



CONFINDUSTRIA

**Commissioni Congiunte Bilancio
Senato della Repubblica e Camera dei Deputati**

**Audizione del Presidente di Confindustria
Giorgio Squinzi**

Manovra economica per il triennio 2014 – 2016

Roma, 24 ottobre 2013

Indice

- 1. Quadro economico**
- 2. Priorità per il futuro**
- 3. Valutazioni sulla legge di stabilità**
 - 3.1 Cuneo fiscale e contributivo**
 - 3.2 Fisco**
 - 3.3 Credito, liquidità e patrimonializzazione**
 - 3.4 Investimenti**
 - 3.5 Mezzogiorno e politiche di coesione**
 - 3.6 Welfare**
 - 3.7 Istruzione, cultura, sanità e altri interventi**

1. QUADRO ECONOMICO

La legge di stabilità rappresenta uno snodo fondamentale del disegno di politica economica che il Governo intende realizzare.

Diventa perciò importante, prima di entrare nel merito della valutazione di queste scelte e proprio al fine di meglio considerarle, delineare sinteticamente il quadro economico in cui si inserisce la stessa legge e le priorità che questo quadro impone.

Sei anni di crisi finanziaria, prima globale e poi dei debiti sovrani nell'Eurozona, e due recessioni hanno colpito duramente l'economia europea e quella italiana, dove le conseguenze sono state più gravi che nella maggior parte degli altri paesi.

Rispetto al picco toccato sei anni fa, il prodotto interno lordo italiano si è ridotto del 9%, il PIL procapite è diminuito del 10,4%, ossia circa 2.700 euro correnti in meno per abitante, ed è così tornato ai livelli del 1997, caso unico tra i paesi dell'euro (in Spagna e Francia, il PIL procapite, nonostante la crisi, è comunque più alto di oltre il 15% rispetto al 1997).

La riduzione della domanda interna è stata di una intensità che dall'Unità d'Italia non ha precedenti in periodo di pace ed è stata la determinante del calo dell'attività economica, dato che le esportazioni sono tornate sopra i livelli del 2007. In seguito alla caduta del reddito disponibile, che in termini reali è sceso dell'11,1%, la contrazione dei consumi delle famiglie è risultata del 7,8%. L'occupazione è caduta del 7,2%, pari a 1,8 milioni di unità di lavoro in meno. Molte delle persone che hanno perduto l'impiego non riusciranno a ricollocarsi nel sistema produttivo.

La produzione industriale è a un livello inferiore del 24,2% rispetto al picco pre-crisi del terzo trimestre del 2007; in alcuni settori la diminuzione supera il 40%.

Il *credit crunch* ha trasmesso la crisi dalla finanza all'economia reale. È stato particolarmente severo in Italia, soprattutto dall'estate 2011. Nell'agosto scorso il credito erogato alle imprese italiane è risultato dell'8,0% più basso che nel settembre 2011, con una contrazione media mensile dello 0,4%. In valore si tratta di una riduzione di 74 miliardi di euro.

La restrizione creditizia sta proseguendo. Tante imprese faticano a ottenere prestiti bancari: l'indagine ISTAT indica che a settembre l'11,4% di quelle che ne hanno fatto richiesta non li hanno ricevuti, molto più del 6,9% registrato nella prima metà del 2011. Altre imprese hanno rinunciato a domandare credito a fronte di costi troppo alti.

La carenza di credito ostacola l'operatività di molte imprese, anche finanziariamente solide. Nel manifatturiero la disponibilità di liquidità resta molto ridotta rispetto alle esigenze e le aziende continuano a prevederla in calo, anche se c'è stato un miglioramento negli ultimi mesi, verosimilmente a seguito dell'immissione di liquidità derivante dal pagamento di oltre 11 miliardi di debiti commerciali della pubblica amministrazione.

Gli indicatori più recenti suggeriscono che il calo del PIL si è arrestato nei mesi estivi e una lenta ripresa è in atto: secondo le stime del Centro Studi Confindustria, a settembre la produzione industriale è aumentata dello 0,4%; stanno migliorando i giudizi sugli ordini interni, oltre a quelli sugli ordini esteri; sono tornati ad aumentare i volumi del fatturato, a conferma del risveglio della domanda. Il numero di occupati si è stabilizzato e migliorano le attese delle imprese industriali sull'occupazione.

Si tratta, però, di germogli di ripresa. Le condizioni rimangono molto difficili. Occorre che tutti ne siano consapevoli e si assumano le proprie responsabilità.

Il Paese non può permettersi un altro periodo di forte incertezza politica, quale quella che si avrebbe in mancanza di Governo e con una nuova tornata elettorale. Perciò il Parlamento ha fatto bene a rinnovare la

fiducia al Governo Letta, evitando così che venissero vanificati i sacrifici compiuti da imprese e lavoratori in questi anni.

Tali sacrifici hanno consentito all'Italia, caso unico tra i paesi dell'euro, di uscire dalla procedura per deficit eccessivo nei tempi previsti, la primavera scorsa.

Le manovre di consolidamento dei conti pubblici hanno determinato, per la prima volta nel dopoguerra, la diminuzione per tre anni consecutivi della spesa pubblica al netto degli interessi, per complessivi 13,2 miliardi tra il 2009 e il 2012, pari a una riduzione dell'1,8%; in rapporto al PIL la spesa primaria è così passata dal 47,9% nel 2009 al 45,6% nel 2012.

Nello stesso periodo la pressione fiscale è cresciuta di un punto di PIL, toccando il 44,0%, valore record mai raggiunto nel dopoguerra, neanche durante il risanamento degli anni 90. Si tratta di oltre 35 miliardi di entrate in più. Il *total tax rate* a carico delle imprese, calcolato dalla *World Bank*, è pari quest'anno al 68,3%, il valore più alto tra i paesi euro e i principali avanzati. Nel 2013 le previsioni dello stesso Governo indicano un ulteriore aumento della pressione fiscale al 44,3%.

Si tratta di sacrifici enormi, che imprese e lavoratori hanno compiuto perché credono in questo Paese e vogliono un futuro di crescita.

L'uscita dalla procedura per deficit eccessivi, riportando l'Italia tra i paesi virtuosi, ha ampliato gli spazi di intervento del Governo ed evitato che si continuasse sulla strada delle manovre restrittive.

Ciò ha altresì permesso di avviare, nello scorso aprile, il pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni. Un intervento essenziale per ristabilire corretti rapporti tra pubblica amministrazione e imprese, ma soprattutto per iniettare liquidità in una fase in cui prosegue, come detto, la contrazione dei prestiti bancari. Un intervento questo chiesto a gran voce da Confindustria fin dall'autunno 2008.

È utilizzando i maggiori spazi aperti dall'uscita dalla procedura per deficit eccessivi che il Governo ha previsto, nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza presentato il mese scorso, un deficit programmatico per il 2014 in peggioramento di 0,3 punti di PIL rispetto al tendenziale. Ciò, pur mantenendo il deficit ben sotto il limite del 3% del PIL, ha consentito al Governo di presentare una legge di stabilità che per il 2014 prevede 2,7 miliardi di maggiori spese o minori entrate senza coperture.

È questo un aspetto positivo nella fase attuale della congiuntura perché aiuta ad assecondare il ritorno di fiducia di imprese e famiglie.

Contemporaneamente va rilevato che il percorso di aggiustamento dei conti pubblici è previsto riprendere nei tre anni successivi, con correzioni che la nota al DEF quantifica in uno 0,4% di PIL nel 2015 e nello 0,2% di PIL nel 2016 e nel 2017. Correzioni che la legge di stabilità già concretizza per il 2015 e per il 2016.

Non possiamo comunque dimenticare che i problemi dell'Italia non derivano tutti dalla crisi. Questa ha solo accentuato le difficoltà strutturali di cui l'economia italiana soffre da molti anni.

Dal 1997, cioè da quando di fatto è nato il contesto valutario e finanziario della moneta unica europea, al 2007 il tasso di crescita dell'economia italiana è stato mediamente di quasi un punto percentuale inferiore a quello dell'insieme degli altri paesi dell'Eurozona, con un divario cumulato di 10,3 punti percentuali.

Nel primo decennio degli anni Duemila l'Italia è risultata il paese dell'Eurozona che è cresciuto al ritmo più lento, circa un terzo della media, meno della metà della Germania, quasi un terzo della Francia.

Ciò è conseguenza dell'arretramento competitivo che il nostro Paese ha accumulato negli ultimi vent'anni, evidenziato dall'aumento del costo del lavoro nettamente superiore all'incremento della produttività. È l'effetto delle rigidità strutturali del sistema Paese e dell'inefficienza della pubblica amministrazione che hanno imbrigliato le potenzialità di sviluppo dell'Italia; rigidità e perdite che hanno origini lontane.

È dunque dalle carenze sistemiche dell'Italia che occorre partire per rilanciare e sostenere lo sviluppo del Paese.

Questo impone di superare le contrapposizioni e concentrare gli sforzi su politiche determinate, volte a far funzionare le istituzioni, restituendo loro la massima credibilità, e a semplificare e ridurre le regole che hanno finito per comprimere le opportunità, soprattutto di quanti partono da posizioni di svantaggio.

È con questo obiettivo che lo scorso gennaio Confindustria ha elaborato e presentato a tutte le forze politiche il “Progetto per l’Italia”, con cui ha proposto una terapia d’urto, un’azione decisa in grado di far riguadagnare efficienza e competitività al Paese. Un’azione che coniuga prosperità ed equità, sviluppo e solidarietà.

Per fare ciò serve una netta discontinuità con le logiche del passato. Occorre recuperare quello spirito che ha consentito al nostro Paese di rinascere dopo la seconda guerra mondiale e di diventare una delle maggiori potenze economiche mondiali.

2. PRIORITÀ

Nell’ambito della terapia d’urto elaborata e presentata lo scorso gennaio, Confindustria ha indicato alcune priorità e mostrato che se si ha la determinazione di perseguirle è possibile tornare a crescere a ritmi superiori al 2% l’anno già dal 2016. Le priorità sono: la riduzione del cuneo fiscale e contributivo, per aumentare il reddito disponibile delle persone, restituire competitività alle imprese e mantenere la coesione sociale; il sostegno agli investimenti privati in ricerca e innovazione, con interventi semplici da gestire, come il credito d’imposta; il rilancio della domanda pubblica e privata di beni di investimento, con un mix di politiche (dall’allentamento del patto di stabilità interno al rinnovo degli incentivi all’edilizia); il sostegno alla liquidità del sistema e l’allentamento della morsa del *credit crunch*, pagando gli arretrati della PA e potenziando gli strumenti di garanzia; il sostegno all’export, tra l’altro aumentando i fondi per la promozione.

Ridurre il **cuneo fiscale e contributivo**, cioè la differenza tra il costo del lavoro sostenuto dalle imprese e la retribuzione netta percepita dai lavoratori, è il **primo passo da compiere**. Nel 2012 il cuneo in Italia era pari al 52,9% del costo del lavoro, tra i più elevati nell’area OCSE, secondo solo a quello del Belgio (56,0%). Un livello di tasse e contributi sul lavoro insostenibile, che riduce il reddito disponibile delle famiglie e penalizza la competitività delle imprese italiane.

Nel confronto internazionale l’Italia si colloca in posizione più arretrata nelle retribuzioni nette a causa dell’elevata imposizione sui redditi da lavoro. Un esempio su tutti: la retribuzione netta media italiana è più bassa di quella in Spagna, nonostante quella lorda sia più alta. L’effetto dell’elevata contribuzione sociale, invece, è quello di rendere il costo del lavoro molto più elevato della retribuzione lorda; l’incidenza del cuneo contributivo in Italia è del 32% del costo del lavoro, la più alta tra i paesi OCSE. È del 23% in Spagna e del 16,4% in Germania.

Confindustria ritiene prioritaria l’adozione di misure strutturali di riduzione del cuneo fiscale e contributivo, che alleggeriscano stabilmente il carico che grava sul lavoro, agendo sul totale dei lavoratori occupati e non solo sui neoassunti, per sostenere i consumi e agevolare le imprese nella competizione dei mercati globali.

In questa fase delicata, con scarse risorse a disposizione e con una debole ripresa da consolidare, gli interventi devono essere mirati e incisivi. La riduzione dell’IRPEF va concentrata sui redditi bassi, quelli con una più elevata propensione al consumo, non solo per una questione di equità, ma anche perché ciò consente un maggiore impulso ai consumi. L’intervento dal lato delle imprese deve avvenire sia operando sulla riduzione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP sia abbassando e rimodulando i contributi sociali a carico delle imprese stesse. In particolare, è fondamentale che tale rimodulazione favorisca in modo significativo la diminuzione dei costi che gravano sull’industria manifatturiera, così da spostare la convenienza relativa a investire in questo settore rispetto agli altri. Ciò è essenziale perché: sul manifatturiero pesano oneri sociali superiori a quelli mediamente pagati negli altri settori; il manifatturiero

è il settore maggiormente esposto alla concorrenza internazionale; solo il manifatturiero è in grado di trainare la ripresa anche negli altri settori economici.

La riacquistata competitività delle imprese manifatturiere consentirebbe all'Italia di trarre immediato vantaggio dalla ripresa della domanda internazionale. Il taglio del cuneo permetterebbe di interrompere quel peggioramento di competitività di costo, in atto da circa vent'anni, determinato da un aumento del costo del lavoro nettamente superiore all'incremento della produttività. Nel decennio prima della crisi il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) nell'industria manifatturiera italiana è salito di oltre il 15%, mentre in Germania è calato di quasi la stessa misura, determinando così circa 35 punti di riduzione di competitività italiana. Un arretramento significativo, seppure di entità inferiore, c'è stato anche nei confronti della gran parte delle altre economie avanzate. E con la crisi, anziché aggiustarsi, il divario con gli altri paesi ha continuato ad aumentare. La riduzione del costo del lavoro rappresenterebbe una scelta quanto mai strategica in questo momento, permettendoci di agganciare la ripresa del commercio internazionale.

Per migliorare la performance della produttività e al contempo meglio agganciare la dinamica delle retribuzioni ai guadagni produttivi è importante spostare verso le aziende il baricentro della contrattazione. Va sottolineato che, invece, la legge di stabilità non include nessun provvedimento a sostegno dell'aumento della produttività. A tal fine Confindustria ha già più volte evidenziato la necessità di stabilizzare le risorse destinate alla detassazione del salario di produttività.

La competitività delle imprese in Italia è penalizzata, come detto più sopra, da una pressione fiscale molto elevata.

Particolarmente punitiva è **la tassazione degli immobili strumentali di impresa**, il cui regime impositivo deve essere assoggettato a una profonda revisione, alleggerendo il prelievo IMU ed assicurando che il nuovo tributo sui servizi (TRISE) non si traduca in aumenti o duplicazioni del prelievo sulle imprese (come troppo spesso già accade).

L'intervento sul cuneo contribuirà alla riduzione della pressione fiscale ma con risorse purtroppo insufficienti. La legge di stabilità interviene, infatti, con misure che nel 2014 valgono rispettivamente 1,1 miliardi per le imprese e 1,6 miliardi per i lavoratori. Complessivamente nel triennio 2014-16 l'ammontare è di circa 3,9 miliardi per le imprese (di cui 1,3 sul 2015 e 1,5 sul 2016) e di 5 miliardi per i lavoratori (di cui 1,7 sul 2015 e 1,7 sul 2016).

Tra l'altro, a fronte di tale intervento, vengono previste forti riduzioni alle *tax-expenditures*, soprattutto a partire dal 2015, per cui la diminuzione complessiva della pressione fiscale sarà modesta.

La **seconda linea di intervento** della terapia d'urto consiste nell'attuazione di **misure a favore della ricerca e dell'innovazione**.

Di ciò non c'è traccia nella legge di stabilità ed è una lacuna grave. Non c'è alcuna misura strutturale rivolta all'attività di ricerca e sviluppo effettuata dalle imprese, sia autonomamente sia in collaborazione con istituti e centri di ricerca. È una lacuna che va colmata, per iniziare a recuperare il *gap* che ci separa dagli altri paesi avanzati, sia introducendo un credito di imposta sia rafforzando la garanzia pubblica al rischio di credito.

Riguardo al **credito di imposta**, fondamentale è che si tratti di un credito strutturale e automatico, che incentivi gli investimenti in R&I delle imprese sia *in house*, sia quelli realizzati in collaborazione con il sistema pubblico o con altri organismi di ricerca. La combinazione di strumenti automatici e a selezione è auspicata anche dalla nuova politica di Europa 2020 e utilizzata in tutti i principali Paesi OCSE. Va inoltre evidenziato che un credito d'imposta può agire come volano del finanziamento agevolato realizzabile con fondi rotativi disponibili per investimenti in R&I (quello alimentato con risorse dei Ministeri e quello con risorse Cassa Depositi e Prestiti) o con risorse del sistema bancario; il credito d'imposta potenzierebbe, inoltre, la partecipazione ai programmi di R&I europei (essendo, anche in questo caso, cumulabile).

Inoltre, bisognerebbe fare ricorso agli **strumenti BEI e UE** (*risk sharing finance facility*) per facilitare l'accesso al credito delle imprese che realizzano progetti innovativi nel settore delle piattaforme tecnologiche, della ricerca e sviluppo e dei grandi progetti di innovazione industriale.

La **terza linea di intervento** prioritaria per Confindustria è il **rilancio della domanda privata e pubblica di beni di investimento**, tramite il rafforzamento della patrimonializzazione delle imprese, l'allentamento del patto di stabilità interno e il rinnovo degli incentivi all'edilizia.

È stato sì compiuto un primo passo per il rilancio degli investimenti in beni strumentali ricorrendo a una norma che aveva dato buoni risultati in passato: la legge Sabatini. Va però detto che la misura non è però ancora operativa ed è quindi fondamentale che il Governo completi il percorso emanando in tempi rapidissimi il relativo decreto attuativo.

Imprese più patrimonializzate ottengono più facilmente credito. L'attuale elevata tassazione del reddito di impresa penalizza l'aumento del capitale proprio. Il potenziamento dell'**ACE** è la via maestra per **accrescere la patrimonializzazione delle imprese**. La legge di stabilità prevede un aumento del coefficiente di rendimento figurativo del capitale proprio, ma graduale e non nella misura più elevata richiesta da Confindustria e che è contemplata dalla normativa vigente.

È necessario poi allentare il **patto di stabilità interno** più di quanto già previsto nella legge di stabilità, rimodulando i vincoli sui singoli enti territoriali in modo da garantire l'innalzamento delle risorse destinate agli investimenti pubblici. Inoltre, ferma restando la rilevanza dell'intervento sulla politica di coesione 2014-2020 previsto dalla legge di stabilità, va rifinanziata per il 2014 la deroga al patto necessaria per il cofinanziamento nazionale delle spese sostenute dai fondi strutturali europei: il fabbisogno aggiuntivo è stimabile in circa 1 miliardo di euro di sola cassa ed è funzionale al completo assorbimento della quota da erogare nel 2014. Questa deroga è fondamentale anche per far partire il **nuovo ciclo di programmazione 2014-2020** dei fondi strutturali europei, nel Sud e nel Centro Nord, che disporrà complessivamente di oltre 50 miliardi di euro (tra risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale) che devono essere utilizzati vista la scarsità delle risorse pubbliche nazionali.

Il settore dell'edilizia e quello dei mobili sono stati tra i più colpiti dalla crisi. Ancora oggi i livelli di attività sono bassissimi. Le misure varate lo scorso giugno di **incentivo fiscale per le ristrutturazioni, il risparmio energetico e l'acquisto di mobili** hanno iniziato ad avere qualche effetto, seppur rallentato per il ritardo con cui sono stati approvati i decreti attuativi. È pertanto estremamente positivo il rinnovo previsto nel disegno di legge di stabilità. Per tutti gli incentivi per l'efficienza energetica va, però, dato un orizzonte certo fino al 2020, in coerenza con gli obiettivi fissati dall'Unione europea.

Infine, manca la proroga delle agevolazioni fiscali relative ai contratti di rete, misura che può portare al conseguimento di maggiori investimenti, con impatto contenuto sulla finanza pubblica.

La **quarta linea di intervento** della terapia d'urto è l'**immissione di liquidità**. La stretta del credito rimane un ostacolo molto grave per il rilancio dell'economia italiana. Il parziale pagamento degli arretrati della PA, oltre a essere un atto dovuto, ha iniettato liquidità nel sistema e sta consentendo di salvare molte imprese e moltissimi posti di lavoro. È cruciale che la Legge di stabilità stanzi le risorse necessarie non solo a raggiungere i 50 miliardi di pagamenti, come lo stesso Governo si è impegnato a fare, ma anche per l'**integrale smaltimento dei debiti pregressi**, inclusi quelli fuori bilancio. A tal fine è essenziale che venga completata la ricognizione dei debiti delle pubbliche amministrazioni, la cui scadenza era fissata al 15 settembre. Non è perciò sufficiente lo stanziamento di 500 milioni per il pagamento di arretrati degli enti territoriali previsto dalla legge di stabilità.

Inoltre, occorre rafforzare tutti quegli strumenti che agevolano la concessione di credito da parte delle banche. In questo un ruolo centrale possono giocare i sistemi di garanzia pubblica. La garanzia pubblica sul credito facilita, infatti, il finanziamento bancario a imprese e famiglie, generando nuove condizioni di fiducia sulle possibilità di sviluppo del Paese. Con l'obiettivo di mobilitare 100 miliardi di finanziamenti in tre anni, occorre costruire un sistema nazionale di garanzia che affianchi all'attuale Fondo per le PMI anche

dei fondi di garanzia dedicati al sostegno di grandi progetti di innovazione industriale e di ricerca e all'accesso al credito delle famiglie per l'acquisto di abitazioni e beni durevoli. Per il finanziamento di tale sistema potranno peraltro essere utilizzate risorse dei fondi strutturali e si potranno trovare sinergie con gli interventi della Banca Europea degli Investimenti e della Cassa Depositi e Prestiti.

Su questo fronte va sottolineato positivamente il rifinanziamento del Fondo di garanzia previsto dalla legge di stabilità per 1.780 milioni per il triennio 2014-2016.

La **quinta linea di intervento** prevista dalla terapia d'urto è l'**accelerazione dell'internazionalizzazione** che servirà a sostenere la presenza delle imprese italiane nel mondo rese più competitive dalla riduzione dei costi. Occorre mirare a estendere la base delle imprese manifatturiere esportatrici "stabili", oggi pari a meno del 20% del totale delle imprese manifatturiere, promuovendo in particolare le esportazioni e l'attività internazionale delle PMI.

Una quota importante delle **risorse per finanziare queste politiche** va reperita attraverso la **revisione della spesa pubblica**.

È vero infatti che, per la prima volta nel dopoguerra, la spesa pubblica al netto degli interessi è diminuita per tre anni consecutivi in termini nominali (dal 2009 al 2012) e che, nel complesso, al netto della spesa per pensioni e per interessi, è tra le più basse dei paesi euro in rapporto al PIL. Essa, tuttavia, è male allocata e si traduce in servizi a cittadini e imprese inefficienti. Inoltre, essa viene finanziata attraverso un costante ed eccessivo aumento della pressione fiscale.

L'elevato livello della pressione fiscale e l'assoluta necessità di ridurre il prelievo su lavoratori e imprese impone di reperire ingenti risorse. Ciò va fatto riducendo la spesa.

Ridurre la spesa non vuol dire però solo "tagliare", bensì soprattutto ridefinire i confini dell'azione pubblica. Questo impone un intervento risoluto, che passi anche attraverso una riduzione del perimetro del settore pubblico. Nella sostanza, si tratta di affidare la gestione di attività al mercato, laddove sino a oggi si è creduto che solo la PA potesse intervenire.

È un intervento, questo, che deve essere svolto a livello politico perché va al di là sia dei tagli lineari alla spesa pubblica compiuti finora sia dell'importante missione che, con ampi poteri, è stata affidata al nuovo Commissario per la *spending review* e da cui si attendono risparmi per almeno 600 milioni nel 2015 e 1.310 nel 2016. Questi risparmi saranno conseguiti, e con ogni probabilità superati, se sarà avviata un'azione decisa di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni. Vanno rivisti i processi, le regole interne e l'organizzazione al fine di rendere efficienti i servizi offerti. Sicuramente è un'operazione complessa perché richiede di cambiare l'organizzazione del lavoro, le norme contrattuali dei dipendenti, le responsabilità dei dirigenti e la mentalità dei burocrati in un contesto di rapporto fra Stato e cittadini in cui c'è ancora molto di borbonico.

Al riguardo non si può non sottolineare che si è perso molto tempo negli scorsi anni, cambiando responsabili e responsabilità di chi si è occupato di *spending review*, senza così riuscire a intervenire in modo efficace.

3. VALUTAZIONI SULLA LEGGE DI STABILITÀ

Nell'ottica appena descritta il disegno di legge di stabilità presentato dal Governo appare correttamente impostato ma carente di alcune parti e soprattutto limitato nelle risorse. Mancando scelte decise sulla ricomposizione di entrate e spese, il disegno tracciato è inevitabilmente poco incisivo.

Sono queste mancanze che formano la vera cifra della manovra. In questo senso appare come un'occasione mancata.

Occorrerà perciò lavorare molto incisivamente per rafforzare le misure previste con coperture efficaci e imprimere una svolta al Paese in direzione dello sviluppo e della creazione di posti di lavoro.

Seguono le valutazioni di dettaglio sui provvedimenti della legge di stabilità.

3.1 - Cuneo fiscale e contributivo

L'obiettivo della riduzione del cuneo fiscale e contributivo è affidato dalla legge di stabilità a interventi che nel 2014 valgono rispettivamente 1,1 miliardi per le imprese e 1,6 miliardi per i lavoratori (complessivamente, nel triennio 2014-16, l'ammontare è di circa 3,9 miliardi per le imprese: 1,1 miliardi sul 2014, 1,3 sul 2015, 1,5 sul 2016; e di 5 miliardi per i lavoratori: 1,6 miliardi sul 2014, 1,7 sul 2015 e 1,7 sul 2016).

Gli interventi agiscono dal lato dei lavoratori attraverso un aumento delle detrazioni IRPEF per lavoro dipendente, e, dal lato delle imprese, attraverso una riduzione dei contributi INAIL, un "mini-incentivo" IRAP per le nuove assunzioni e la restituzione integrale del contributo addizionale ASPI sul lavoro a tempo determinato in caso di trasformazione a tempo indeterminato.

Nel complesso, gli interventi appaiono nettamente inferiori a quanto necessario per avere effetti rilevanti sull'economia. Confindustria auspicava un intervento più efficace di riduzione dell'IRAP, nonché una più marcata riduzione degli oneri contributivi che agisse, in particolare, su quegli istituti per cui le imprese industriali pagano aliquote più alte di altri settori per le stesse prestazioni.

Misure a favore dei lavoratori

a) Detrazione IRPEF lavoro dipendente

L'articolo 6 del disegno di legge prevede un incremento delle detrazioni per lavoro dipendente (di cui all'art. 13, comma 1, lett b) e c) del TUIR) per redditi da 8.000 euro fino a 55.000 euro, con un beneficio massimo, rispetto al regime precedente, di circa 182 euro per redditi fino a 15.000 euro. Per redditi tra i 15.000 e i 55.000 euro, l'incremento delle detrazioni si riduce in modo più graduale rispetto al precedente regime, con l'obiettivo di dare un maggiore vantaggio ai redditi medi tra i 15.000 e i 35.000 euro (dove si colloca il 50% dei redditi di lavoro dipendente).

L'intervento sulle detrazioni, peraltro, non ha effetti sui redditi più bassi, riducendo la spinta positiva sui consumi.

Va inoltre osservato che l'incremento delle detrazioni, già molto limitato nella misura e in grado, di fatto, solo di compensare mediamente il peso del recente innalzamento dell'aliquota IVA ordinaria, potrebbe essere eroso dal taglio delle detrazioni per oneri di cui all'art. 15 del TUIR (spese sanitarie, interessi passivi mutuo prima casa, ecc).

La legge di stabilità prevede infatti che entro il 31 gennaio 2014 sia attuato un intervento selettivo di razionalizzazione delle detrazioni per oneri IRPEF, dal quale dovranno derivare 500 milioni di gettito per l'erario (488,4 nel 2014; 772,8 nel 2015; 564,7 dal 2016). Se tale intervento non sarà realizzato, si prevede un taglio della misura delle detrazioni dall'attuale 19% al 18% delle spese sostenute già nel 2013 (in deroga alla Statuto del contribuente) e al 17% per l'anno 2014.

Misure a favore delle imprese

b) Riduzione premi INAIL

Il principale intervento di interesse per le imprese riguarda la riduzione dei premi INAIL.

Negli ultimi anni, l'andamento infortunistico si è ridotto notevolmente, per effetto del miglioramento delle condizioni di lavoro. Nonostante ciò, le tariffe dei premi assicurativi sono rimaste invariate dal 2000 (decreto ministeriale 12 dicembre 2000), così ponendo i presupposti per la creazione di un avanzo economico, che ammonta a oltre un miliardo di euro all'anno. L'avanzo deriva in particolare dalla riduzione del fabbisogno per prestazioni (legata alla riduzione degli infortuni) rispetto al gettito tariffario.

La legge di stabilità prevede la riduzione dei premi, per un importo complessivo di 1 miliardo nel 2014, 1,1 miliardi nel 2015 e 1,2 dal 2016, a regime. Sono, inoltre, previsti trasferimenti dallo Stato in favore dell'INAIL di 400, 500 e 600 milioni di euro (rispettivamente nei tre anni prima indicati) *“in considerazione dei risultati gestionali dell'ente e dei relativi andamenti prospettici, per effetto della riduzione dei premi”*.

L'intervento è sostanzialmente positivo, in particolare perché si supera il vincolo di destinazione delle risorse INAIL ai saldi di finanza pubblica, vincolo che ha sempre impedito la riduzione dei premi assicurativi.

Il testo definitivo del DdL presenta, però, come anticipato dal Ministro del lavoro, una disposizione che altera notevolmente la natura dell'intervento, poiché condiziona l'operatività della riduzione agli *“andamenti degli eventi relativi al rispetto della normativa generale sulla sicurezza e salute sui luoghi di lavoro”*. Dunque la misura non prevede più una riduzione generalizzata dei premi, ma opera in una logica premiale, in collegamento con l'andamento infortunistico, il che pone notevoli problemi interpretativi e attuativi.

Trattandosi di una misura a regime e non temporanea, determinare una riduzione dei premi cristallizzata all'andamento infortunistico di un determinato momento (se così va intesa l'oscura dizione normativa utilizzata) è improprio, in quanto danneggia (in contrasto con lo stesso andamento infortunistico, che è da anni in continuo miglioramento) proprio le imprese che, nel tempo, conseguiranno quel medesimo risultato, ma non possono accedere allo sconto (quindi disincentivando, paradossalmente, l'intervento prevenzionale), non essendo state inizialmente contemplate, ovvero vi accedono in misura minore.

Vale evidentemente anche il contrario: accederebbero allo sconto anche le imprese che oggi registrano un casuale andamento positivo e non lo perderebbero successivamente nonostante il peggiorare del parametro infortunistico (e quindi è un disincentivo a restare virtuose, avendo ormai ottenuto lo sconto per una fortuita coincidenza). Al contrario, le misure di oscillazione previste dalla normativa in tema di assicurazione per gli infortuni sul lavoro variano annualmente e sono condizionate al costante rispetto della normativa ovvero all'andamento infortunistico (secondo una logica evolutiva che contrasta evidentemente con una misura a regime).

Inoltre, non è chiaro se *“l'andamento degli eventi relativi al rispetto della normativa generale sulla sicurezza e salute sui luoghi di lavoro”* sia riferito all'accadimento di infortuni e malattie professionali ovvero alla semplice irrogazione di sanzioni, pur in assenza di eventi lesivi. Ancora, non sono indicati né il parametro temporale al quale ancorare la disposizione (ultimo anno, triennio), né a quale fatto giuridico fare riferimento (la data dell'evento, la presenza di una sentenza passata in giudicato), né, soprattutto, in che modo/misura *“l'andamento degli eventi”* incida sulla riduzione dei premi (esclude o modera la riduzione?).

Si nota, poi, che il condizionamento introdotto non sembra in grado di operare in una logica realmente prevenzionale, alla luce del fatto che il 90% delle imprese non registra infortuni (statistiche INAIL).

Inoltre, è stato confermato nella versione finale del DdL che i contributi rientrano nella riduzione, quindi la misura riguarda anche la gestione agricoltura, nonostante essa registri una forte passività di bilancio.

Occorre assolutamente ripristinare la logica della previsione originaria, che – facendo riferimento all'avanzo economico del bilancio dell'INAIL ormai stabilizzato da anni – consente di ridurre i premi (con esclusione dei contributi), eliminando ogni riferimento al dato prevenzionale (non perché scorretto in linea di principio ma perché, per sua natura, essendo un dato variabile nel tempo, non si presta a costituire la base per una misura strutturale). Occorre, inoltre, introdurre una indicazione precisa che assegni la riduzione dei premi

in modo proporzionale all'apporto delle singole sottogestioni (industria in senso stretto, artigianato, commercio, altri) al bilancio INAIL.

c) Deduzione IRAP per i neoassunti

Si prevede, a decorrere dal 2014, la deducibilità dalla base imponibile IRAP del costo dei lavoratori neo-assunti a tempo indeterminato, nel limite di 15mila euro a dipendente. La deduzione spetta per il periodo di imposta in cui è avvenuta l'assunzione e per i due successivi, a condizione che le nuove assunzioni siano incrementalmente rispetto ai dipendenti a tempo indeterminato nel periodo d'imposta precedente e che l'incremento occupazionale sia mantenuto.

Il beneficio IRAP massimo per l'impresa è pari a circa 630 euro l'anno a dipendente, che diventano poco più di 450 al netto della minore deducibilità IRAP da IRES. L'intervento ha un costo stimato per l'Erario (di competenza) di circa 40 milioni di euro per il 2014, di 127 milioni di euro per il 2015 e di 212 milioni per il 2016.

L'incentivo per i neoassunti è cumulabile con le deduzioni forfettarie già previste, a cui si aggiunge la deduzione per i contributi assistenziali e previdenziali, nel limite massimo del costo del lavoro del dipendente.

La norma ripristina, con alcune differenze, l'agevolazione IRAP vigente nei periodi di imposta dal 2005 al 2008, che consentiva di dedurre 20.000 euro per ogni dipendente neoassunto con contratto a tempo indeterminato, addizionale rispetto al numero dei dipendenti a tempo indeterminato dell'anno precedente (cfr. art. 1, comma 347, lett. d, L.n. 311/2004).

Nell'attuale disciplina permangono alcune difficoltà operative che decretarono lo scarso successo della precedente agevolazione IRAP (quali i criteri di calcolo della media di riferimento; per le imprese di grande dimensione, la necessità di operare i conteggi dei neoassunti e delle diminuzioni occupazionali a livello di gruppo). A titolo di confronto, nel 2008 - dopo l'introduzione del meccanismo, più semplice ed allora alternativo, delle deduzioni forfettarie - i soggetti IRAP che beneficiarono delle agevolazioni per le nuove assunzioni furono circa 109 mila, su un totale di oltre 5 milioni di contribuenti IRAP, con un costo per l'Erario di circa 200 milioni di euro.

Nella nuova disciplina l'ammontare della deduzione è nettamente inferiore rispetto all'agevolazione vigente nel 2005-2008 (15.000 invece che 20.000 euro), come anche le risorse destinate a copertura (40 milioni di euro nel 2014, per arrivare a poco più di 200 milioni di euro nel 2016). Se si considerano le diverse condizioni del sistema economico, è legittimo ipotizzare nel 2014 un numero ben inferiore di soggetti beneficiari dell'agevolazione rispetto a quelli del 2008.

Comunque, va rilevato che la misura non ha alcun effetto sull'attuale costo del lavoro delle imprese e, sotto questo profilo, è inefficace rispetto all'obiettivo di riduzione strutturale del cuneo.

L'intervento sull'IRAP andrebbe pertanto rafforzato, secondo le indicazioni condivise da Confindustria e sindacati, attraverso un aumento graduale delle deduzioni forfettarie esistenti, nonché l'esclusione dalla base imponibile IRAP dell'intero costo del lavoro per i nuovi assunti.

d) Restituzione (condizionale) del contributo addizionale Aspi

Si prevede la restituzione completa del contributo addizionale ASPI dell'1,4%, nel caso di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato (la restituzione del contributo versato negli ultimi sei mesi era già prevista dalla legge n.92 del 2012, che aveva, tra l'altro, introdotto il contributo addizionale). La misura è positiva, seppur quasi dovuta.

3.2 Fisco

In materia fiscale la legge di stabilità contiene alcuni interventi positivi per le imprese industriali, quali la rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2012, nonché le misure in materia di Ace e di proroga degli interventi di riqualificazione energetica degli edifici e di ristrutturazione edilizia, affrontati in altri capitoli del presente testo.

Vi sono, tuttavia, anche interventi critici, che destano non poca preoccupazione, poiché possono tradursi in aumenti di prelievo per le imprese. Si tratta, in particolare, degli interventi di revisione della tassazione immobiliare, delle ipotesi di intervento sulle aliquote di imposta o di riduzione delle *tax expenditures* e del taglio annunciato dei crediti di imposta. Delude l'intervento sulla deducibilità dell'IMU relativa ai beni di impresa, limitato al 20% ed esclusivamente ai fini dell'IRES e non anche dell'IRAP.

Sono previste, altresì, altre forme di incremento del prelievo (quali l'incremento dell'imposta di bollo che colpisce le persone fisiche) e alcuni nuovi adempimenti che si risolvono in aggravii di oneri a carico delle imprese, pur apparendo di dubbia utilità sul piano del contrasto all'evasione fiscale (l'obbligo di apposizione del visto di conformità per la compensazione delle imposte dirette).

e) Rivalutazione dei beni d'impresa

La previsione di una nuova rivalutazione dei beni d'impresa rappresenta una scelta apprezzabile. La possibilità di rivalutare i beni e le partecipazioni detenute nell'esercizio di impresa costituisce, infatti, un intervento spesso sollecitato dalle imprese. Si tratta di una misura che può far fronte alla difficoltà di patrimonializzazione, di liquidità e di accesso al credito bancario e, pertanto, sotto questo profilo, l'intervento merita sicuro apprezzamento.

Nello specifico, le misure consentono alle imprese di poter beneficiare di una nuova rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2012, con esclusione degli immobili c.d. merce.

La rivalutazione può avere effetti anche fiscali, a decorrere dal terzo periodo di imposta a quello nel quale la rivalutazione è stata eseguita, con il pagamento di una imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi, dell'IRAP e di eventuali addizionali, con aliquota del 16% per i beni ammortizzabili e del 12% per quelli non ammortizzabili. È possibile affrancare anche il saldo attivo di rivalutazione, mediante il pagamento di un'imposta sostitutiva del 10%.

Nonostante l'apprezzamento della scelta di consentire alle imprese di rivalutare i propri *asset*, si osserva, tuttavia, che le aliquote delle imposte sostitutive appaiono elevate, specie per gli immobili, i cui tempi di recupero sono molto lunghi.

A tale riguardo si rammenta che, nell'ultima rivalutazione, prevista dal DL n. 185/2008, riguardante solo gli immobili di impresa, le aliquote dell'imposta sostitutiva erano state originariamente stabilite nella misura del 10% per gli immobili strumentali e del 7% per quelli non strumentali, rispetto ad un differimento degli effetti fiscali al terzo esercizio successivo a quello di riferimento della rivalutazione. Successivamente, in sede di conversione in legge del decreto, le aliquote erano state ridotte, rispettivamente, al 7% e al 4%, con un allungamento del periodo di differimento degli effetti fiscali da 3 a 5 anni.

Al fine di rendere pienamente efficace la misura, auspichiamo quindi che possa essere avviata una riflessione per una riduzione dell'aliquota delle imposte sostitutive.

f) IMU, TRISE e riforma della fiscalità immobiliare

Solleva perplessità il quadro finale di riforma della tassazione immobiliare che viene disegnato dalla Legge di Stabilità 2014, a completamento del processo avviato con il DL n. 54/2013 e proseguito successivamente con il DL n. 102/2013, attualmente in fase di conversione in Parlamento.

L'eliminazione per il futuro dell'IMU su tutte le prime abitazioni comporterà una perdita di gettito pari a circa 4 miliardi di euro, che sarà parzialmente compensata dalla futura TASI sui servizi indivisibili.

Non è chiaro se la prevista rimodulazione dei trasferimenti tra Stato e Comuni sia sufficiente a compensare il residuo gettito perduto con riferimento alle prime case, o se permanga il rischio che i Comuni recuperino il gettito perduto con un inasprimento del prelievo sugli immobili di impresa e sulle seconde case.

Carenti sono le misure adottate per gli immobili strumentali all'attività di impresa.

Appare necessario ancora una volta ricordare che i beni strumentali sono veri e propri fattori impiegati nella produzione (ricchezza "dinamica", necessaria a produrre lavoro e soggetta al rischio d'impresa) e che il prelievo su tali beni è del tutto irragionevole sul piano economico. La stessa Commissione Finanze del Senato, nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle tassazioni degli immobili, aveva chiesto al Governo di prevedere una immediata riduzione del prelievo sugli immobili strumentali delle imprese, e la Camera dei Deputati aveva approvato un ordine del giorno (il 9/01012-A/067 del 18 giugno 2013, seduta n. 35) con cui si impegnava il Governo ad adottare misure di questo tipo.

Invece, non solo non è prevista alcuna riduzione di aliquota per tali immobili, ma si conferma anche per gli anni successivi la riserva dello Stato sul gettito IMU degli immobili a uso produttivo classificati nel gruppo D, con la conseguenza che i Comuni saranno indotti ad aumentare l'aliquota IMU al valore massimo dell'1,06% per recuperare gettito su tali immobili.

Delude anche l'intervento minimale sulla deducibilità del 20% dell'IMU relativa ai beni di impresa ai fini solo delle imposte sui redditi, ma non anche dall'IRAP. Sarebbe stato auspicabile concentrare l'intervento solo sugli immobili classificati nella categoria D ed estendere la deducibilità anche all'IRAP. Il riconoscimento della deducibilità dell'IMU, sia dal reddito d'impresa assoggettabile alle imposte sui redditi sia dal valore della produzione assoggettabile all'IRAP, discende in maniera coerente dal principio generale della capacità contributiva, secondo cui tutti i costi – compresi quelli fiscali – che gravano sull'impiego dei fattori produttivi e che sono necessari per la produzione del reddito o del valore aggiunto devono essere considerati rilevanti in sede di determinazione dell'effettiva ricchezza o valore aggiunto prodotti dall'impresa.

Come già dichiarato in sede di Audizione al Decreto legge n. 102 (c.d. IMU – CIG), le risorse per finanziare l'intervento relativo alla deducibilità dell'IMU dall'IRAP e dall'IRPEF potrebbero essere reperite attraverso la revisione delle regole di concorrenza alla base imponibile IRPEF del reddito delle abitazioni non locate diverse dalla prima casa.

Solleva preoccupazione anche il rischio che il nuovo tributo sui servizi comunali (TRISE), che sostituirà dal 2014 la TARES e la relativa maggiorazione destinata a copertura dei servizi indivisibili, possa comportare un ulteriore incremento della tassazione degli immobili di impresa.

Più nello specifico, con riferimento all'impianto complessivo dell'intervento normativo relativo alla TARI, destinata alla copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati - rispetto al quale si può esprimere apprezzamento solo nella misura in cui ha finalmente esplicitato la garanzia della "copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani" - si registrano ulteriori criticità riconducibili alla previsione di un sistema articolato in due fasi. L'esperienza ha infatti dimostrato la difficoltà di gestire, sotto il profilo pratico ed operativo, il superamento di regimi transitori verso quelli definitivi, che troppo spesso finiscono per rimanere solo sulla carta.

In particolare, è stata introdotta una fase transitoria caratterizzata dall'applicazione di un sistema denominato "TARI" che, nelle intenzioni del legislatore, sarà sostituito - per effetto dell'applicazione di una

diffusa ma criticabile tecnica di costruzione normativa, basata sul rinvio all'adozione di un successivo regolamento di attuazione - dall'entrata in vigore del sistema di misurazione puntuale denominato "TARIP", sulla cui futura definizione permangono importanti incertezze per quanto riguarda la quantificazione della stessa e il riferimento a non meglio precisati "sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio".

Per evitare effetti distorsivi rispetto al principio comunitario "chi inquina paga" è importante che il Governo disciplini il potere dei Comuni di determinare la tariffa TARI. In questa prospettiva, solleva perplessità la scelta di attribuire ai Comuni la facoltà di discostarsi dai criteri di determinazione della tariffa dettati dal regolamento attuativo della Tariffa d'igiene ambientale - TIA1 -, di cui al DPR n. 158/1999. Conferire ai Comuni una maggiore discrezionalità nella determinazione del coefficiente potenziale di produzione di rifiuti rischia di generare possibili differenze nella tariffa dovuta tra utenti che svolgono la medesima attività economica, ma che operano in Comuni diversi.

Inoltre, restano aperte le problematiche relative ad una sostanziale duplicazione di imposta per le imprese che producono rifiuti speciali, avviati allo smaltimento/recupero a loro spese tramite soggetti autorizzati, in conformità alla normativa ambientale, senza ricorrere al servizio comunale.

Preoccupano anche i rischi di sovrapposizione del prelievo sugli immobili di impresa, dovuti all'introduzione della TASI, destinata alla copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni, applicabile con aliquota base dell' 1 per mille sulla medesima superficie imponibile IMU.

In questo senso, la legge di stabilità prevede una soglia massima di tassazione: la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU nella misura massima consentita (1,06%), ma "al netto dell'aliquota base TASI" (0,10%), non può superare l'aliquota massima consentita dalla disciplina IMU. Questo comporterà di fatto che gli immobili di impresa potranno essere assoggettati a una tassazione massima dell'1,16%, con un aggravio impositivo rispetto al già penalizzante assetto precedente (dato da IMU ad aliquota massima 1,06% e maggiorazione TARES di 0,30 euro per metro quadro).

Va inoltre osservato in via generale che, come già osservato in merito alla maggiorazione TARES in passato, non ha alcuna giustificazione tale duplicazione di prelievo sugli immobili di impresa, che già contribuiscono alla copertura dei servizi indivisibili dei Comuni attraverso l'IMU.

g) Tagli alle agevolazioni, nuove imposte e altri adempimenti

Accanto alle specifiche criticità in tema di imposizione immobiliare (IMU e nuova *service tax*), la legge di stabilità presenta ulteriori profili problematici.

Alcune disposizioni prefigurano, infatti, futuri sensibili incrementi della pressione fiscale: si tratta delle disposizioni che – redatte nella forma di clausole di salvaguardia - comporteranno il taglio consistente delle c.d. *tax expenditures* o la revisione delle aliquote di imposta e lo sfolgimento delle risorse stanziare per alcuni crediti d'imposta. Non mancano, infine, alcune misure che, a prima vista, sembrano comportare nuovi oneri amministrativi per le imprese (l'obbligo del visto di conformità per effettuare la compensazione dei crediti fiscali per imposte sui redditi e IRAP) e ulteriori inasprimenti del prelievo (l'incremento dell'imposta di bollo, che colpirà le persone fisiche).

g.i) Il taglio delle *tax expenditures*

L'articolo 10 ipotizza un intervento sulle aliquote e un taglio delle agevolazioni, detrazioni, regimi di esclusione, esenzione e favore fiscale (le c.d. *tax expenditures*) - da operarsi entro il 15 gennaio 2015 con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - che dovrà garantire maggiori entrate pari a 3 miliardi di euro per il 2015, 7 miliardi per il 2016 e 10 miliardi per il 2017. I tagli potranno essere ridotti o annullati in ragione dell'eventuale conseguimento di maggiori entrate o maggiori risparmi di spesa pubblica.

Con riguardo alle *tax expenditures*, si ricorda che la nota integrativa al bilancio annuale di previsione dello Stato, redatta ai sensi dell'articolo 21, comma 11, lett. a), della L.n. 196/2009, elenca gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. Per l'anno finanziario 2013, sono state censite circa 263 misure agevolative per un importo totale di circa 156 -158 miliardi di euro.

La misura in esame è una nuova clausola di salvaguardia che scatta - eventualmente anche in forme più contenute - qualora non si conseguano maggiori entrate o maggior risparmi di spesa, mediante interventi di razionalizzazione della spesa pubblica.

Si tratta di una previsione nella struttura analoga a quella proposta in passato (nel DL n. 98/2011, successivamente oggetto di ripetuti interventi) che ha condotto all'incremento dell'aliquota IVA ordinaria, dapprima dal 20% al 21% e, più di recente, dal 21% al 22% a causa dell'incapacità di realizzare tagli ai regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, in grado di raggiungere gli obiettivi finanziari preventivati (basti ricordare che il DL n. 98/2011, come modificato dal DL n. 138/2011, stabiliva di reperire dagli interventi sui menzionati regimi risorse per almeno 4 miliardi di euro per il 2012 e per 20 miliardi di euro annui a decorrere dal 2013).

Dati gli obiettivi in termini di riduzione delle *tax expenditures*, vi sono concreti motivi per temere ulteriori interventi incisivi di riduzione delle misure agevolative non solo per quanto attiene al "*tax design*" di IRPEF, IRES o IRAP, ma anche sotto il profilo dell'inasprimento delle imposte indirette (IVA e accise) o dei regimi sostitutivi.

g.ii) Il taglio dei crediti d'imposta

In maniera molto simile a quanto previsto per le *tax expenditures*, il disegno di legge di stabilità prefigura uno specifico intervento di riduzione dei crediti d'imposta.

Entro il 31 gennaio 2014, infatti, con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dovranno essere effettuati tagli selettivi ai crediti di imposta individuati nell'allegato 2 alla legge di stabilità, tali da garantire maggiori risorse per 500 milioni dal 2014 in termini di saldo netto. Ove il taglio selettivo non venga eseguito, si provvederà con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze alla riduzione anche parziale dei crediti di imposta in misura pari al 25%.

Dato l'elenco dei crediti di imposta che saranno oggetto di tagli, l'intervento incide su crediti di imposta già maturati per investimenti realizzati, ledendo i diritti acquisiti e l'affidamento dei contribuenti. Un esempio per tutti: sarà oggetto di taglio anche il credito di imposta maturato dalle imprese che hanno finanziato - dal 2010 al 2012 - progetti di ricerca svolti dalle università o enti pubblici di ricerca, poiché la fruizione del credito maturato era distribuita in tre quote annuali a decorrere dall'anno di realizzazione dell'investimento.

Ancora una volta si modificano le regole in corso, minando l'affidabilità del sistema.

g.iii) Visto di conformità sulle dichiarazioni dei redditi

Il disegno di legge di stabilità reca anche alcune misure che, con l'obiettivo di prevenire e contrastare l'evasione fiscale, si sostanziano in nuovi adempimenti ed oneri a carico delle imprese.

Riproponendo quanto avviene per la compensazione dei crediti IVA, si introducono infatti - già a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013 - dei vincoli per l'utilizzo in compensazione di crediti d'imposta derivanti dalle imposte dirette (IRPEF, IRES, IRAP, addizionali, ritenute, imposte sostitutive). In particolare, la norma prescrive la necessità di ottenere l'apposizione del visto di conformità da parte dei professionisti abilitati al suo rilascio, per effettuare la compensazione dei citati crediti d'imposta per un

ammontare superiore a 15.000 euro annui. Analogamente a quanto avviene ai fini della compensazione di crediti IVA, in alternativa, è previsto che, in luogo del rilascio del visto di conformità, la dichiarazione da cui emerge il credito oggetto di compensazione sia specificatamente oggetto di sottoscrizione da parte del soggetto incaricato del controllo contabile.

La disposizione introduce un filtro alla possibilità di effettuare le compensazioni in esame privo, a nostro avviso, di concreta utilità ai fini della prevenzione delle indebite compensazioni di crediti fiscali. Il professionista chiamato ad apporre il visto di conformità (o a sottoscrivere la dichiarazione, quale sindaco/revisore legale) è, infatti, tenuto ad effettuare una serie di controlli di carattere meramente formale e non sostanziale. Il costo di tali controlli, che si vorrebbero a tutela dell'Erario, ricade però sul contribuente.

Va osservato che la portata di tale onere sarà presumibilmente inferiore rispetto al caso della compensazione dei crediti IVA, essendo i crediti per imposte sui redditi ed IRAP molto meno consistenti; a questa misura è collegato, tuttavia, un maggior gettito di 460 milioni di euro.

Infine, tale misura si pone in netto contrasto con le raccomandazioni europee che sollecitavano lo Stato italiano, in sede di legge di stabilità a "semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese".

g.iv) Incremento imposta di bollo su comunicazioni relative a prodotti finanziari

La legge di stabilità prevede inoltre un nuovo intervento sulla misura dell'imposta di bollo applicata sulle comunicazioni periodiche alla clientela relative ai prodotti finanziari, anche non soggetti all'obbligo di deposito, compresi i depositi bancari e postali (art. 13, comma 2-ter della Tariffa allegata al DPR n. 642/1972).

In particolare, la norma conferma l'applicazione dell'aliquota dell'1,5 per mille sulle comunicazioni per l'anno 2013, disponendo il suo incremento al 2 per mille, a decorrere dal 1° gennaio 2014. Permane l'obbligo di versare l'imposta di bollo nella misura minima di 34,2 euro annui.

La misura colpisce direttamente le persone fisiche, dal momento che la clientela degli istituti di credito diversa dalle persone fisiche è soggetta, a decorrere dal 2013, al limite massimo annuale di 4.500 euro, e conferma la natura sempre più patrimoniale di questa forma di imposizione (che sta perdendo i tipici caratteri di imposta sul documento per tramutarsi in una imposta proporzionale).

Va, infine, segnalata l'introduzione di nuove fattispecie impositive per rilascio, in forma telematica, di documenti da parte di PA (imposta di bollo pari a 16 euro a copia).

3.3 Credito, liquidità e patrimonializzazione

h) Cassa Depositi e Prestiti (CDP)

Appare di interesse la modifica apportata al decreto legge 5/2009 al fine di estendere, oltre il perimetro delle piccole e medie imprese, l'operatività di CDP per finalità di sostegno dell'economia attraverso risparmio postale assistito dalla garanzia dello Stato.

La disposizione - ai sensi della quale CDP potrà erogare, attraverso l'intermediazione delle banche, finanziamenti a imprese di tutte le dimensioni - risulta in effetti in linea con quanto previsto dal piano industriale approvato da CDP lo scorso settembre e che prevede, nell'ambito degli interventi per le imprese, un Plafond dedicato ad aziende di media dimensione aggiuntivo rispetto all'attuale Plafond PMI.

Lo sviluppo di una simile misura avrebbe un impatto decisamente positivo sull'economia italiana perché permetterebbe di erogare provvista alle banche per il finanziamento delle esigenze di finanziamento delle imprese di media dimensione, il cui sviluppo può trainare la ripresa dell'intero sistema produttivo.

Il nuovo intervento potrebbe in particolare favorire il finanziamento di attività di ricerca e sviluppo delle imprese anche attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti finanziari.

i) Garanzie

Il rifinanziamento del Fondo di Garanzia per le PMI è una misura positiva, anche se dei 1.780 milioni stanziati per il triennio 2014-2016, solo 280 milioni riguardano il 2014 (si tratta comunque di risorse che si aggiungono a quelle già stanziate dal DL Salva Italia).

Il Fondo è infatti uno strumento centrale nelle politiche pubbliche per sostenere l'accesso al credito delle imprese. Assicurare continuità alla sua azione, soprattutto in questa fase, è strategico.

L'attuale congiuntura e l'andamento del credito a imprese e famiglie rendono però necessario un significativo potenziamento dell'intervento pubblico nella forma di garanzia.

La garanzia è, infatti, lo strumento più adatto a favorire - contenendo tempi di realizzazione, massimizzando i risultati e minimizzando gli impatti sulla finanza pubblica - un più ampio accesso al credito così da generare nuove condizioni di fiducia sulle possibilità di sviluppo del Paese.

Si dovrebbe dunque prevedere, nell'ambito della Legge di Stabilità, la creazione di uno strumento nazionale di garanzia volto in particolare a:

- favorire l'accesso al credito delle PMI per investimenti e liquidità assicurando continuità al Fondo di Garanzia per le PMI e prevedendone un ulteriore rafforzamento;
- promuovere la realizzazione di rilevanti progetti di investimento in ricerca e innovazione proposti da qualunque dimensione e tipologia di impresa, anche in forma aggregata;
- sostenere la domanda interna favorendo la concessione di finanziamenti alle famiglie per l'acquisto di beni durevoli e abitazioni.

Attraverso tale intervento si potrebbero mobilitare nuovi finanziamenti a imprese e famiglie per 100 miliardi in 3 anni con un effetto contenuto sulla finanza pubblica come emerge anche dal DEF e dalla Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2012. In particolare, quest'ultimo documento evidenzia come gli stringenti vincoli di bilancio imposti dalle contingenze dell'attuale fase economica abbiano indotto il nostro Paese, al pari di altri dell'Eurozona, a puntare su strumenti, quali quelli di garanzia, che riducano l'onere diretto dello Stato nel sostegno al sistema produttivo.

Lo strumento della garanzia, infatti, incide sul debito quando si stanziano risorse da utilizzare a copertura dei rischi assunti (considerando l'elevato effetto moltiplicatore connesso all'intervento peraltro tale incidenza sarebbe contenuta), mentre ha impatto sul deficit quando si pagano le insolvenze.

L'impatto della misura sulla finanza pubblica - che potrebbe ridursi ulteriormente in caso di utilizzo dei Fondi Strutturali Europei - verrebbe ampiamente controbilanciato dall'effetto positivo sul PIL generato dalla concessione di finanziamenti a imprese e famiglie. Secondo prime stime dell'ABI la misura avrebbe un impatto sul PIL di circa 1 punto percentuale.

j) Debiti PA

È positivo che il provvedimento contenga un nuovo intervento per il pagamento dei debiti della PA. Viene infatti previsto l'allentamento del Patto di Stabilità per 500 milioni volto a consentire agli enti territoriali di

pagare, nel 2014, debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili a fine 2012 nonché quelli che, sempre a fine 2012, siano stati fatturati, riconosciuti ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità.

Tuttavia - oltre al fatto che si tratta di un intervento inferiore a quello di 2,8 miliardi che il Governo si è impegnato a fare nella nota di aggiornamento al DEF - va rilevato che non è possibile esprimere alcun giudizio consapevole circa la congruità di tale intervento.

Non sono infatti noti - a dispetto della scadenza fissata per il 15 settembre scorso - i risultati della ricognizione prevista dal DL Pagamento debiti PA, che doveva servire a superare le incertezze derivanti dall'assenza di una quantificazione puntuale dei debiti scaduti della PA.

Tale quantificazione è invece essenziale per poter individuare, nell'ambito della Legge di Stabilità, ulteriori misure per quella che resta una priorità per il nostro Paese: lo smaltimento integrale dei debiti della PA verso le imprese.

In tema di debiti delle PA appare inoltre positiva la norma relativa al divieto per Regioni ed Enti locali di stipulare contratti derivati ovvero di rinegoziarli (a meno che non vengano estinti definitivamente ovvero riassegnati a controparti diverse o trasformati in contratti che non prevedano la trasformazione del tasso).

In proposito si mette in evidenza la possibilità che attraverso la Legge di Stabilità si trasferisca allo Stato il debito di Regioni, Province e Comuni costituito da obbligazioni e da prestiti contratti con le banche ordinarie. Attraverso questa operazione, infatti, il debito pubblico rimarrebbe invariato ma si otterrebbero vantaggi in termini di minore spesa per interessi e/o di allungamento della durata media dei debiti.

k) ACE

Apprezzabile appare la scelta di intervenire sull'ACE, incrementando il beneficio fiscale per le società che scelgono di accrescere il proprio patrimonio netto, non distribuendo gli utili o apportando nuovo capitale. L'articolo 6 prevede, infatti, l'incremento del coefficiente del rendimento effettivo degli incrementi patrimoniali, al 4% per il 2014, 4,5 % per il 2015 e al 4,75% per il 2016.

Dal momento della sua introduzione ad opera del decreto Salva Italia (DL n. 201/2011), il beneficio fiscale è calcolato applicando agli incrementi patrimoniali realizzati dalle imprese a partire dal 2011 e fino al 2013 un rendimento nozionale stabilito in misura fissa pari al 3%.

L'intervento è positivo. Va tuttavia osservato che questa modifica appare ben al disotto di quanto sarebbe stato possibile in base alla disciplina originaria. La disciplina ACE prevede infatti che, dal 2014, il rendimento nozionale sia individuato annualmente con decreto del MEF, tenendo conto dei rendimenti finanziari medi dei titoli obbligazionari pubblici, incrementabili di ulteriori tre punti percentuali a titolo di compensazione del maggior rischio. Tenuto conto che il tasso medio di interesse sui titoli di Stato (nel 2012) è il 3,11%, utilizzando intermente i margini di compensazione del maggior rischio si sarebbe potuto arrivare al 6,11%.

3.4 Investimenti

Gli investimenti sono una componente importante della domanda aggregata e rappresentano un fattore determinante per il recupero di competitività del sistema produttivo.

In proposito, la legge di stabilità propone alcune misure senz'altro positive, ma appare largamente insufficiente a generare una vera inversione di tendenza sul versante degli investimenti sia pubblici sia privati.

Sugli investimenti pubblici vanno valutati positivamente sia il rifinanziamento delle infrastrutture sia l'allentamento del patto di stabilità interno per i pagamenti in conto capitale, anche se la dimensione

quantitativa delle due misure non potrà invertire il trend in riduzione della spesa per investimenti in conto capitale.

Sul fronte degli investimenti privati, le misure più positive sono la proroga degli incentivi alle ristrutturazioni edilizie e per l'efficienza energetica, mentre sono del tutto assenti quelle volte a sostenere gli investimenti delle imprese in ricerca e innovazione.

Le misure di semplificazione, infine, riguardano settori importanti come quello del dissesto idrogeologico, depurazione reflui urbani e bonifiche delle discariche abusive, mentre non contiene misure generali in tema di bonifiche dei siti industriali contaminati, dove potrebbero essere sbloccati rapidamente ingenti investimenti privati.

I) Detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica e recupero del patrimonio edilizio

La legge di stabilità reca alcune misure che, seppur limitate nel numero e non strutturali, potranno costituire un utile strumento di incentivo alla ripresa economica del nostro Paese. La riqualificazione e il miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare italiano, ad esempio, possono aiutare la ripresa del settore immobiliare e del suo indotto.

A tal fine, particolare apprezzamento va rivolto alla scelta di confermare anche per gli anni 2014 e 2015 gli incentivi fiscali per gli interventi di efficienza energetica e per le ristrutturazioni edilizie, già oggetto di una prima proroga lo scorso giugno, da parte del DL n. 63/2013.

Per rafforzare la portata di tali disposizioni, sarebbe tuttavia opportuno prevedere un orizzonte temporale certo per tutti gli interventi di efficienza energetica almeno fino al 2020, in coerenza con gli obiettivi fissati dall'Unione europea, con eventuale loro aggiornamento in funzione dell'evoluzione tecnologica e una graduale rimodulazione nel tempo.

Passando all'analisi delle misure è, in particolare, prorogato al 31 dicembre 2014 il termine entro cui sostenere le spese per riqualificazione energetica e beneficiare della detrazione con aliquota del 65%; per le spese sostenute dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015 è prevista la detrazione con aliquota del 50%.

Sono parimenti prorogate anche le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio e per gli acquisti di mobili, effettuati in occasione dell'esecuzione di tali interventi. Nello specifico, per le spese di ristrutturazione e di recupero del patrimonio edilizio di cui all'articolo 16-bis, comma 1 del TUIR (manutenzioni, ristrutturazioni e restauro e risanamento conservativo), spetta una detrazione fino ad un ammontare complessivo delle stesse non superiore a 96.000 euro per unità immobiliare. La detrazione è pari al:

- 50%, per le spese sostenute dal 26 giugno 2012 al 31 dicembre 2014;
- 40%, per le spese sostenute dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015

Analoghi miglioramenti della disciplina sono previsti per la detrazione sulle spese per interventi su edifici situati in zone sismiche ad alta pericolosità, riferite a costruzioni adibite ad abitazione principale o ad attività produttive; la detrazione del 65% è infatti estesa alle spese sostenute fino al 31 dicembre 2014 e ridotta al 50% per le spese sostenute nell'anno 2015.

È, infine, prorogato di un anno (dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2014), il termine per beneficiare della detrazione per le spese sostenute per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici di classe non inferiore alla A+, nonché A per i forni, per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione; tale detrazione, da ripartire in dieci quote annuali di pari importo, spetta nella misura del 50% ed è calcolata su un ammontare complessivo non superiore a 10.000 euro. Si tratta di una misura importante per uno dei settori trainanti del *made in Italy*. L'allungamento di altri 12 mesi per poter usufruire delle detrazioni IRPEF del 50% per l'acquisto di mobili destinati ad abitazioni sottoposte a ristrutturazione consentirà di sfruttare pienamente uno strumento che,

approvato a luglio ma operativo solo da metà settembre, permette di risparmiare fino a 5.000 euro in dieci anni.

m) Infrastrutture e Trasporti

All'art. 4, il DdL Stabilità dispone alcuni finanziamenti per infrastrutture e trasporti (e altre voci di spesa infrastrutturale) per complessivi 3,8 miliardi di euro, di cui 3,3 miliardi nel triennio 2014-2016.

Per le **infrastrutture**, vengono finanziati progetti in essere e progetti da avviare per complessivi 2,8 miliardi di euro, di cui 2,3 miliardi nel triennio 2014-2016. Le opere riguardano: la manutenzione straordinaria 2014 della rete ANAS, il completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, il completamento del MOSE, la manutenzione straordinaria 2014 della RFI, l'asse ferroviario Canello-Frasso Telesino, le linee ferroviarie AV Brescia-Verona-Padova e Napoli-Bari, l'adeguamento del tracciato e la velocizzazione dell'asse ferroviario adriatico.

Tale manovra sostanzialmente recupera 2,3 miliardi di euro già destinati alle infrastrutture e riallocati o cancellati da precedenti provvedimenti adottati nel corso del 2013. Non si verifica alcun rilancio o inversione di tendenza rispetto all'andamento calante della programmazione finanziaria dedicata alle infrastrutture. Le risorse previste servono soprattutto a ripristinare la dotazione finanziaria precedentemente prevista dal DEF.

Per i **trasporti**, viene disposta una spesa complessiva di 830 milioni di euro, tutti nel triennio 2014-2016, destinata a: l'acquisto di materiale rotabile su ferro (200 milioni nel 2014) e su gomma (100 milioni per ciascun anno del periodo 2014-2016) del TPL e sussidi all'autotrasporto per il 2014 (330 milioni).

Sicuramente importante è il rifinanziamento dell'acquisto di materiale rotabile, che potrà fornire un contributo al rinnovo dei mezzi del TPL, anche se comunque limitato, dato lo stato di vetustà dell'attuale parco veicolare e ferroviario mediamente rilevato (quasi 10 anni per gli autobus e quasi 20 anni per locomotori e carrozze ferroviarie). L'allocatione di tali fondi avverrà in base all'aumento del *load factor* (riempimento medio dei veicoli) registrato nell'anno precedente; si tratta di un criterio allocativo semplificato rispetto alla disciplina vigente, che dovrebbe incentivare l'efficienza. Altro aspetto positivo è che i relativi pagamenti sono esclusi dal patto di stabilità interno nel limite del 50% dell'assegnazione di ciascuna regione per l'anno 2014 e integralmente per gli anni 2015 e 2016.

Meno condivisibile è invece l'ennesimo rifinanziamento dei sussidi all'autotrasporto (pedaggi, spese non documentate, premi RC Auto), che tendono sostanzialmente al mantenimento sul mercato di imprese marginali e non competitive. Recenti stime hanno quantificato in 6,3 miliardi i sussidi (compresi anche i rimborsi delle accise sul gasolio) erogati al settore nel periodo 2005-2013.

Risorse per **altre infrastrutture**, per 170 milioni di euro, riguardano lo sviluppo di infrastrutture fisiche a banda larga ed ultralarga e l'ultimazione dei pagamenti delle opere gestite dalla soppressa Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Nel primo caso, si ripristina la dotazione finanziaria pre-esistente nella misura in cui aveva subito tagli da precedenti provvedimenti (per 20,75 milioni), mentre nel secondo si tratta solo di far fronte a pagamenti (80 milioni nel 2014 e 70 milioni nel 2015) per opere risalenti ad una programmazione del Mezzogiorno chiusa da oltre venti anni.

n) Patto di stabilità interno degli Enti locali

Con riferimento agli Enti locali, è prevista l'esclusione dal Patto di stabilità, nel limite di 1 miliardo, dei pagamenti in conto capitale (dunque destinati agli investimenti) sostenuti da province e comuni nel 2014. A ciò si aggiunge un analogo allentamento, nel limite di 500 milioni, al fine di rafforzare il processo in corso di smaltimento dei debiti pregressi delle PA, come già accennato in precedenza, con un ambito di applicazione soggettivo più esteso, riferito a tutti gli Enti territoriali.

La misura è nel complesso apprezzabile, in quanto segna un punto di discontinuità rispetto al trend rigoristico degli ultimi anni, consentendo di liberare risorse a favore dello sviluppo.

Senza rinunciare al principio dell'equilibrio nei conti pubblici, vengono introdotti correttivi funzionali a limitare gli effetti depressivi sull'economia, a incentivare comportamenti virtuosi e a migliorare il rapporto collaborativo tra Stato ed enti locali.

Anche il metodo previsto per rendere effettivi gli interventi va nella direzione giusta. Ci si riferisce alla previsione di scadenze procedurali perentorie per gli enti interessati, all'onere per gli stessi di sfruttare quasi integralmente gli spazi finanziari concessi e, infine, alla previsione di una specifica responsabilità erariale per il mancato utilizzo delle possibilità concesse.

Proprio per le ragioni esposte, interventi di questa natura andrebbero perseguiti con maggiore decisione e ampiezza, sia sul piano quantitativo che qualitativo.

Sul piano quantitativo, le risorse liberate non garantiscono ancora un significativo impatto generale e, comunque, all'allentamento virtuoso del Patto di stabilità dovrebbe essere conferita priorità (con una maggiore allocazione delle risorse disponibili) rispetto ad altri obiettivi che sono meno funzionali alle esigenze di sviluppo e competitività.

Anche il sistema volto a garantire l'effettività dell'intervento potrebbe essere migliorato e reso più coerente. Infatti, la specifica responsabilità erariale è prevista solo con riferimento ai pagamenti dei debiti in conto capitale pregressi, mentre sarebbe utile introdurre sanzioni di questo tipo anche con riferimento ai pagamenti in conto capitale da svolgere nell'anno di riferimento. In questo modo, si introdurrebbe un'ulteriore garanzia di risultato, evitando per esempio che tali possibilità sfumino per inefficienze burocratiche, ostacoli procedurali o incapacità organizzative.

o) Ambiente

Il DdL prevede misure per la tutela dell'ambiente finalizzate a potenziare gli interventi riguardanti il dissesto idrogeologico, la capacità di depurazione dei reflui urbani e la bonifica delle discariche abusive, il tutto sotto una più accentuata regia statale.

A questo proposito, il DdL prevede una accelerazione delle tempistiche per attuare gli accordi di programma aventi a oggetto interventi riguardanti il dissesto idrogeologico: la mancata pubblicazione dei bandi o il mancato affidamento dei lavori entro, rispettivamente, il 30 aprile e il 31 dicembre 2014 da parte dei soggetti competenti comporta la revoca del finanziamento statale e la conseguente rifinalizzazione delle risorse.

La misura potrebbe essere rafforzata studiando tagli alla spesa corrente primaria che consentano di incrementare il novero delle risorse a disposizione degli interventi contro il dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza antisismica. Al Sud le risorse potrebbero, peraltro, essere integrate con quelle dei Fondi strutturali europei 2014-2020.

Le misure riguardanti la capacità di depurazione dei reflui urbani e le bonifiche delle discariche abusive puntano, invece, alla tutela del patrimonio naturale, che rappresenta una delle ricchezze più preziose del Paese.

A tale fine, è previsto un fondo con una dotazione complessiva di 90 milioni per il triennio 2014-2016 diretto a finanziare gli interventi di depurazione dei reflui urbani e un fondo con una dotazione complessiva di 60 milioni di euro per il biennio 2014-2015 diretto a finanziare le bonifiche delle discariche abusive in relazione alla procedura di infrazione comunitaria n. 2003/2007.

In proposito si sottolinea che la messa in sicurezza e la bonifica dei siti contaminati rappresentano priorità sia per la tutela dell'ambiente e della salute sia per il recupero e la valorizzazione del territorio.

La regolamentazione sulle bonifiche ha però prodotto scarsi risultati a causa della complessità di regole e procedure, che risultano di fatto inapplicabili per gli operatori e per le amministrazioni.

Considerato che i siti contaminati ufficialmente censiti sono circa 5.000 e che, di questi, 57 sono siti di interesse nazionale che coprono circa il 3% del territorio italiano, gli investimenti produttivi per il risanamento ambientale e la reindustrializzazione potrebbero quindi essere molto rilevanti.

Si stima che solo nei prossimi 4 anni potrebbero essere investiti circa 8/9 miliardi di euro, di cui 3 miliardi per le attività di riqualificazione ambientale e 5/6 miliardi per le connesse attività di riconversione industriale.

Occorre quindi agire sul fronte della semplificazione per consentire agli operatori di realizzare le attività di messa in sicurezza o bonifica e prevedere efficaci meccanismi di attrazione di investimenti produttivi riguardanti progetti di riqualificazione e riconversione, anche attraverso l'utilizzo della leva fiscale. Si auspica che tali misure vengano considerate nel corso dell'iter del DdL in esame.

p) Rifinanziamento dei contratti di sviluppo

Sul versante della promozione degli investimenti delle imprese la manovra interviene attraverso il rifinanziamento dei contratti di sviluppo per 200 milioni di euro in tre anni (50 milioni per il 2014 e per il 2015 e 100 milioni per il 2016). Tali risorse sono destinate nella misura del 50% a iniziative industriali nelle aree del centro nord e per il restante 50% a iniziative del settore turistico su tutto il territorio nazionale.

Si tratta di un intervento che consentirà di attivare investimenti per circa 500 milioni di euro con una forte copertura del centro nord dove la domanda delle imprese è più elevata.

E' importante che le risorse siano destinate in via prioritaria a quei progetti in grado di rafforzare la collaborazione industriale tra grandi e piccole imprese, con particolare attenzione alle filiere maggiormente innovative.

I contratti di sviluppo dovranno, inoltre, essere utilizzati per favorire operazioni di riconversione industriale nelle aree più colpite dalla crisi, dove appare necessario pervenire ad una forte convergenza tra l'utilizzo di strumenti agevolativi per le imprese con politiche attive del lavoro e il rafforzamento della dotazione infrastrutturale (accordi di programma aree di crisi industriale).

q) Internazionalizzazione

Confindustria valuta positivamente il rifinanziamento di 50 milioni di euro per l'anno 2014 del fondo rotativo gestito da SIMEST, volto a favorire l'internazionalizzazione delle imprese italiane. Tuttavia sarebbe necessario non limitare tale stanziamento a un solo anno.

r) Gestione delle crisi

La norma che istituisce presso il MISE una struttura di coordinamento della gestione delle crisi d'impresa è stata stralciata perché di carattere ordinamentale.

Sarebbe importante che la norma venisse rapidamente reintrodotta nell'ambito degli eventuali DdL collegati o in futuri provvedimenti.

La misura è infatti positiva, in quanto il fenomeno della crisi d'impresa, nelle sue diverse articolazioni territoriali e dimensionali, ha assunto ormai proporzioni drammatiche. Infatti, i dati del Rapporto Cerved del maggio scorso evidenziano che, nei primi tre mesi del 2013, circa ventitremila imprese hanno avviato una procedura di insolvenza o una liquidazione volontaria, in significativo aumento rispetto allo stesso periodo del 2012.

Uno dei dati più rilevanti è rappresentato dal forte incremento dei concordati preventivi.

È un fenomeno che Confindustria ha denunciato a più riprese, in quanto, sebbene l'istituto sia stato riformato intorno alla metà del primo decennio 2000 per agevolare l'emersione della crisi e favorire la continuità dell'attività d'impresa, esso continua a essere utilizzato con finalità prevalentemente liquidatorie. In altre parole, non garantisce ai creditori un soddisfacimento più rapido e finisce per rappresentare una sorta di succedaneo improprio del fallimento.

Sarebbe importante che la Cabina di regia assicurasse il monitoraggio anche rispetto ai concordati preventivi, verificando che la loro applicazione sia effettivamente funzionale alla continuità dell'attività d'impresa e a una migliore soddisfazione dei creditori.

s) Ricerca e innovazione

Del tutto carente è la parte relativa agli interventi su ricerca e innovazione che, in più occasioni, abbiamo ribadito essere decisivi per il rilancio competitivo del Paese. In particolare l'industria italiana e i settori in cui ricerca e innovazione sono elementi decisivi per la competizione sui mercati globali da anni attendono interventi strutturali in questo campo. Sia con strumenti tradizionali e semiautomatici come il credito d'imposta sulle attività di ricerca, sia con nuovi strumenti finanziari innovativi che superano la logica del contributo o del *loan* agevolato tradizionale come il "*Risk sharing finance facility*", sia con interventi legati ai grandi progetti strategici paese che da tempo discutiamo. La legge di stabilità non prevede alcun tipo di strumento: si tratta di una carenza da sanare urgentemente.

Per l'anno 2014 è incrementata la dotazione del Fondo per la crescita sostenibile destinata all'erogazione dei finanziamenti agevolati. Positivo l'aumento, anche se contenuto; non è chiaro, tuttavia, quanto potrà andare a supporto delle azioni di R&I che il Fondo può promuovere. Appare in ogni caso necessario accelerare l'utilizzo delle risorse del Fondo crescita sostenibile per l'attivazione di nuovi strumenti finanziari dedicati al tema dell'innovazione e la ricerca.

3.5 Mezzogiorno e politiche di coesione

Il principale intervento del DdL di Stabilità in materia di investimenti consiste nel rifinanziamento del complesso della politica di coesione per il periodo 2014-2020. Si tratta di un rifinanziamento di grande rilevanza: si stima, infatti, che nel 2015 circa il 40% della spesa in conto capitale in Italia, dipenderà da queste risorse, ed oltre il 60% di quella del Mezzogiorno. Solo parzialmente, però, il Disegno di Legge garantisce la piena disponibilità di tali fondi.

In connessione con le risorse assegnate dal bilancio europeo all'Italia per gli interventi finanziati dai fondi strutturali europei (pari nel complesso a 29,2 miliardi di euro, di cui 20,5 per il Mezzogiorno), il Disegno di Legge di Stabilità provvede da un lato al cofinanziamento nazionale di tali interventi, dall'altro al rifinanziamento per il medesimo periodo del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, previsto in attuazione dell'articolo 119, quinto comma della Costituzione, che finanzia interventi complementari a quelli dei fondi strutturali europei.

Entrambi gli stanziamenti presentano elementi di criticità che rischiano di renderne difficile l'utilizzo.

Il rifinanziamento del Fondo di rotazione per il cofinanziamento degli interventi comunitari è pari a 23,5 miliardi di euro (stanziamento che copre il 70% del fabbisogno di cofinanziamento, essendo la parte restante a carico dei bilanci regionali) per tutto il periodo di programmazione., risultando adeguato al fabbisogno, sebbene allocato in prevalenza negli anni dal 2017 in avanti . A valere sul fondo è inoltre disposto il finanziamento di interventi pilota per il riequilibrio dell'offerta di servizi di base nelle aree interne del Paese (3 milioni nel 2014, 43,5 nel 2015 e 2016), ed in particolare per interventi nel campo dell'istruzione, del TPL e dei servizi socio sanitari, da realizzarsi con i Ministeri interessati

Va, tuttavia, osservato che non è previsto il rifinanziamento della deroga al Patto di Stabilità Interno delle Regioni, che autorizza per il 2013 a non contabilizzare nel Patto spese per 1.800 milioni di euro derivanti dal cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali europei. La spesa extra consentita resta dunque quella prevista dal DL 201/2011), pari a 1 miliardo di euro per il solo 2014.

Tenuto conto del fatto che nei prossimi due anni dovranno essere rendicontate spese a valere sui fondi strutturali europei 2007-13 pari a 28 miliardi di euro, e che nello stesso periodo si sommeranno ad esse le erogazioni del nuovo ciclo di programmazione, la mancata previsione di tale deroga rischia di impedire il pieno utilizzo delle risorse europee a disposizione.

Dal canto suo, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione-FSC, che nel nuovo ciclo di programmazione dovrebbe essere concentrato prevalentemente, secondo le intenzioni del Governo, su interventi infrastrutturali nel campo dei trasporti e dell'ambiente, viene in teoria rifinanziato per un valore di 54,8 miliardi di euro per tutto il periodo 2014-2023: tuttavia il profilo di allocazione degli stanziamenti prevede uno stanziamento, peraltro ridotto, solo nei primi anni di programmazione (50 milioni per il 2014, 500 milioni per il 2015, 1000 milioni per il 2016). Si dispone che il resto dello stanziamento venga iscritto a bilancio per quote annuali: si tratta di una scelta discutibile, che rende di fatto impossibile la programmazione e l'impegno di tali risorse, non essendo prevedibile l'annualità a cui la rispettiva spesa si potrà imputare. Analogamente alla spesa dei fondi strutturali europei, anche per quella relativa al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione non è prevista l'esclusione dal calcolo del Patto di Stabilità interno delle Regioni: anche in questo caso, dunque, un'ampia disponibilità di risorse rischia di essere fortemente limitata dalla effettiva possibilità che le Regioni la possano concretamente utilizzare.

In assenza di correttivi, è elevato il rischio che il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione possa seguire la strada fortemente accidentata già percorsa dal FAS (precedente denominazione del Fondo), oggetto di cospicui tagli nel corso della precedente legislatura. Le avvisaglie di tale rischio sono già presenti nel provvedimento stesso: se infatti il Fondo è escluso esplicitamente dalle misure di razionalizzazione e revisione della spesa di cui all'articolo 10, non manca nell'ambito dei saldi del Patto di Stabilità delle Regioni per il 2014, una ulteriore riduzione di 560 milioni di euro delle risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, riduzione che include esplicitamente le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo Sviluppo e Coesione (l'ex FAS). Se, inoltre, si considera che, per effetto delle rimodulazioni contenute in tabella E, anche l'effettiva disponibilità delle risorse già in dotazione al Fondo è ulteriormente spostata in avanti al 2016 per quasi 2 miliardi di euro, si comprende come l'effettivo impatto di tali fondi sulla spesa per investimenti rischia, nei prossimi anni di essere fortemente limitato.

Infine, viene proposta una nuova chiave di riparto delle risorse del FSC, che verrebbero destinate per l'80% al Mezzogiorno e per il 20% al Centro Nord, in luogo della precedente chiave di riparto 85-15: le modalità di effettiva ripartizione di tali somme tra Regioni, tra i diversi livelli amministrativi, l'eventuale previsione di meccanismi premiali per favorire comportamenti virtuosi sono demandati ad una successiva Delibera CIPE. Peraltro, va sottolineato che a seguito delle riduzioni e delle rimodulazioni operate a valere sul FAS nella precedente legislatura, tale rapporto era divenuto, nei fatti, pari a 75-25: dunque, il provvedimento si configura come un parziale ripristino del rapporto originario.

3.6 Welfare

Per quanto riguarda le misure sul welfare, sono stati stanziati per il 2014 600 milioni di euro per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, 50 milioni per le proroghe a ventiquattro mesi della cassa integrazione guadagni straordinaria per cessazione di attività e 40 milioni per la stipula dei contratti di solidarietà da parte delle imprese non rientranti nella disciplina della legge n.223/1991.

Registriamo, inoltre, l'intervento sugli "esodati", volto ad aumentare di ulteriori 6.000 unità il contingente dei proscrittori volontari, con effetto sulle pensioni decorrenti dal 2014.

In materia di pensioni viene attenuato, per il triennio 2014-2016, il meccanismo di indicizzazione decrescente per fasce di importo previsto dal 2014 dopo il blocco temporaneo attuato con la Riforma Fornero per le pensioni superiori a tre volte il minimo. Per i prossimi tre anni viene previsto un meccanismo di rivalutazione della pensione non più per fasce di importo, bensì per importo complessivo del trattamento pensionistico da rivalutare; per le pensioni superiori a 4 volte il minimo anche le percentuali di rivalutazione vengono ridotte. Per le pensioni superiori a sei volte il minimo la rivalutazione (al 50%) è prevista però solo per il 2015 e 2016; per tali pensioni, nel 2014, è previsto il blocco dell'indicizzazione per la parte di pensione eccedente il limite di 6 volte il trattamento minimo.

Dal 2017 si dovrebbe tornare al meccanismo di indicizzazione decrescente per fasce di importo. La restrizione è stimata valere 380 milioni di minor spesa pensionistica (al netto degli effetti fiscali) nel 2014 e 1,4 miliardi a regime.

Sempre per il triennio 2014-2016, viene reintrodotta un **contributo di solidarietà** sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e di ammontare superiore a 150.000 euro lordi annui. Il contributo è del 5% per la parte di tali pensioni tra 150.000 e 200.000 euro, 10% per la parte tra 200.000 e 250.000 euro e 15% per la parte eccedente 250.000 euro. Il gettito (12 milioni annui al netto degli effetti fiscali) va alle gestioni previdenziali obbligatorie di appartenenza.

3.7 – Istruzione, cultura, sanità e altri interventi

t) Istruzione

Il capitale di competenze e sapere su cui basare la spinta alla crescita è un elemento essenziale del progetto di Confindustria per l'Italia. Senza una visione innovativa delle istituzioni educative del paese non riusciremo a intercettare i grandi cambiamenti internazionali, tecnologici e di mercato che si stanno determinando su scala globale. Le persone e i loro saperi sono gli unici veri asset del Paese.

Per il rilancio della competitività italiana occorre investire di più sull'università, contenendo sprechi e spese improduttive e valorizzando le migliori università attraverso un effettivo sistema premiale. Le misure della legge di stabilità confermano sostanzialmente il sottofinanziamento dell'università italiana: il Fondo di finanziamento statale dell'università, che era nel 2009 di 7,5 miliardi, nel 2014 scende a 6,6 miliardi, con un taglio di circa 1 miliardo in 5 anni.

L'incremento di 150 milioni di euro per l'anno 2014 del fondo per il finanziamento ordinario delle università (di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537) è positivo, ma in realtà si limita a compensare – peraltro parzialmente – i tagli apportati dal Governo Monti lo scorso anno (300 milioni per il 2013 e una previsione di taglio di ulteriori 120 milioni per il 2014).

Con riferimento alla scuola, per le finalità di cui all'articolo 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, è autorizzata la spesa di 220 milioni di euro per l'anno 2014. Si tratta di una riconferma della somma prevista lo scorso anno.

u) Regolamenti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT)

È attribuita al Governo una delega per l'adozione di regolamenti volti a semplificare e a garantire la trasparenza delle procedure di concessione dei contributi statali alle istituzioni culturali e alle imprese editrici.

La misura è condivisibile, in quanto si colloca tra gli interventi volti a razionalizzare la spesa delle PA. Al riguardo, si auspica che, nel dare attuazione ai principi e ai criteri direttivi indicati, i regolamenti governativi tengano conto della necessità di valorizzare e favorire gli istituti che svolgono attività di preminente rilievo culturale e scientifico, assicurando, in ogni caso, un attento coordinamento con le iniziative di sostegno finanziario promosse dagli Enti territoriali.

Inoltre, il riordino del sistema di contribuzione statale dovrebbe essere inserito nel più ampio processo di riorganizzazione del MIBACT, già avviato nell'agosto scorso con la nomina di una commissione *ad hoc*.

Infatti, la *spending review* presuppone un'azione coordinata non solo sulle risorse, ma anche sui procedimenti e sulle strutture amministrative. In particolare, la promozione di questo processo di riordino interno al MIBACT dovrebbe condurre a una nuova articolazione delle strutture centrali e periferiche e a una profonda semplificazione e accelerazione delle procedure, riducendo le ipotesi di pareri obbligatori, implementando la digitalizzazione e rafforzando i casi di silenzio-assenso.

v) Sanità

È positivo che il DdL non preveda tagli alla spesa sanitaria, che avrebbero riguardato ancora una volta i settori produttivi (farmaceutica e ospedalità privata).

Prosegue invece l'azione di *spending review*. Gli obiettivi di razionalizzazione della spesa (beni e servizi; ridimensionamento di strutture; ottimizzazione dell'uso degli immobili) riguardano anche la sanità (da tener conto che una buona parte dei beni e servizi complessivi di tutte le PA afferisce a tale settore). È importante che la *spending review* in ambito sanitario segua una logica di razionalizzazione della spesa improntata ai criteri dell'efficienza e della qualità e non, invece, come è avvenuto fino ad ora, una logica "ragionieristica" ed emergenziale fatta di tagli lineari, che hanno finito per danneggiare attività ad alto contenuto tecnologico e di *know how*.

Si tratta ora anche di monitorare attentamente la stesura del Patto della Salute prevista entro dicembre. In quella sede va evitata la riproposizione delle misure a danno delle imprese eliminate dalla legge di stabilità e va evitato che l'eventuale eliminazione dei già previsti ticket per 2 miliardi l'anno venga realizzata a danno delle imprese stesse.

Attenzione andrà riservata anche alla rimodulazione delle agevolazioni fiscali. Va evitato che vengano ridotte quelle per la sanità integrativa, oggi fondamentali per progettare lo sviluppo del secondo pilastro integrativo.

L'universalismo e l'equità del Sistema Sanitario Nazionale (SSN) sono da anni a rischio, come dimostrato da una molteplicità di elementi (liste d'attesa, disparità tra territori nel livello del servizio, ecc.). D'altronde per assicurare la sostenibilità del sistema, l'asse del finanziamento è stato sempre più spostato verso le imprese, non solo tramite gli aumenti delle addizionali IRAP conseguenti ai piani di rientro, ma anche operando ripetuti tagli lineari che hanno penalizzato il settore privato. A ciò si sono aggiunti i mancati o ritardati pagamenti delle PA.

Appare quindi necessario ripensare l'intero sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie, nel rispetto del principio universalistico, ma aprendo allo sviluppo, in chiave volontaria del secondo pilastro sanitario. Ciò, unitamente a un assetto regolatorio più "liberale" del sistema degli erogatori, può migliorare la qualità dei servizi sanitari e il loro livello di innovazione.

w) Patto di stabilità interno per le società, le aziende speciali e le istituzioni degli enti locali

Si estende, a partire dall'esercizio 2015, l'applicazione del Patto di stabilità interno e degli obblighi di finanza pubblica a particolari entità pubbliche (aziende speciali e istituzioni) e a società partecipate da Enti locali e Regioni, che traggono il necessario sostegno finanziario quasi esclusivamente dalle amministrazioni partecipanti.

Nel nostro ordinamento già esistono norme che assoggettano le aziende speciali, le istituzioni e determinate società pubbliche al Patto di stabilità interno. Si tratta, però, di misure mai attuate per la mancata adozione dei necessari provvedimenti regolamentari. L'intervento in esame ha dunque il merito di unificarle e razionalizzarle, rendendole, peraltro, più stringenti.

Inoltre, l'intervento è apprezzabile in quanto volto a colpire l'elusione delle norme che tutelano la solidità finanziaria del settore pubblico e, in ultima analisi, a incentivare la dismissione di società pubbliche, obiettivo che Confindustria richiama da tempo come prioritario. A questo proposito, per favorire le dismissioni delle società partecipate occorrerebbe agire sulla leva del Patto di stabilità, oltre che con meccanismi del tipo di quelli previsti dal DdL, anche attraverso lo svincolo dalle regole del Patto delle risorse ricavate dalle cessioni, purché destinate agli investimenti.

Peraltro, la formulazione della norma presenta alcune criticità.

In primo luogo, l'ambito soggettivo di applicazione non è chiaro. Infatti, da un lato, non è specificato espressamente se la disposizione si applichi alle società in house, come sarebbe auspicabile. Dall'altro, non si distingue tra il regime delle società miste regolarmente costituite e operative secondo i principi comunitari e quello delle società miste che continuano a operare in modo irregolare.

Peraltro, con riferimento a queste ultime, sarebbe opportuno prevedere che i vincoli in questione si applichino senza condizioni legate al valore della produzione derivante da affidamenti diretti da parte della PA partecipante.

In secondo luogo, occorre valutare con attenzione i rapporti tra fonti legislative di rango primario e secondario. In particolare, al fine di scongiurare prevedibili rilievi di incostituzionalità per violazione dei criteri di riparto di competenze sanciti dalla Costituzione, la potestà di aggiornare i presupposti applicativi degli obblighi previsti dalla norma andrebbe demandata alla fonte primaria e non attribuita, come è invece previsto, a un regolamento adottato di concerto da MEF e MISE.

Infine, si segnala il divieto di corrispondere emolumenti agli amministratori delle società partecipate dai Comuni, che continuano ad operare a dispetto dei divieti previsti dal DL 78/2010. Si tratta di una misura positiva, in quanto volta a rendere effettivo un meccanismo di ridimensionamento delle partecipazioni pubbliche rimasto in larga parte inattuato.