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sui disegni di legge del Governo e sui regolamenti che introducano restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche. L'intervento dell'Autorità dovrebbe essere esteso anche alle altre tipologie di atti normativi. Sempre in tema di attribuzioni dell'Autorità antitrust, si prevede che questa sia legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi che violino le norme a tutela della concorrenza. La norma recepisce un orientamento espresso a più riprese dall'Autorità, motivato dal fatto che le PA, in molti casi, non utilizzano le procedure di selezione competitiva e che, anche quando lo fanno, le gare sono

strutturate in modo ingiustificatamente restrittivo. Molto attesa dalle imprese era anche l'individuazione di un'autorità indipendente nel settore dei trasporti. Si tratta di uno strumento essenziale per lo sviluppo logistico dei servizi di mobilità di persone e merci e per favorire gli investimenti privati.

- **Semplificazioni.** Il decreto prevede un pacchetto di semplificazioni per rilanciare le attività produttive, a costo zero per lo Stato. Sono, in particolare, positive le norme che allineano la disciplina della privacy alla direttiva comunitaria. Tuttavia, l'intervento deve essere completato con l'eliminazione del Documento programmatico sulla sicurezza (DPS), che rappresenta un adempimento gravoso, cui non corrispondono effettive esigenze di tutela. Vanno nella giusta direzione, inoltre, alcune misure di riduzione degli adempimenti amministrativi per le imprese (es. bonifica dei siti inquinati, opere di urbanizzazione a scomputo), che però non devono rimanere interventi isolati. Occorre infatti proseguire l'azione di semplificazione sia nelle aree di regolazione maggiormente critiche (ambiente, edilizia e urbanistica, paesaggio, salute e sicurezza sul lavoro, collocamento, ecc.), sia con interventi strutturali che consentano di rendere certi gli esiti e i tempi delle procedure amministrative (es. poteri sostitutivi).

Per quello che riguarda le imprese, le maggiori criticità riguardano due grandi temi. Il primo è quello della ricerca e innovazione. Nel decreto non sono presenti le importanti misure a supporto della R&I che erano invece previste in precedenti bozze del provvedimento e che riguardavano in particolare l'introduzione di un credito d'imposta R&S per investimenti intramuros delle imprese. Pur nella condivisione dei vincoli imposti dalla situazione complessa, si sottolinea l'importanza di lavorare affinché possa essere riconsiderata quanto prima l'introduzione di un credito d'imposta in R&I per gli investimenti intramuros, e misure che incentivino la diffusione di fondi di venture capital per le start up high tech.

Il secondo riguarda le conseguenze della riforma pensionistica sul mercato del lavoro. E' evidente che la riforma delle pensioni implica un grande cambiamento nel mercato del lavoro, nella formazione professionale, negli ammortizzatori sociali, nei modelli retributivi, nei comportamenti delle persone e delle imprese. Di questi temi, come ha annunciato il governo, si discuterà nelle prossime settimane. Per il momento, riteniamo necessario segnalare che l'applicazione delle nuove regole per l'accesso al pensionamento è esclusa per alcune categorie di lavoratori (quelli in mobilità sulla base di accordi collettivi ante 31 ottobre 2011, i destinatari di trattamenti alla stessa data da parte dei Fondi di settore, i lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria ante 31 ottobre 2011) nei limiti di 50.000 unità. Va segnalato altresì che a questi soggetti si applica il meccanismo di adeguamento alla speranza di vita e che nel tetto sono stati ricompresi anche coloro che erano stati esclusi dalla finestra mobile di 12 mesi con la manovra per il 2011. Riguardo tali soggetti appare auspicabile che: si elimini il tetto dei 50.000, in quanto la platea è molto più ampia; si facciano salvi i diritti dei lavoratori scaturenti da accordi stipulati sino all'entrata in vigore del decreto, per quanto riguarda sia la mobilità sia la prosecuzione volontaria.

	Manovre nette sulla spesa primaria*			Spesa primaria				Scostamento spesa primaria	
	in milioni di euro (1)	in % Pil. tendenziale	in % Pil. a consuntivo	tendenziale in milioni (2)	a consuntivo in milioni (3)	Var. (%)	programmatica in milioni (4)=(2)+(1)	Var. program. su cons. anno precedente (%)	(5)=(3)-(4) (milioni)
2000	-4.596	-0,4	-0,4	474.314	474.822		469.718		5.104
2001	1.911	0,2	0,2	493.681	522.078	10,0	465.592	4,4	26.486
2002	2.380	0,2	0,2	524.410	542.464	3,9	526.790	0,9	15.674
2003	-4.680	-0,4	-0,3	547.700	580.123	6,9	543.020	0,1	37.103
2004	1.780	0,1	0,1	569.816	602.030	3,8	571.598	-1,5	30.434
2005	-8.650	-0,6	-0,6	612.600	627.334	4,2	603.850	0,3	23.484
2006	-13.270	-0,9	-0,9	626.759	661.822	5,5	613.489	-2,2	48.333
2007	3.610	0,2	0,2	665.890	670.481	1,3	669.500	1,2	981
2008	3.730	0,2	0,2	701.536	693.099	3,4	705.266	5,2	-12.167
2009	-1.257	-0,1	-0,1	718.224	727.071	4,9	716.967	3,4	10.104
2010	-5.953	-0,4	-0,4	728.368	723.361	-0,5	722.158	-0,7	1.203
Totale 2000-2010		-1,8	-1,8			62,3		11,4	

* Segno negativo indica tagli di spesa.

I valori a consuntivo sono le ultime serie storiche pubblicate dall'ISTAT.

Fino al 2007 i valori tendenziali di spesa primaria e PIL nominale sono presi dal DPEF, perché la RPP dà solo valori programmatici.

Fonte: elaborazioni CSC su dati MEF (DPEF e RPP dei vari anni), Banca d'Italia e ISTAT.

INTERVENTI PER LA CRESCITA

Gli interventi delineati per rilanciare la crescita si concentrano intorno a quattro direzioni: migliorare le condizioni generali in cui operano le imprese, incentivare l'occupazione, in particolare di donne e giovani - segmenti relativamente più deboli del mercato del lavoro - dare un impulso agli investimenti in infrastrutture, migliorare le condizioni dei consumatori attraverso nuove liberalizzazioni e semplificazioni.

Per quanto riguarda il rafforzamento delle condizioni operative delle imprese, le misure principali sono l'introduzione di un trattamento fiscale favorevole alla ricapitalizzazione delle imprese (ACE) e un'ulteriore riduzione del cuneo fiscale tra salario netto e costo del lavoro, attraverso una riduzione dell'IRAP selettivamente mirata sull'occupazione di donne e giovani. Molto importante per l'accesso al credito delle imprese è poi il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI, insieme ad alcune modifiche del funzionamento del Fondo che dovrebbero rafforzarne ulteriormente la capacità di intervento.

Ace

Positivo è l'intervento sull'aiuto alla crescita economica - c.d. ACE. Anticipando quanto previsto dalla legge delega per la riforma del sistema fiscale e assistenziale, è stato introdotto un meccanismo di esenzione del reddito di impresa per la quota corrispondente al rendimento nozionale del nuovo capitale proprio.

L'intervento riporta equilibrio nel trattamento fiscale tra imprese che si finanziano con debito e imprese che si finanziano con capitale di rischio, in linea con quanto richiesto da Confindustria. La misura agevolativa favorirà il rafforzamento della struttura patrimoniale delle imprese italiane, migliorandone, conseguentemente, il merito creditizio, e attenuando i problemi che potrebbero derivare dalle difficili condizioni del mercato creditizio.

L'agevolazione ha carattere strutturale e si applicherà già con riguardo agli incrementi patrimoniali rilevati alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2011 rispetto al capitale proprio esistente alla chiusura del periodo di imposta precedente. In via transitoria, per i primi tre periodi di applicazione della misura, l'aliquota per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale è fissata al 3%; mentre, dal quarto anno in poi sarà determinata, di anno in anno, con decreto del ministro dell'economia avendo riguardo ai rendimenti finanziari medi dei titoli obbligazionari pubblici.

Il minor gettito IRES e IRPEF è stimato in 950 milioni nel 2012, 1,5 miliardi nel 2013, 2,9 miliardi nel 2014.

Irap

Apprezzabile è inoltre l'intervento sul **cuneo fiscale** che si è concentrato sulla componente Irap del costo del lavoro con due diversi interventi, in linea con le richieste di Confindustria.

Dal 2012 è ammessa in **deduzione dal reddito d'impresa tutta l'IRAP relativa al costo del personale dipendente**, al netto delle deduzioni per cuneo fiscale e relative al costo del lavoro. Attualmente la deducibilità consentita è del 10%. La misura è positiva, è vero che essa è immediatamente utilizzabile solo dalle imprese che abbiano un reddito di impresa positivo, ma va anche considerato che le perdite d'esercizio sono ora riportabili in avanti senza limiti temporali. Il beneficio per i contribuenti IRAP viene stimato in 1,5 miliardi nel 2012 e 2 miliardi circa nei due anni successivi.

L'altro intervento rilevante, e più direttamente fruibile dalle imprese, è l'ampliamento della **deduzione forfetaria per cuneo fiscale per i giovani fino a 35 anni di età e per le donne**. Per tali tipologie di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, a partire dal prossimo anno, la deduzione forfetaria per dipendente dalla base imponibile IRAP, già in vigore, viene aumentata da 4.600 euro annui a 10.600 (da 9.200 a 15.200 euro per le imprese localizzate nelle regioni svantaggiate del Mezzogiorno). La misura vale circa 1 miliardo come minor gettito di competenza.

Credito alle PMI

Anche le disposizioni sul **Fondo di Garanzia per le PMI** sono estremamente positive. È innanzitutto di grande importanza la scelta (articolo 3, comma 4) di rifinanziare il Fondo in misura consistente per i prossimi tre anni (400 milioni annui). Con tale stanziamento, non solo viene superato il taglio di circa 240 milioni per il 2012 operato con la legge di stabilità - che rischiava di indebolire se non compromettere la capacità del Fondo di assistere le PMI in una fase in cui forte è il rischio di *credit crunch* - ma viene anche assicurata continuità all'azione del Fondo dotandolo di risorse per il 2013 e il 2014.

Tale dotazione aggiuntiva potrebbe effettivamente consentire, anche considerando la possibilità di riduzione delle percentuali di copertura di cui più avanti si dirà, di raggiungere l'obiettivo di 20-25 miliardi di affidamenti garantiti nel 2012 annunciato dal Governo.

Appare poi di ampio respiro e orientato nella giusta direzione il complesso di norme (articolo 39) che mira a innovare le regole di funzionamento del Fondo. Si tratta di norme che prevedono la revisione delle percentuali di copertura della garanzia e di accantonamento a fronte del rischio, la modifica delle commissioni di accesso alla garanzia, l'innalzamento dell'importo massimo garantito, la possibilità per il Fondo di cedere a terzi gli impegni assunti e di garantire a titolo oneroso portafogli di finanziamenti a PMI.

È fondamentale che le suddette disposizioni siano attuate tempestivamente adottando i previsti decreti; inoltre:

- per quanto concerne le **percentuali di copertura della garanzia**, è importante che il decreto che graduerà tali percentuali fino a un massimo dell'80% in relazione a tipologie di operazioni finanziarie, categorie di imprese beneficiarie finali, settori economici di appartenenza e aree geografiche, scelga di favorire le operazioni a fronte di investimenti con particolare riguardo a quelle in cui vi sia un apporto di mezzi propri da parte dei soci nonché quelle dedicate a ricerca, innovazione e internazionalizzazione;
- per quanto riguarda le **percentuali di accantonamento a fronte del rischio**, è necessario che si riduca l'attuale misura minima dell'8%. Tale misura ha infatti generato - considerando che il Fondo accantona percentuali superiori all'8% per le categorie di operazioni più rischiose - un accantonamento medio del 9,2% a fronte di una perdita di circa il 2%.
È dunque possibile, senza mettere in forse l'equilibrio finanziario del Fondo, ridurre tale percentuale fissando il minimo non oltre il 6%. Tale riduzione consentirebbe di aumentare l'effetto leva e nel 2012 consentirebbe, anche grazie al rifinanziamento previsto dalla manovra, di garantire finanziamenti alle PMI per circa 20/25 miliardi;
- in merito all'**importo massimo garantito** è importante che l'innalzamento a 2,5 milioni di euro si applichi alla più ampia platea di imprese e certamente a tutte le operazioni a fronte di investimenti.

Sempre in tema di garanzia, le disposizioni (articolo 39, comma 7) che modificano l'articolo 13 della legge 326/2003 consentendo di aprire, a soggetti diversi dalle PMI, il capitale dei **confidi** trasformati in intermediari iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del testo unico bancario (confidi 107) ovvero in banche cooperative, sono di valenza decisamente positiva e potranno rappresentare un valido strumento per favorirne il necessario rafforzamento patrimoniale.

Rafforzamento reso necessario anche a seguito del grande impegno profuso dai confidi nel favorire l'accesso al credito delle PMI durante gli ultimi anni di crisi e che ha determinato una significativa erosione delle loro dotazioni.

Consentendo, alle Regioni e agli altri enti pubblici, alle Camere di commercio e alle società non finanziarie di grandi dimensioni di partecipare al capitale di tali confidi, che sono tenuti a rispettare i rigorosi requisiti patrimoniali imposti dall'Accordo di Basilea,

se ne promuove il rafforzamento patrimoniale e si favorisce il più efficiente utilizzo di risorse pubbliche.

Gli enti pubblici, infatti, sostengono abitualmente e in misura importante i confidi. Spesso, però, lo fanno attraverso contributi che, essendo gravati da specifici vincoli di destinazione, non possono essere computati nel patrimonio di vigilanza e non contribuiscono realmente alla patrimonializzazione di tali organismi e dunque non perseguono nel modo più efficace l'obiettivo ultimo dell'intervento pubblico a favore dei confidi che è quello di sostenere l'accesso al credito delle PMI.

È poi di particolare rilievo che le modifiche introdotte, che renderebbero comunque volontaria e non obbligatoria l'apertura del capitale, prevedano il mantenimento della *governance* dei confidi in capo alle imprese.

Bonus ristrutturazioni

È stato inoltre reso strutturale il **bonus del 36% per le spese di ristrutturazione e di efficientamento energetico** sostenute dai contribuenti persone fisiche. Tale agevolazione non è più quindi soggetta a proroghe annuali, ma viene inserita nel Testo Unico delle imposte sui redditi come detrazione fiscale IRPEF permanente.

L'ambito oggettivo degli interventi agevolabili (manutenzione ordinaria su parti comuni, manutenzione straordinaria, restauro, risanamento, ristrutturazione edilizia) e l'ammontare massimo delle spese agevolabili (fino a 48 mila euro) rimangono gli stessi previsti dalle norme precedenti. Secondo la relazione tecnica, a regime gli effetti indiretti positivi sul gettito fiscale ripagano circa un terzo del costo dell'agevolazione.

Efficienza energetica

Positiva è anche la proroga al 2012 della **detrazione fiscale del 55% sugli interventi di efficienza energetica degli edifici** (fino a un massimo di 100 mila euro) di cui all'articolo 1, commi da 344 a 347 della legge 244/2007, quali:

- riqualificazione energetica di edifici esistenti;
- strutture opache verticali, strutture opache orizzontali finestre comprensive di infissi;
- installazione di pannelli solari termici per la produzione di acqua calda, sostituzione di impianti di climatizzazione con caldaie a condensazione, pompe di calore ad alta efficienza e impianti geotermici a bassa entalpia.

Tale misura è particolarmente apprezzata dalle imprese, la detrazione per interventi finalizzati al risparmio energetico è infatti usufruibile anche dai soggetti IRES. Anche per tali spese sarebbe stato però auspicabile un inserimento strutturale come detrazione nel TUIR, o almeno un rinnovo triennale, garantendo così la necessaria stabilità pluriennale al sistema industriale e agli investitori.

La proroga avrebbe potuto inoltre includere tra le tecnologie incentivate anche i motori elettrici ad alta efficienza e gli *inverters*, le pompe di calore ad alta efficienza per l'acqua calda sanitaria ed i caminetti, caldaie e stufe a biomassa ad alta efficienza, che

forniscono un contributo significativo al risparmio di energia primaria, secondo le linee previste dal Piano di Azione sull'Efficienza Energetica del giugno 2011.

A partire dal 2013 le spese sostenute per la realizzazione di opere finalizzate al conseguimento di risparmi energetici, con particolare riguardo all'installazione di impianti basati sull'impiego di fonti rinnovabili di energia, daranno diritto alla sola detrazione IRPEF del 36%, e concorreranno alla determinazione del plafond massimo di spese agevolabili - pari a 48 mila euro - unitamente alle spese di ristrutturazione edilizia.

Ricerca e Innovazione

Per quanto concerne il **sostegno alla ricerca e all'innovazione**, nel decreto non sono presenti le importanti misure a supporto della R&I che erano invece previste in precedenti bozze del provvedimento e che riguardavano, in particolare, l'introduzione di un credito d'imposta R&S per investimenti intramuros delle imprese.

E' stata eliminata anche la norma che prevedeva la riallocazione al Mise, per interventi nell'ambito dei progetti di innovazione industriale, delle risorse rese disponibili da rinunce e revoche totali o parziali delle agevolazioni su progetti di innovazione industriale. Si ricorda che proprio su tali progetti, ancora gestiti dal Mise, per enormi ritardi nelle procedure a dicembre 2011 andranno in perenzione altri 592 milioni di Euro dei 668 milioni di euro nazionali inizialmente allocati (81 milioni sono già andati in perenzione).

Sarebbe pertanto urgente intervenire con una misura che per i finanziamenti alla Ricerca e Innovazione allunghi i tempi della perenzione riportandoli a 7 anni, escludendoli quindi dalla riduzione a 2.

È rimasta la previsione, contenuta all'articolo 38, di poter utilizzare le risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (istituito con la legge 311/2004), alimentato con Cassa depositi e prestiti, anche per iniziative e programmi di ricerca e sviluppo realizzati nell'ambito dei progetti di innovazione industriale di cui all'articolo 1, comma 842, della legge 296/2006.

A tale proposito si sottolinea che con l'occasione si dovrebbe anche attivare la quota del Fondo rotativo destinata al cofinanziamento di leggi regionali d'incentivazione dando concreta attuazione a quanto previsto dalla legge 311/2004 e definendo le necessarie convenzioni tra CDP e le singole amministrazioni.

Pur nella condivisione dei vincoli imposti dalla situazione complessa, si sottolinea l'importanza di lavorare affinché possa essere riconsiderata quanto prima l'introduzione di un credito d'imposta in R&I per gli investimenti intramuros, e misure che incentivino la diffusione di fondi di *venture capital* per le *start up high tech*.

Infrastrutture

Particolare soddisfazione va manifestata per le numerose misure adottate in materia di **infrastrutture**, con le quali vengono ottenuti sensibili miglioramenti nell'assetto finanziario, procedurale e realizzativo del sistema operativo delle opere pubbliche. Si

tratta di misure che rispecchiano un recente e proficuo confronto avviato tra imprese e fondazioni scientifico-culturali con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Va innanzitutto segnalata una positiva modifica della norma sulle compensazioni fiscali (articolo 18, legge 183/2011), che assume una forma maggiormente "agevolativa" ed estesa ad altre categorie infrastrutturali realizzabili con lo schema concessorio, oltre a quelle autostradali già previste.

Molto positivo è l'ampliamento del partenariato pubblico-privato (PPP), con una serie di misure (cessione di immobili, anticipazione della gestione nelle concessioni, edilizia carceraria e durata delle concessioni) che potranno favorire sicuramente gli investimenti privati. Sotto questo aspetto, altrettanto positive sono le misure sull'impiego delle riserve tecniche delle assicurazioni, mentre risultano escluse le misure, già annunciate, relative al trattamento fiscale agevolato dei project bond e alla finanza di progetto per l'edilizia penitenziaria, rispetto alle quali, ci aspettiamo a breve una loro ripresentazione, per completare il quadro degli strumenti in grado di attivare gli investimenti privati.

Anche la definizione di "super-priorità" di intervento infrastrutturale, soprattutto legate all'integrazione con le reti trans-europee, è condivisibile. Ci aspettiamo che si promuova un più sistematico impiego di valutazioni tecnico-economiche che definiscano un quadro di priorità anche sul complesso della programmazione infrastrutturale.

Positive sono le semplificazioni procedurali introdotte (approvazione unica del progetto preliminare, riduzione dei termini delle procedure Cipe) e le disposizioni in materia di appalti pubblici (costo del lavoro nella valutazione delle offerte, varianti, conferenza di servizi, modifiche allo "Statuto d'impresa", consultazione preliminare).

Sono tutte misure condivisibili, rispetto alle quali ci attendiamo un prossimo intervento normativo che completi un auspicabile riassetto organico della politica infrastrutturale.

Resta aperto il tema del "rischio regolatorio e amministrativo", cioè della modifica della disciplina recepita nelle concessioni già affidate, che andrebbe regolata in modo tale da non produrre squilibri negativi nei bilanci degli investimenti finanziati da privati. Su questo aspetto, determinante anche per l'attrazione degli investitori esteri, sono state avanzate proposte da parte delle fondazioni, stimolate da tempo dalle imprese, sulle quali Governo e Parlamento potrebbero pervenire ad una formulazione efficace di carattere generale.

Acquisite favorevolmente le novità introdotte in materia di promozione della partecipazione privata agli investimenti, resta critica la situazione delle risorse pubbliche. Le modifiche introdotte sulle "agevolazioni" fiscali ai nuovi investimenti, l'ampliamento a tutte le opere strategiche dei 4,9 miliardi previsti dalla legge 111/2011, la parziale "nettizzazione" del cofinanziamento dei Fondi strutturali nel Mezzogiorno e gli strumenti di PPP (che comunque avranno bisogno del tempo necessario per essere effettivamente utilizzati), sono tutte misure che solo in parte e nel tempo compenseranno i tagli agli investimenti pubblici operati dalle precedenti manovre, ai quali si aggiungono quelli derivanti dal presente provvedimento su Regioni ed Enti locali. Intanto sarebbe

auspicabile rendere disponibili le risorse già stanziare per le "piccole opere", come quelle per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.

In particolare, le risorse disponibili per le cosiddette "infrastrutture minori", destinate a riattivare gli investimenti a livello locale e per le PMI, rappresentano una vera criticità, alla quale le maggiori entrate fiscali introdotte potranno dare un contributo probabilmente limitato. Fermo restando l'impegno di Regioni ed Enti locali a razionalizzare i propri bilanci con orientamenti volti a privilegiare la spesa per investimenti, gli effetti del Patto di stabilità interno sulla capacità di spesa anche degli enti "virtuosi" rappresentano un vincolo che va in qualche modo risolto, come abbiamo già evidenziato nelle audizioni sulle precedenti manovre finanziarie, operando in modo oculato e stringente sul reimpiego dei proventi da dismissioni immobiliari e finanziarie.

E' opportuno inoltre che il Governo valuti le potenzialità di sviluppo ulteriore del settore delle telecomunicazioni volano d'innovazione tecnologica in grado di creare nuovi prodotti e servizi, e di soddisfare nuove esigenze ed incrementare la produttività delle imprese e della Pubblica Amministrazione.

I nuovi servizi offerti, richiederanno però grandi capacità trasmissive con la conseguente necessità di potenziare e aggiornare le reti di comunicazione elettronica del Paese favorendo una nuova stagione di sviluppo delle telecomunicazioni mobili, anche nell'ottica dello sviluppo delle reti di quarta generazione o LTE (*Long Term Evolution*), le cui prestazioni saranno di gran lunga superiori a quelle attuali.

Le reti di quarta generazione (LTE) consentiranno, infatti, un deciso salto di qualità nel settore delle telecomunicazioni che, oltre a rappresentare un comparto improntato da una notevole propensione all'innovazione tecnologica, risulta essere ancora oggi un settore capace di convogliare investimenti notevolissimi a tutto vantaggio del sistema Paese come peraltro recentemente dimostrato nel corso dell'asta per l'assegnazione delle frequenze per la tecnologia 4G. Per questo riteniamo che tra le misure per lo sviluppo infrastrutturale una nuova attenzione alla normativa sull'inquinamento elettromagnetico in linea con gli standard prevalenti nei principali paesi europei potrebbe essere una concreta misura per lo sviluppo infrastrutturale e la crescita economica del paese

Mezzogiorno

Va valutata positivamente la norma che prevede l'esclusione delle risorse del cofinanziamento nazionale dal calcolo del Patto di stabilità interno. La norma dovrebbe facilitare, nelle Regioni del Sud maggiormente in ritardo (cd. Obiettivo Convergenza), l'accelerazione della spesa dei fondi europei, e il loro pieno utilizzo.

Viene così accolta una richiesta da tempo avanzata dalle Regioni meridionali, che si trovano nella paradossale posizione di avere risorse da spendere per finalità di sviluppo, senza poterle utilizzare per il rischio di sforamenti del Patto.

Confindustria ha condiviso e sostenuto questa richiesta, giudicandola condizione necessaria per una ripresa degli investimenti nel Mezzogiorno.

La norma supera i limiti della precedente disposizione della Legge di Stabilità 2011, che subordinava la "nettizzazione" all'accordo tra le Regioni e, soprattutto, all'invarianza dei saldi. Viceversa, la manovra consente l'effettiva spesa di 1 miliardo di euro in più rispetto al tetto di spesa stabilito dal Patto per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014.

Essendo rivolta all'accelerazione della spesa dei fondi europei, la misura è parte integrante del percorso intrapreso dal Ministro per la Coesione territoriale, dalle Regioni e dalla Commissione Europea per migliorare utilizzo ed efficacia dei fondi strutturali. L'esclusione del cofinanziamento è subordinata, infatti, per le Regioni Convergenza all'accordo sull'attuazione del Piano d'Azione Coesione presentato a Bruxelles il 15 novembre scorso.

Altrettanto condivisibile è la previsione di uno sconto IRAP "rafforzato" per favorire l'occupazione nelle Regioni meridionali, di cui si è già accennato sopra.

Ice

Positiva è l'istituzione dell'**Agenzia che sostituisce l'ICE** (articolo 22, comma 6). Manca però nel testo del decreto il riferimento alla Cabina di Regia per l'internazionalizzazione e la promozione, organismo già esistente ed operativo, istituito per legge dal decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, art 14, che svolge il compito fondamentale di emanare le linee guida e di indirizzo strategico nelle materie oggetto dei compiti dell'agenzia.

Si propone pertanto l'inserimento di uno specifico riferimento alle competenze ed alle funzioni della cabina di Regia, così come composta ai sensi dell'art. 14, comma 19 del decreto legge 98/2011, per rendere possibile un effettivo coordinamento delle iniziative di promozione e internazionalizzazione ed una programmazione pluriennale delle stesse.

Si segnala inoltre che al comma 26-sexies del suddetto articolo 22 (compiti da realizzare dall'agenzia entro sei mesi dalla sua costituzione) si prevede, lettera b), il conseguimento di un risparmio di almeno il 20% della spesa media annua per le attività fieristiche registrata nell'ultimo triennio. La dotazione finanziaria dell'ICE nell'ultimo triennio è stata quasi dimezzata. Conseguentemente, le risorse allocate alle attività fieristiche, che rappresentano grandissima e centrale parte della promozione, è quindi già drasticamente diminuita. Ridurla ulteriormente significa infliggere un grave danno alle imprese che vedono nella loro partecipazione alle fiere internazionali il principale strumento di promozione all'estero.

Si propone quindi di stralciare la lettera b).

Stabilità del sistema creditizio

Per puntare alla crescita è fondamentale poter contare sull'apporto del credito bancario. Al riguardo appaiono di rilievo, con l'obiettivo di allontanare il rischio di *credit crunch*, le misure per la stabilità del sistema creditizio (articolo 8) che autorizzano il MEF a concedere, fino al 30 giugno 2012, la garanzia dello stato sulle passività delle banche italiane non computabili nel patrimonio di vigilanza, emesse successivamente alla data di entrata in vigore della manovra e con scadenza da tre mesi fino a cinque anni ovvero, a partire dal 1 gennaio 2012, a sette anni per le obbligazioni bancarie garantite.

La presenza di una simile garanzia - il cui costo dovrebbe essere tale (anche in virtù della disposizione che consente al MEF di modificarlo alla luce delle condizioni di mercato) da non scoraggiarne la richiesta da parte degli enti creditizi - potrà rafforzare la capacità delle banche di raccogliere risorse sul mercato.

La manovra contiene dunque - con oneri peraltro relativamente contenuti per il bilancio dello Stato (200 milioni annui per il periodo 2012-2016) - un'importante misura espressamente finalizzata a ripristinarne la capacità di finanziamento a medio e lungo termine.

E' pertanto fondamentale che il ricorso delle banche a tale strumento si traduca in un aumento significativo dell'offerta di credito alle imprese e in una contestuale riduzione del suo costo, scongiurando il rischio di illiquidità del sistema creditizio e, conseguentemente, quello di *credit crunch*.

In tal senso è importante il previsto monitoraggio da parte di Banca d'Italia che - oltre ad assicurare che la garanzia dello Stato venga concessa a banche dotate di solidità patrimoniale e di una capacità reddituale che consenta loro di far fronte agli oneri delle passività garantite - dovrà verificare, pena l'esclusione dall'ammissione alla garanzia, che le banche non abusino del sostegno ricevuto per conseguire indebiti vantaggi.

D'interesse, in questa stessa direzione, la disposizione che prevede che il MEF possa rilasciare, fino al 30 giugno 2012, un'ulteriore garanzia statale su finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia alle banche italiane e alle succursali di banche estere in Italia per fronteggiare gravi crisi di liquidità (articolo 8, comma 34).

DTA

Tra le misure che possono dare un contributo ad alleggerire la situazione finanziaria delle imprese vi è la norma (articolo 9) sulle DTA (**Deferred tax assets - crediti per imposte anticipate**), che migliora e amplia la possibilità di recuperare i crediti per imposte anticipate.

Con disposizione contenuta nel decreto milleproroghe 2010 (decreto legge 225/2010) il Legislatore aveva introdotto una disciplina, rivolta principalmente alle Banche, che consentiva la trasformazione - al verificarsi di determinate condizioni - dei crediti per imposte anticipate in veri e propri crediti tributari.

In particolare, nell'ipotesi in cui fosse evidenziata in bilancio una perdita d'esercizio, era concessa la possibilità di convertire in credito d'imposta le attività per imposte anticipate derivanti da svalutazioni di crediti non ancora dedotte dal reddito imponibile, dal valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali i cui componenti negativi fossero deducibili in più periodi d'imposta ai fini delle imposte sui redditi.

L'articolo 9 della Manovra interviene su tale disciplina, ampliandone la portata. La modifica prevede ora che anche le imposte anticipate calcolate sulla perdita di esercizio possono essere convertite in crediti di imposta, che il credito di imposta originato dalla conversione possa essere utilizzato non solo in compensazione, ma anche ceduto nell'ambito del gruppo di cui l'impresa fa parte e l'eccedenza, monetizzata, richiedendola a rimborso. Infine, la disciplina di conversione viene estesa anche alle imposte anticipate rilevate nei bilanci finali per cessazione di attività dovuta a liquidazione volontaria, fallimento o liquidazione coatta amministrativa.

Grandi dighe

Il decreto contiene inoltre una norma in materia di "Grandi dighe" (articolo 43, comma 7) che, oltre a non conseguire la dichiarata finalità di "sicurezza", pone seri problemi di impatto ambientale riducendo la principale e produzione di energia elettrica rinnovabile a basso costo (che verrebbe sostituita con il ricorso a produzione termica concenzionale), con effetti immediati sulla competitività dei settori industriali e degli operatori idroelettrici, nonché di altri operatori collegati (operatori agricoli, ambientali, turistici, di pesca sportiva).

La proposta, contravvenendo spirito e finalità del Testo Unico Ambientale (D.lgs 152/2006), impone ai gestori delle grandi dighe operazioni di sghiaimento e sversamento fanghi per il ripristino della capacità di invaso originaria per finalità di sicurezza. Mentre la *ratio* – tecnica e giuridica - della previsione di queste operazioni nell'ambito del TU (art. 114) è quella di tutela ambientale, in termini di mantenimento della capacità di invaso e non di ripristino. La previsione del testo appare ridondante relativamente agli aspetti di sicurezza che sono infatti già tutelati dalle disposizioni normative in vigore, da responsabilità e obblighi a carico dei Concessionari e dall'azione di controllo e tutela delle apposite Autorità di settore

LIBERALIZZAZIONI E SEMPLIFICAZIONI

Di rilievo è il "pacchetto" di misure dedicato alle **semplificazioni** e alle **liberalizzazioni** col quale si compiono ulteriori e decisivi passi avanti sul fronte della concorrenza e dell'apertura dei mercati.

Liberalizzazione di servizi professionali e attività economiche

Il decreto apporta alcuni correttivi alle norme in tema di **liberalizzazione dei servizi professionali** contenute nella Manovra di agosto e nella successiva Legge di stabilità. È

un settore su cui Confindustria da tempo chiede di intervenire per eliminare le attuali restrizioni, che impediscono agli utenti di beneficiare dei vantaggi della concorrenza e non assicurano un'effettiva facoltà di comparazione e scelta delle prestazioni offerte. La Legge di stabilità ha demandato l'attuazione della riforma a un regolamento governativo. Si tratta di una scelta appropriata, considerata la complessità dell'intervento, a condizione che non si trasformi in un'occasione sprecata, viste le note resistenze che vi si frappongono. Per evitare questo rischio, il decreto prevede che le norme vigenti degli ordinamenti professionali saranno comunque abrogate, anche se il regolamento non dovesse essere emanato entro il termine previsto (13 agosto 2012).

Quanto ai principi di riforma contenuti nel decreto di agosto, si prevede che il tirocinio per l'accesso alla professione, a regime, potrà avere una durata non superiore a 18 mesi, sensibilmente inferiore ai tre anni previsti in precedenza. L'intervento poteva essere l'occasione per rafforzare e ampliare la portata complessiva dei principi di riforma, nell'ottica di eliminare le restrizioni ingiustificate ai comportamenti economici dei professionisti, riconsiderare l'ambito delle attività loro riservate e le funzioni degli Ordini. Confindustria auspica che questi obiettivi possano essere in ogni caso conseguiti attraverso una rapida approvazione del regolamento governativo.

Il decreto riscrive anche i principi di **liberalizzazione delle attività economiche** contenuti nella Manovra di agosto, superando alcune ambiguità per adeguare il nostro ordinamento al diritto UE e per rimuovere gli ostacoli ingiustificati all'accesso e all'esercizio delle attività economiche, fattore essenziale per la crescita. Infatti, vengono abrogati con effetto immediato una serie di vincoli individuati per tipologia (distanze minime, limitazioni geografiche, ecc.) e si stabilisce che i titoli autorizzatori preventivi sono giustificati solo in presenza di esigenze imperative di interesse generale costituzionalmente rilevanti.

Su un piano generale, l'intervento va coordinato con la Manovra di agosto, chiarendo quali delle sue disposizioni sono eliminate (articolo 3, commi 1, 8 e 9) e quali, invece, tuttora efficaci (articolo 3, comma 10, vale a dire la possibilità di abrogare, con regolamenti governativi successivi, restrizioni diverse da quelle elencate). In ogni caso, andrebbe espressamente eliminata la possibilità, pure contemplata dal decreto di agosto, di far salve singole attività economiche dall'effetto abrogativo (articolo 3, comma 11). Inoltre, come già rilevato in precedenti occasioni, la tecnica di regolazione utilizzata rischia di determinare incertezze tra gli operatori. Le PA interessate saranno infatti chiamate a individuare le ipotesi in cui sia giustificata, sulla base dei nuovi criteri, la previsione di titoli autorizzatori per l'esercizio delle attività. È evidente il rischio di applicazioni discordanti tra le diverse amministrazioni sul territorio, per cui, anche per assicurare l'effettività dei nuovi principi di liberalizzazione, è necessario delegare ai Ministeri dello Sviluppo Economico e della PA il compito di adottare, entro un breve lasso di tempo, atti ricognitivi della materia.

Nel merito delle restrizioni abrogate con effetto immediato, i correttivi apportati al decreto di agosto sono condivisibili, in quanto risolvono alcune incertezze della precedente formulazione. Tuttavia, questa misura deve valere anche per la legislazione regionale. Inoltre, l'ambito applicativo della disposizione relativa a prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi andrebbe esteso ad altre ipotesi di de-

terminazione, diretta o indiretta, di tariffe in via amministrativa. Queste ultime assumono spesso denominazioni fuorvianti (costi minimi, corrispettivi minimi, ecc.) e motivazioni improprie, che hanno però lo stesso effetto di limitare o annullare la concorrenza.

Positiva è anche la previsione di un parere preventivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sui disegni di legge del Governo e sui regolamenti che introducano restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche, ma l'intervento dell'Autorità dovrebbe essere esteso anche alle altre tipologie di atti normativi.

Autorità Indipendenti

Sempre in tema di **attribuzioni dell'Autorità antitrust**, si prevede che questa sia legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi che violino le norme a tutela della concorrenza. La norma recepisce un orientamento espresso a più riprese dall'Autorità, motivato dal fatto che le PA, in molti casi, non utilizzano le procedure di selezione competitiva e che, anche quando lo fanno, le gare sono strutturate in modo ingiustificatamente restrittivo. Il principio accolto è senz'altro condivisibile, occorre assicurare che l'attuazione sia effettiva e non dia luogo a distorsioni.

Molto attesa dalle imprese era anche l'individuazione di un'**autorità indipendente nel settore dei trasporti**. Si tratta di uno strumento essenziale per lo sviluppo logistico dei servizi di mobilità di persone e merci e per favorire gli investimenti privati.

Si segnala che, oltre alla positiva razionalizzazione compiuta in materia di authority riguardo le risorse idriche, occorre completare l'assetto regolatorio dei mercati con riferimento ad altri settori, come il trasporto pubblico locale e il ciclo dei rifiuti, una premessa essenziale anche per procedere alla privatizzazione dei servizi pubblici locali.

Semplificazioni

Il decreto prevede un pacchetto di **semplificazioni** per rilanciare le attività produttive, a costo zero per lo Stato.

Sono, in particolare, positive le norme che allineano la disciplina della privacy alla direttiva comunitaria. Tuttavia, l'intervento deve essere completato con l'eliminazione del Documento programmatico sulla sicurezza (DPS), che rappresenta un adempimento gravoso, cui non corrispondono effettive esigenze di tutela.

Vanno nella giusta direzione, inoltre, alcune misure di riduzione degli adempimenti amministrativi per le imprese (es. bonifica dei siti inquinati, opere di urbanizzazione a scomputo), che però non devono rimanere interventi isolati.

Occorre infatti proseguire l'azione di semplificazione sia nelle aree di regolazione maggiormente critiche (ambiente, edilizia e urbanistica, paesaggio, salute e sicurezza sul lavoro, collocamento, ecc.), sia con interventi strutturali che consentano di rendere certi gli esiti e i tempi delle procedure amministrative (es. poteri sostitutivi).

MAGGIORI ENTRATE

Buona parte delle maggiori entrate attese dalla manovra - pari a circa 22 miliardi - deriverà dagli interventi sugli immobili. La revisione della tassazione sugli immobili si sostanzia in due provvedimenti paralleli: l'anticipazione al 2012 dell'IMU - che avrebbe dovuto sostituire l'ICI a partire dal 2014 - e la rivalutazione delle rendite catastali.

Con riguardo all'Imposta municipale propria - il cui gettito, per una parte pari a circa 9 miliardi, verrà attribuita allo Stato - si prevede l'inclusione nella base imponibile anche del valore dell'abitazione principale.

Come per l'ICI, la base imponibile dell'IMU è costituita dal valore dell'immobile determinato moltiplicando la rendita catastale rivalutata del 5% per un coefficiente specifico per ciascuna categoria catastale (vedi tabella).

L'aliquota base resta quella prevista dal decreto legislativo sul federalismo municipale: 0,76%, con possibilità per i comuni di variarla al massimo di 0,3 punti percentuali in aumento o diminuzione. Sull'abitazione principale è prevista un'aliquota inferiore, pari a 0,4% (con facoltà dei Comuni di variarla in aumento o in diminuzione al massimo di 0,2 punti percentuali).

Moltiplicatori per calcolo base imponibile ICI/IMU		
Categoria catastale	Decreto	Legisl. vigente
A - abitazioni e alloggi comuni (escluso A/10) abitazione principale	160	100
C/2 Magazzini e locali di deposito C/6 Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse (senza fine di lucro) C/7 Tettoie chiuse o aperte	160	100
C/3 Laboratori per arti e mestieri C/4 Fabbricati e locali per esercizi sportivi (no fine di lucro) C/5 Stabilimenti balneari e di acque curative (no fine di lucro)	140	100
B Collegi e convitti; educandati; ricoveri; orfanotrofi; ospizi; conventi; seminari; caserme; Case di cura e ospedali ecc.	140	140
A/10 Uffici e studi privati	80	50
D Immobili a destinazione speciale (opifici)	60	50
C/1 Negozi e botteghe	55	34

Le nuove modalità di calcolo dell'IMU (aliquota e moltiplicatori) comportano che vi sarà un incremento del prelievo tributario sulla casa rispetto all'ICI pari al 73,7% nel caso di abitazioni non principali.

Per le abitazioni principali non è possibile fare un confronto perché l'abitazione principale non era assoggettata a tassazione sulla base della disciplina del decreto legge 93/2008: prendendo come riferimento le aliquote ICI vigenti ante 2008 si riscontra un aggravio del prelievo per i comuni che applicavano un'aliquota ICI inferiore a un'aliquota media dello 0,64%.

Per le abitazioni principali viene prevista una franchigia di 200 euro, che i Comuni hanno facoltà di elevare. La franchigia è di importo pari a quella fissata dalla finanziaria per il 2008 ai fini ICI, che consentiva l'esclusione da tassazione di circa il 40% delle prime abitazioni. Tuttavia, per effetto della rivalutazione del 60% dei moltiplicatori catastali sulle abitazioni, operata dalla stessa manovra, è plausibile ritenere che la detra-

zione di 200 euro metterà al riparo dall'assoggettamento all'IMU una quota inferiore di abitazioni principali per lo più di modesto valore.

Va anche notato che la scelta di operare una rivalutazione forfetaria dei moltiplicatori catastali, in luogo di un aggiornamento delle rendite catastali, comporta che la nuova tassazione degli edifici non tiene conto dei differenti valori di mercato degli immobili esistenti sul territorio nazionale e all'interno delle città metropolitane.

L'aliquota IMU, su deliberazione del consiglio comunale, può essere ridotta della metà nel caso in cui l'immobile sia posseduto da soggetti passivi IRES (inclusi Trust ed enti non commerciali) e su immobili non produttivi di reddito fondiario (cioè beni strumentali per l'attività d'impresa e professionale).

Il gettito IMU è stimato in 21,8 miliardi di euro, con un aumento del 137% rispetto al gettito ICI a legislazione vigente (9,2 miliardi). Anche tenendo conto del fatto che con l'introduzione dell'IMU viene soppressa la quota di IRPEF (e relative addizionali) sui redditi relativi a immobili non locati (minor gettito stimato 1,6 miliardi) l'inasprimento del prelievo è notevole (+102%).

Viene introdotto un **tributo comunale su rifiuti e su servizi comunali (TARES)** che sostituisce TARSU-TIA e che colpisce anche le aree produttive sulla base della quantità e qualità media producibile per unità di superficie.

I regolamenti comunali potranno prevedere delle riduzioni tariffarie su aree produttive (es. magazzino) dove è difficile delimitare la superficie dove i rifiuti urbani si producono da quelle dove si producono rifiuti speciali (esclusi da tassazione). Questo potrebbe venire incontro alle richieste delle imprese, che preferirebbero però una previsione legislativa per una disciplina uniforme sul territorio nazionale.

Tra le altre misure dirette a reperire maggior gettito ci sono poi: gli aumenti delle **accise sui carburanti** per autotrazione a partire dalla data di entrata in vigore del decreto e ancora dal 2013, l'**addizionale erariale** sulle auto di potenza superiore ai 200 chilowatt, la **tassa annuale di stazionamento** (a scaglioni) su imbarcazioni da diporto di lunghezza superiore a 10 metri, l'**imposta erariale sugli aeromobili privati**, e un aumento dell'**imposta di bollo su titoli e strumenti finanziari**, comprendendo anche prodotti non soggetti all'obbligo di deposito.

Le diverse misure di tassazione dei beni di lusso e del loro uso - come, per esempio, nel caso della nautica - sono forme di prelievo che non incidono solo sui cittadini con alta capacità di spesa e che se non definite e modulate in modo equilibrato rischiano di colpire intere filiere produttive e conseguentemente l'occupazione del settore, che in diversi casi sono punti di eccellenza del *made in Italy*.

L'incremento nelle accise sul gasolio penalizza le imprese di autotrasporto, laddove il previsto rimborso annuale determina un'esposizione finanziaria difficilmente sostenibile; per questo il rimborso dovrebbe essere mensile.

E' stata modificata la **clausola di salvaguardia** in caso di mancata realizzazione degli introiti previsti dall'attuazione della delega fiscale, sostituendo i tagli lineari alle agevolazioni fiscali con la possibilità di aumentare le aliquote IVA del 10 e del 21% di 2

punti percentuali dal 1° ottobre 2012 e di un ulteriore 0,5 punti percentuali dal 1° gennaio 2014.

Misura di entrata è anche la riapertura dei termini per l'affrancamento dei maggior valori di avviamento e attività immateriali incorporati nel valore delle partecipazioni ed iscritti in bilancio a seguito di aggregazioni aziendali. La manovra prevede che su opzione del contribuente e con il pagamento di una imposta sostitutiva del 16%, la disciplina di affrancamento possa essere applicata anche alle operazioni di ristrutturazione effettuate nel 2001 e non solo a quelle effettuate nei periodi di imposta precedenti al 2010 come prevedeva l'art. 23, comma 12, del decreto legge 98/2011. Viene, inoltre, prevista l'applicazione di un'imposta straordinaria dell'1,5% sulle attività oggetto di rimpatrio o regolarizzazione (scudo fiscale) a seguito delle disposizioni di cui agli articoli 12 e 15 del decreto legge 350/2001 e successive modificazioni e all'articolo 13-bis del decreto legge 78/2009. Il versamento avviene per il tramite degli intermediari finanziari che tratteranno l'imposta sulle attività rimpatriate o regolarizzate ovvero riceveranno la provvista dal contribuente.

Con i provvedimenti varati nel 2001 e nel 2002 erano emersi 73,1 miliardi di euro, che hanno comportato un gettito pari a 2,1 miliardi di euro, mentre nel 2009 sono stati regolarizzati/rimpatriati circa 93 miliardi di euro per un gettito di circa 4,75 miliardi di euro. Dall'imposta straordinaria dell'1,5% si stima un gettito complessivo di circa 2 miliardi di euro.

Viene previsto l'assoggettamento a tassazione ordinaria IRPEF e relativi addizionali locali (in luogo della tassazione separata di cui all'articolo 19 del TUIR) delle somme erogate a titolo di Trattamento di fine rapporto e sulle indennità percepite per la cessazione dei rapporti di collaborazione eccedenti un milione di euro, il cui diritto alla percezione è sorto a decorrere dal 1° gennaio 2011. La misura si applica in ogni caso a tutti i compensi e indennità a qualsiasi titolo erogati agli amministratori delle società di capitali.

In deroga allo Statuto del contribuente, la misura si applica in via retroattiva sulle indennità e compensi erogati il cui diritto alla percezione è sorto a decorrere dal 1 gennaio 2011. Tale disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso di escludere dall'applicazione della nuova disciplina le erogazioni effettuate, prima della data di emanazione del decreto legge, nel rispetto del principio di tassazione per cassa delle persone fisiche.

Infine, si prevede l'innalzamento dell'aliquota base dell'addizionale regionale IRPEF dallo 0,9 all'1,23% a decorrere dall'anno di imposta 2011.

CONTRASTO EVASIONE FISCALE

Gli interventi sul fronte della lotta all'evasione fiscale sono da considerare positivamente sebbene siano limitati. Va tuttavia ricordato che una più efficace lotta all'evasione dipende anche dalla concreta capacità dell'Amministrazione di gestire e

utilizzare efficacemente le informazioni a sua disposizione, per colpire in modo selettivo i contribuenti che sfuggono dalle maglie del fisco.

Le principali nuove misure di contrasto all'evasione fiscale sono costituite dall'introduzione di un regime di incentivo all'emersione del reddito imponibile delle imprese individuali o esercitate nella forma di società di persone e dei professionisti (articolo 10), dall'inasprimento delle sanzioni a carico dei contribuenti che comunicano o esibiscono atti o documenti falsi in sede di accessi, ispezioni o richieste informative da parte dell'Amministrazione finanziaria (articolo 11), dall'ulteriore inasprimento delle norme che limitano l'uso del denaro contante ed impongono l'utilizzo di sistemi di pagamento tracciabili (articolo 12).

L'articolo 10 sull'**incentivo all'emersione** è finalizzata a un più agevole monitoraggio dei soggetti di dimensioni limitate prevede che, a fronte dell'invio telematico all'Amministrazione finanziaria delle informazioni concernenti le operazioni attive e passive effettuate dal contribuente, nonché dell'istituzione di un conto corrente dedicato ai movimenti finanziari relativi all'attività commerciale o professionale svolta, siano concesse alcune semplificazioni di carattere amministrativo, l'accelerazione dei tempi per la riscossione dei rimborsi dei crediti d'imposta o la compensazione degli stessi, la riduzione di un anno dei termini di decadenza per l'accertamento, l'esclusione da alcune tipologie di accertamento.

L'articolo 11 dispone a carico degli operatori finanziari l'**obbligo di comunicare periodicamente - dal 1° gennaio 2012 - le movimentazioni relative ai rapporti di natura finanziaria** intrattenuti dalla propria clientela, rapporti per i quali è già vigente l'obbligo di monitoraggio da parte degli operatori stessi. Inoltre vengono previste sanzioni penali per i contribuenti che comunicano o esibiscono atti o documenti falsi in sede di accessi, ispezioni o richieste informative da parte dell'Amministrazione finanziaria. Tale disposizione va valutata positivamente perché, oltre a permettere all'Agenzia delle Entrate di individuare più agevolmente i contribuenti a maggior rischio di evasione.

La riduzione da 2.500 euro a 1.000 euro della soglia entro cui è possibile la circolazione del contante e dei titoli al portatore in forma libera (articolo 12, comma 1) va nella direzione auspicata da Confindustria, che suggeriva la necessità di un'ulteriore riduzione di detta soglia. Positiva è anche l'aver introdotto nella normativa antiriciclaggio l'esplicito riferimento all'Agenzia delle Entrate quale destinatario - insieme al MEF - della segnalazione delle infrazioni alla disciplina sulla circolazione del contante.

È in linea con l'obiettivo di ridurre costi diretti e indiretti (es. sicurezza) della gestione del denaro contante e di favorire l'utilizzo di strumenti elettronici anche la previsione di una **soglia di 500 euro - quindi inferiore a quella generale - per le operazioni di pagamento delle spese delle PA centrali e locali (e dei loro enti) attraverso contante (articolo 12, comma 2).**

RIFORMA PENSIONI

L'intervento di riforma del sistema pensionistico, con la riaffermazione del metodo contributivo come criterio generale di calcolo da adesso in poi delle pensioni, l'abolizione del pensionamento di anzianità come l'abbiamo conosciuto finora, la più rapida equiparazione a 66 anni dell'età di pensionamento delle donne a quella degli uomini è indubbiamente di largo respiro, abbraccia un'ottica di lungo periodo, attua un principio a lungo auspicato di equità intra e inter-generazionale.

Il punto saliente di rottura radicale della riforma è che l'età 'normale' di pensionamento dovrà piuttosto rapidamente attestarsi in una fascia - indicizzata alla longevità - di età compresa tra 66 e 70 anni. E' evidente che questo cambiamento notevole implica un grande cambiamento nel mercato del lavoro, nella formazione professionale, negli ammortizzatori sociali, nei modelli retributivi, nei comportamenti delle persone e delle imprese.

Venendo ad alcuni problemi che si pongono nell'attuazione degli interventi, sono da segnalare due questioni.

L'applicazione delle nuove regole per l'accesso al pensionamento è esclusa per alcune categorie di lavoratori (quelli in mobilità sulla base di accordi collettivi ante 31 ottobre 2011, i destinatari di trattamenti alla stessa data da parte dei Fondi di settore, i lavoratori autorizzati alla prosecuzione volontaria ante 31 ottobre 2011) nei limiti di 50.000 unità.

Va segnalato che a questi soggetti si applica il meccanismo di adeguamento alla speranza di vita e che nel tetto sono stati ricompresi anche coloro che erano stati esclusi dalla finestra mobile di 12 mesi con la manovra per il 2011. Riguardo tali soggetti appare auspicabile che:

- si elimini il tetto dei 50.000, in quanto la platea è molto più ampia;
- si sposti alla data di entrata in vigore del decreto legge sia la data degli accordi per i lavoratori in mobilità, sia quella per la prosecuzione volontaria;

Riguardo al contributo di solidarietà posto a carico degli iscritti e dei pensionati dei cosiddetti fondi speciali, è condivisibile la finalità che lo ispira, ma va anche tenuto presente le aziende dei settori interessati infatti nel 2000, con la soppressione dei fondi e la loro confluenza nella gestione generale inps, hanno dovuto per legge versare un contributo assai elevato. Inoltre, la legge 122/2010 sta comportando negli stessi settori notevoli oneri per la ricongiunzione di periodi assicurativi per il conseguimento della pensione. Andrebbe quindi valutato se l'ulteriore contributo richiesto sia effettivamente proporzionato alla finalità di ristabilimento di una equiparazione equitativa di versamenti e prestazioni tra categorie di lavoro dipendente.

RIDUZIONE DEI COSTI DELLA POLITICA E DEGLI APPARATI AMMINISTRATIVI

Vanno nella giusta direzione le norme del decreto che prevedono la soppressione di enti, lo snellimento degli apparati amministrativi e la riduzione dei costi della politica, con l'obiettivo di contenere la spesa pubblica.

Quanto all'**abolizione di enti e organismi pubblici**, la logica dei "tagli" deve essere orientata anche all'obiettivo di migliorare le *performance* degli uffici a tutti i livelli di governo, in modo da rimediare al policentrismo decisionale che caratterizza il Paese. A tal fine, è necessario che ai singoli interventi del decreto segua un piano di riordino strutturale nelle diverse materie di regolazione (es. ambiente, edilizia e urbanistica, salute e sicurezza sul lavoro), che consenta di ridurre e/o accorpate il numero di uffici preposti alla tutela dello stesso interesse pubblico.

In tema di **contenimento della spesa per il funzionamento degli apparati pubblici**, il decreto prevede la riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali di Agenzie, enti e organismi strumentali, nonché delle Autorità amministrative indipendenti. Si tratta di disposizioni condivisibili, che però, con riferimento alle *Authority*, andrebbero estese a tutte quelle che gravano sul bilancio dello Stato attualmente non incluse nel perimetro della norma.

Per quanto riguarda il Cnel, condividiamo la decisione di ridurre il numero dei Consiglieri. Rileviamo, tuttavia, che la modalità scelta sembra ignorare il dettato costituzionale (art 99), che prevede che la rappresentanza delle diverse componenti tenga conto della loro "importanza numerica e quantitativa".

Peraltro, è opportuno ricordare che lo scorso 29 settembre l'Assemblea del CNEL aveva approvato un disegno di legge, successivamente trasmesso alla Presidenza del Consiglio, che, oltre a qualificare più adeguatamente il ruolo del CNEL e ad indicare una serie di misure volte a incrementare i risparmi, proponeva una ripartizione dei Consiglieri (ridotti in misura analoga alle previsioni del presente decreto) secondo criteri di proporzionalità.

Per quanto riguarda i **costi della politica**, rappresenta un segnale importante, in vista della auspicata soppressione delle province, la norma che ne rimodula funzioni e organi, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La disposizione rinvia a una futura legge statale il termine per la decadenza degli organi provinciali in carica. Per evitare che la misura rimanga inattuata, è necessario disporre da subito che il rinnovo di tali organi avvenga alla scadenza naturale del mandato, stabilendo una disciplina transitoria in attesa della legge statale. Tale disciplina potrebbe prevedere che siano gli organi elettivi dei Comuni a individuare, in proporzione al numero di abitanti, il numero di componenti dei Consigli provinciali, in ogni caso non superiore a 10. Va nella giusta direzione anche la norma che considera onorifico l'incarico in qualsiasi ente territoriale non previsto dalla Costituzione, sempre nella prospettiva di sopprimere o accorpate quelli che svolgono compiti analoghi.

Positiva è la norma che, al fine di realizzare il livellamento del trattamento retributivo *Italia-Europa* dei titolari di cariche elettive (decreto legge 98/2011), ne affida l'attuazione a un provvedimento governativo d'urgenza, laddove entro il 31 dicembre 2011 la Commissione appositamente costituita non dovesse portare a termine il com-

pito. È però opportuno prevedere l'intervento sostitutivo dello Stato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 131/2003, anche nel caso di inerzia delle Regioni nell'adozione dei provvedimenti di loro competenza entro la medesima data del 31 dicembre 2011.